

IV. DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBECNÁ ČÁST

A. Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

1.2 Definice problémů

Předložený návrh zákona, kterým se mění zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, reflektuje změny, které do kontrolní činnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „SZPI“) přinese zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), který nabude účinnosti od 1. 1. 2014, kdy je zejména třeba adaptovat činnost SZPI na některé změny týkající se provádění kontroly.

Při této změně se jeví jako žádoucí reagovat taktéž na aplikační zkušenosti a na současnou situaci na trhu s potravinami, které ukazují na potřebu určitých legislativních změn technického charakteru, nutnost další adaptace na právní předpisy evropského potravinového práva, případně odstranění duplicit, jakož i potřebu určitých změn cílených na zvýšení efektivity výkonu kontroly. Ve vztahu k posledně jmenovaným změnám se jedná o zavedení nových typů opatření, úpravu některých procesních otázek oznamování opatření, změny v rozhodování o námitkách do opatření, o zavedení nové formy opatření v podobě opatření obecné povahy a v některých případech doplnění návaznosti řízení o správních deliktech na opatření.

Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 146/2002 Sb.“), zároveň dosud nebyl novelizován v návaznosti na přijetí zákona o základních registrech, když nebyl přímo pokryt změnovým zákonem č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, co se týče oprávnění SZPI využívat údaje z předmětných registrů a informačních systémů.

V návrhu novely zákona č. 146/2002 Sb. se jsou dále učiněny změny týkající se terminologie připravované rovněž v návrhu zákona, kterým se mění stěžejní předpis v oblasti potravin, zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“). Jedná se o terminologii, která je v zákoně č. 146/2002 Sb. hojně používána (nahrazení pojmu „uvádění do oběhu“ pojmem „uvádění na trh“ ve vztahu k zemědělským výrobkům a potravinám, podřazení pojmu „surovina“ pod pojem „potravina“,

atd.), protože jak pojem „potravina“, tak pojem „uvádění na trh“ jsou definovány v evropském potravinovém právu.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Účelem zákona č. 146/2002 Sb. je zřízení Státní zemědělské a potravinářské inspekce a stanovení její působnosti pro výkon státního dozoru. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003.

Zákon č. 146/2002 Sb. stanoví povinnost inspektorů prokazovat se průkazy inspekce (§ 4 odst. 2). Nový kontrolní řád umožňuje, aby pověření ke kontrole mělo formu průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis, a proto je žádoucí takové zmocnění do zákona č. 146/2002 Sb. doplnit.

Základ stávajícího zákona č. 146/2002 Sb. pochází z doby před vstupem České republiky do Evropské unie. Tento základ prakticky nebyl od doby přijetí zákona č. 146/2002 Sb. významnějším způsobem revidován a adaptován na dynamicky se vyvíjející trh s potravinami v České republice. V současné době je struktura provozovatelů potravinářských podniků zejména v tržní síti taková, že vysoké procento podílu na trhu s potravinami představují velké nadnárodní obchodní řetězce, které převážně působí na území celé České republiky. Je třeba také brát v úvahu množství potravin, které jsou v České republice uváděny na trh v rámci vnitřního trhu Evropské unie, případně které jsou dovezeny ze třetích zemí mimo Evropskou unii. Vstup do Evropské unie samozřejmě znamenal v oblasti potravinového práva nutnost aplikovat unijní předpisy, včetně zásady vzájemného uznávání výrobků neharmonizovaných potravinovým právem Evropské unie, vyrobených podle norem jiných členských států, často značně odlišných od tuzemských. Všechny tyto aspekty významnou měrou ovlivňují situaci na trhu s potravinami, kdy spotřebitel se stále více setkává s potravinami, které jsou sice až na výjimky bezpečné, nicméně z pohledu jakosti a označování potravin je pro běžného spotřebitele často trh s potravinami nepřehledný.

SZPI jako orgán dozoru nad trhem s potravinami se snaží na tuto situaci dlouhodobě a systematicky reagovat, nicméně stávající úprava zákona č. 146/2002 Sb. je v mnoha ohledech na hranici využitelnosti a neodpovídá dostatečně potřebám efektivního výkonu státní správy v této oblasti.

Z pohledu jednotlivých typů opatření stávající úprava nabízí omezený rejstřík opatření, která v některých případech nedovolují adekvátně reagovat na kontrolní zjištění v oblasti jakosti potravin a klamání spotřebitele (§ 5 odst. 1). Dále stávající právní úprava s ohledem na bezprostřednost jeho účinku vždy propojuje opatření s výkonem konkrétní kontroly u kontrolované osoby (§ 5 odst. 2), což není vždy dostatečně efektivním a rychlým nástrojem pro odstranění závadného stavu, pokud má o něm SZPI jako orgán dozoru průkazné informace získané jinak, než přímou kontrolou každého jednotlivého subjektu.

Stávající úprava rovněž ne zcela dostatečně ošetřuje rozhodování o námitkách do opatření zejména v otázce možných způsobů jak o námitkách rozhodnout (§ 5 odst. 3, 4). Z povahy

opatření jako nástroje bezprostředního zásahu je pak zájem na co nejrychlejším vypořádání podaných námitek, aby byly odstraněny případné nejasnosti zásahu, k čemuž stávající úprava nedává adekvátní nástroje.

V některých případech kontrol by po zavedení navržených změn mohlo být potencionálně problematické určení příslušného inspektorátu, to je třeba v zákoně výslovně upravit.

SZPI rovněž podle stávající úpravy nedisponuje oprávněním získávat údaje ze základních registrů, což může v některých případech, zejména při doručování v rámci správního řízení, vyvolávat problémy.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty jsou:

- Státní zemědělská a potravinářská inspekce
- Provozovatelé potravinářských podniků
- Spotřebitelé
- Ministerstvo vnitra (ve vztahu k základním registrům)

1.5 Popis cílového stavu

Cílem předkládaného návrhu zákona je jeho adaptace na nový kontrolní řád. Tato změna je nezbytná pro řádný a efektivní výkon kontrolní činnosti SZPI.

Neméně důležitým cílem je zvýšení efektivity kontrolní činnosti prováděné ze strany SZPI (nové typy opatření či nová forma opatření v podobě opatření obecné povahy). Zároveň povede podrobnější úprava některých aspektů, zejména oznamování opatření či rozhodování o odvolání (dříve námitkách) k větší aplikační jistotě, jak ze strany SZPI, tak kontrolovaných osob.

Konkrétně na základě nových typů opatření bude možné:

Uložit zákaz užívání prostor, pokud kontrolovaná osoba odmítá poskytnout součinnost odpovídající oprávnění inspektorů vstupovat na pozemky, do staveb a jiných prostor podle § 7 kontrolního řádu (§ 5 odst. 1 písm. a) bod 4 návrhu). S ohledem na možnost ohrožení zdraví spotřebitelů, pokud by byly uváděny na trh nebezpečné potraviny, a obecně na nepřípustnost toho, aby se provozovatel potravinářského podniku odmítal podrobit úřednímu dozoru nad potravinami, jsou běžné nástroje (uložení pořádkové pokuty resp. nově pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt podle kontrolního řádu), které jsou k dispozici v případě neposkytnutí součinnosti, nedostatečné pro rychlé a účinné zjednání nápravy. Kontrolní řád přešel v případě neposkytnutí součinnosti od pořádkových pokut do režimu přestupků případně jiných správních deliktů, kde je nezbytné neposkytnutí součinnosti řešit ve správním řízení, které může být za situace, kdy může být ohroženo zdraví spotřebitelů, nepřiměřeně dlouhé. Navíc, ani uložení opakované sankce nemusí vést k zpřístupnění provozovny a spotřebitel je tak vystavován zvýšenému riziku, které taková provozovna může představovat po dobu delší, než lze tolerovat a po spotřebitelích spravedlivě požadovat.

Další dvě opatření by měla přinést výrazné zefektivnění dozoru, který je nutně limitován skutečností, že stávající opatření v zákoně č. 146/2002 Sb. jsou vždy vztažena ke konkrétnímu kontrolnímu zjištění tj. ve většině případů k určité šarži, zjištěné u konkrétního provozovatele potravinářského podniku, počtem inspektorů, které má SZPI k dispozici a zároveň množstvím prostředků uvolněných ze státního rozpočtu na dozorovou činnost. Jedná se o:

- rozšíření možnosti uložit opatření, kterým lze pozastavit zemědělské výrobky, potraviny nebo tabákové výrobky nově také z důvodu podezření, že jsou nejakostní či klamavě označené [§ 5 odst. 1 písm. e) návrhu zákona] v případě opakovaného zjištění takového nedodržení u podobných výrobků uváděných na trh pod jménem nebo obchodním názvem téhož provozovatele potravinářského podniku. Dosud bylo možné využít pozastavení pouze u jiných než zdravotně nezávadných zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků.
- rozšíření možnosti uložit opatření, kterým lze uložit povinnost provádět na náklady kontrolované osoby po určitou dobu rozbory v laboratoři, i při zjištění nejakostních či klamavě označených zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků [§ 5 odst. 1 písm. g) návrhu zákona]. Dosud bylo využitelné pouze v případě zdravotně závadných potravin nebo při podezření, že se jedná o zdravotně závadné potraviny.

V případě ukládání opatření na místě, kde bylo upraveno, že opatření je prvním úkonem v řízení, je vedle okruhu osob, kterým opatření může být předáno, doplněna i povinnost inspektorátu poskytnout informaci o uložení opatření i jiným vhodným způsobem (například datovou schránkou) v případě opatření, která mohou mít širší územní přesah.

V případě nové formy opatření v podobě opatření obecné povahy je očekáván přínos jak pro rychlejší a efektivnější zásah v případě ohrožení zájmů spotřebitele při výrobě nebo uvádění zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků na trh, tak pro účinnější informování kontrolovaných osob. Nová forma opatření by měla přinést zejména možnost rychlé reakce na případy, které vyžadují bezprostřední zásah, jakými jsou zejména případy významných potravinových krizí, kterými byly v minulosti nákaza bakterií EHEC (enterohemoragická Escherichia coli), či různé kauzy s dioxiny v potravinách či v poslední době otravy metanolem. Opatření obecné povahy by mělo být využitelné i v případě rozsáhlé kontaminace potravin například v případě přírodních katastrof jako jsou povodně či jaderné havárie, ale i v případech, kde stávající nástroje jsou málo efektivní, jako je například kontrola internetového obchodu.

V rámci rozhodování o odvolání (dříve o námitkách) dojde zejména k vyjasnění způsobů rozhodování o odvolání, kdy stávající úprava neobsahuje jasně vymezené způsoby rozhodnutí ředitele inspektorátu. Zároveň bude vyžadováno, aby odvolání bylo adresné a odůvodněné, což omezí případné průtahy v řízení o odvolání. To je v případě zejména zemědělských výrobků a potravin žádoucí s ohledem na jejich omezenou trvanlivost. Stejně tak i řešení otázky příslušnosti v případě vedení řízení o správním deliktu by mělo přinést jednoznačnou úpravu ve vztahu k některým změnám v právní úpravě opatření.

V neposlední řadě se pak jedná o změnu v návaznosti na přijetí jiného právního předpisu (ustanovení opravňující SZPI získávat údaje ze základních registrů). Tato změna je nezbytná pro řádný a efektivní výkon činnosti SZPI.

1.6 Zhodnocení rizika

Pokud bude zachován současný stav a nedojde tak k nezbytnému zohlednění poznatků z aplikační praxe a řešení identifikovaných problémů, hrozí:

- v případě nereagování na úpravu kontrolního řádu by muselo být po vstupu kontrolního řádu v účinnost pro každou z cca 30 000 kontrol prováděných SZPI ročně vydáváno ad hoc pověření
- v případě nezavedení nových typů opatření - absence účinných nástrojů dozoru ve vztahu k provozovatelům potravinářských podniků, kteří neumožňují provedení kontroly nebo uvádějí na trh nejakostní či klamavě označené výrobky,
- v případě neprovedení úprav při ukládání opatření na místě procesní nejistota při ukládání opatření, což by omezilo možnost adekvátně rychle a operativně odstraňovat závadný stav,
- v případě nezavedení nové formy opatření v podobě opatření obecné povahy – absence nástroje, který by umožnil bezprostřední reakci, zejména na významné bezpečnostní hrozby pro spotřebitele (zjištění potravin ohrožujících lidský život či škodlivých pro lidské zdraví, které již byly uvedeny do oběhu, potravinové krize, kontaminace potravin v případě přírodních katastrof či při jaderné havárii, atd.),
- v případě neprovedení úprav při rozhodování o námitkách (nově o odvolání) – nedostatečná aplikační jistota jak na straně kontrolovaných osob, tak SZPI, disproporce mezi požadavkem na rychlost rozhodování o odvolání do opatření (požadavek na rychlost rozhodování o odvolání je dán zejména tím, že dozorované výrobky jsou převážně rychloobrátkovým zbožím a případná pozdější korekce uloženého opatření by mohla vést k nežádoucím škodám) a potencionálními průtahy ze strany kontrolovaných osob,
- v případě nereagování na úpravu zákona o základních registrech by SZPI neměla přístup k informacím evidovaným v základních registrech a nemohla by je tak při své činnosti využívat.

2. Návrh variant řešení

2.1 Varianty regulatorně – technického řešení

Při zvažování různých variant identifikovaného problému z obecného (regulatorně-technického) hlediska, které by mohly vést ke stanovenému cíli, bylo zvažováno pouze předkládané řešení v podobě legislativního materiálu. Důvodem je skutečnost,

že identifikované problémy, které jsou vymezeny v části „Definice problémů“, je možné řešit pouze legislativní formou.

Z tohoto důvodu nelze použít jiné regulatorně technické varianty řešení, neboť taková řešení nevedou k vyřešení definovaných problémů.

2.2 Varianty věcného řešení

2.2.1 Varianta 1 („nulová“)

Jako jedno z možných řešení bylo zvažováno úpravu v podobě návrhu zákona nerealizovat. Toto řešení by mělo za následek důsledky, které jsou uvedeny v části „Zhodnocení rizika“ a vedlo by k přetrvávání definovaných problémů.

2.2.2 Varianta 2 („příprava novely zákona č. 146/2002 Sb.“)

Tato varianta řešení je jedinou možností, jak řešit problémy definované v části 1. 2. Podle této varianty se předpokládá příprava a předložení návrhu novely zákona č. 146/2002 Sb., který by obsahoval legislativní řešení identifikovaných problémů.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Problematika je dále podrobně uvedena v části „Náklady“ a „Přínosy“.

3.2 Náklady

Varianta 1

Tato varianta znamená zaostávání právní úpravy za poznatky získanými z dosavadní aplikační praxe, respektive jejich ignorování (jedná se zejména o nezavedení nových typů opatření, neprovedení úprav v řízení, kterým je ukládáno opatření na místě a nové formy opatření v podobě opatření obecné povahy), přičemž přímým důsledkem by byl neefektivní výkon dozoru, když například na základě informací o závažné kontaminaci z evropského systému rychlého varování by nemohlo být bezprostředně uloženo opatření obecné povahy vůči provozovatelům potravinářských podniků, kteří by dotčenou potravinu uváděli na trh.

Kromě toho by měla tato varianta závažný dopad i do ekonomické sféry jak poctivých provozovatelů potravinářských podniků, tak spotřebitelů, kdy jedním z cílů potravinového práva a dozoru nad trhem s potravinami je podle čl. 1 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 882/2004 zaručovat poctivé jednání v obchodu s potravinami a chránit zájmy spotřebitelů, což by nebylo možno ze strany SZPI bez nových typů opatření dostatečně efektivně zajistit. V konečném důsledku by se zmenšoval prostor pro uplatnění jakostní produkce, která je logicky nákladnější, což by mělo neblahý dopad nejen na možnost výběru spotřebitele na trhu s potravinami, ale i na strukturu provozovatelů potravinářských podniků, kteří obstojí na trhu, a tím pádem i pokračují v podnikání a odvádí daně do státního rozpočtu. Snahou každého vyspělého státu je vést spotřebitele ke konzumaci jakostních a hodnotných potravin, což nejen přispívá k podpoře kvalitní produkce a k tomu, že spotřebitel investuje své prostředky do výrobků, které svou kvalitou odpovídají vynaložené ceně, ale i k prevenci různých civilizačních chorob, na jejichž léčení státy vynakládají stále větší objemy prostředků

ze svých rozpočtů. SZPI jako orgán státního dozoru by bez nových typů opatření nemohla dostatečně účinně přispívat k narovnávání situace na trhu s potravinami.

Nezavedení ostatních navrhovaných změn (rozhodování o odvolání, průkaz, přístup do základních registrů) by pak mělo dopad na fungování SZPI jako takové a její schopnosti dostát požadavkům na efektivní výkon dozoru nad potravinami v souladu s čl. 3 nařízení (ES) č. 882/2004. Dále by nezavedení ostatních navrhovaných změn přineslo zejména neúměrné zvýšení provozních nákladů například v případě nutnosti vydávat ad hoc písemná pověření ke každé kontrole či zbytečné a neefektivní zjišťování údajů, potřebných pro výkon její činnosti, z jiných zdrojů, když tyto jsou dostupné v základních registrech.

Varianta 2

Pokud jde o státní správu, navrhovaná novela zákona č. 146/2002 Sb. přináší dílčí změny do výkonu dozoru SZPI, jehož základní rámec stanoví zákon č. 146/2002 Sb. Navrhované změny nepřinesou žádné zásadní náklady, které by bylo nutno hradit ze státního rozpočtu v důsledku aplikace ustanovení doplněných do zákona č. 146/2002 Sb. na základě návrhu.

V případě vypouštěné části ustanovení § 3 odst. 4 písm. o) lze identifikovat určité dílčí náklady, které se začaly objevovat od roku 2010, kdy byla snížena kapacita laboratoří SZPI a ve větší míře jsou pověřovány externí laboratoře. S ohledem na problematičnost vyčíslení těchto nákladů z důvodu neexistence prováděcího předpisu, který by nastavil příslušnou částku za práci pracovníka provádějícího ověření, však nedochází k faktickému naplňování tohoto ustanovení. Při zvažování zda takový prováděcí předpis zavést, bylo vyhodnoceno, že by se jednalo o zbytečnou zátěž podnikatelů, za situace, kdy ověření provádí stát ve svém zájmu, aby si prověřil, zda jím pověřené laboratoře naplňují požadavky čl. 11 a 12 nařízení č. 882/2004. Navíc by se na straně SZPI resp. státu jednalo o poměrně zanedbatelnou částku přibližně 64 000 Kč/rok. Ročně jsou ověřovány přibližně 4 laboratoře, kdy na jednu případně částka cca 16 000 Kč.

Pokud jde o provozovatele potravinářských podniků, jednalo by se o jednorázové náklady v souvislosti s povinností jednat v souladu s uloženými opatřeními, která by byla uložena na základě nových typů opatření. V daném případě se však jedná ve své podstatě o aplikaci tzv. bonus-malus principu, kdy provozovatelé, kteří uvádí na trh výrobky v souladu s právními předpisy, nejsou stíženi žádným opatřením ani v současné době a nebyli by stíženi opatřením ani po přijetí návrhu zákona a nemusí tak nést ani žádné náklady spojené s odstraňováním závadného stavu, naopak provozovatelé, kteří porušují právní předpisy, musí počítat i s případnými náklady, které generuje činnost, při níž jsou porušovány právní předpisy.

Ostatní změny nebudou mít dopad na náklady provozovatelů potravinářských podniků vzhledem k tomu, že se jedná o změny, které spíše přispívají ke snížení nákladů provozovatelů, protože budou v širší míře využívány elektronické prostředky komunikace na dálku (bude poskytována informace o uložených opatřeních na místě, která budou mít dopad v rámci územní působnosti více inspektorátů, též jiným vhodným způsobem, zejména prostřednictvím datové schránky). V případě opatření obecné povahy se pak předpokládá s ohledem na zásadu přiměřenosti vyjádřenou v § 5 odst. 8 návrhu spíše ojedinělé využití v odůvodněných případech.

Zbývající změny jsou pak čistě procesního charakteru a nebudou mít žádný vliv na náklady provozovatelů potravinářských podniků.

3.3 Přínosy

Varianta 1:

V této variantě nebyly identifikovány žádné přínosy.

Varianta 2:

Předpokládá se, že hlavním přínosem návrhu bude zefektivnění kontrolní činnosti SZPI díky zavedení nových typů opatření, což v konečném důsledku přinese vyšší úroveň ochrany práv běžného spotřebitele, který je s ohledem na své možnosti v rámci vztahu provozovatel potravinářského podniku – spotřebitel vždy tím slabším článkem. Spotřebiteli totiž často nezbyvá než se spolehnout v obecné rovině na poctivost provozovatele potravinářského podniku a na to, že provozovatel má sám zavedenu dostatečně účinnou vnitřní kontrolu bezpečnosti a jakosti potravin a na informace, které mu provozovatel o výrobku poskytne. Stejně tak i úpravy v řízení, kterým je ukládáno opatření na místě, jakož i zavedení nové formy opatření v podobě opatření obecné povahy v konečném důsledku přinese zefektivnění a zkvalitnění dozorové činnosti a tak i zvýšení ochrany spotřebitele. Je nutné dodat, že s ohledem na vnitřní trh Evropské unie a volný pohyb zboží české orgány dozoru poskytují ochranu nejen českému spotřebiteli ale i spotřebitelům z jiných členských států Evropské unie.

Vedle spotřebitelů by z této nové úpravy měly profitovat i provozovatelé potravinářských podniků, kteří dodržují právní předpisy a uvádí na trh jakostní a neklamavé výrobky, když navrhovaná úprava posílí možnosti SZPI, aby přispěla naplňování cílů potravinového práva, které má mimo jiné za cíl zaručovat poctivé jednání v obchodu s potravinami.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Pokud vyhodnotíme náklady a přínosy jednotlivých variant, přichází do úvahy k realizaci varianta 2, která sice vyvolává určité jednorázové náklady na straně provozovatelů potravinářských podniků, nicméně se nejedná o plošný dopad na všechny provozovatele, ale pouze na ty, kteří neplní své zákonné povinnosti. Tyto náklady jsou navíc jednoznačně převáženy identifikovanými přínosy pro společnost jako celek, což je popsáno v bodu 3.3. (Varianta 2).

4. Návrh řešení

Vlastní obsah návrhu zákona se především týká:

- stanovení průkazu (§ 4 odst. 2)
- zavedení nových typů opatření (§ 5 odst. 1),
- úprav v rámci řízení, kterým je ukládáno opatření na místě (§ 5 odst. 2 a 3),
- zavedení nové formy opatření – opatření obecné povahy (§ 5 odst. 6, 7 a 12)
- úpravy v rozhodování o odvolání (§ 5 odst. 4 a 5)
- umožnění přístupu do základních registrů (§ 9)

4.1 Stanovení pořadí variant

Variantou doporučenou k dalšímu řešení je varianta č. 2 („příprava novely zákona č. 146/2002 Sb.“). Důvodem je skutečnost, že novela zákona č. 146/2002 Sb. je jedinou možnou variantou umožňující realizovat přínosy, které jsou nastíněny v bodě 3. Varianta č. 1 („nulová“) vykazuje nežádoucí náklady na straně státu, spotřebitelů i provozovatelů potravinářských podniků a nepřináší žádné přínosy.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Orgánem odpovědným za implementaci varianty č. 2 je Ministerstvo zemědělství, které je gestorem legislativy v oblasti dozoru nad trhem se zemědělskými, potravinářskými a tabákovými výrobky.

Vynucování zákona bude zajištěno ze strany SZPI, správního úřadu podřízeného Ministerstvu zemědělství, a to stávajícími, popřípadě i nově zaváděnými (opatření obecné povahy) zákonnými prostředky.

6. Přezkum účinnosti regulace

Vzhledem k tomu, že se jedná o dílčí úpravy, které mají za cíl zefektivnit a doplnit již fungující systém dozoru, projeví se efektivnost regulace v individuálních případech v závislosti na kontrolních zjištěních a situaci na trhu s potravinami.

Přezkum účinnosti regulace bude s ohledem na obsah návrhu zákona provádět SZPI jako orgán dozoru, který bude předmětnou regulací využívat při výkonu své působnosti. Svou úlohu bude mít i Ministerstvo zemědělství, které v závislosti na účinnosti této regulace může zvažovat využití některých jejích aspektů v jiných oblastech jemu svěřených.

7. Konzultace a zdroje dat

K vypracování novely zákona č. 146/2002 Sb. byla sestavena pracovní skupina v rámci SZPI složená z odborných zástupců jednotlivých inspektorátů a ústředního inspektorátu, která analyzovala a diskutovala současný stav a vypracovala základ návrhu řešení. Jednalo se jak o zaměstnance odpovědné za praktický výkon kontroly, tak i právníky činné v rámci řízení prováděných na základě tohoto zákona.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Státní zemědělská a potravinářská inspekce

Mgr. Petr Čejka, ústřední inspektorát, odbor právní a zahraniční

Telefon: 543 540 204, elektronická adresa: petr.cejka@szpi.gov.cz

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Navrhovaná úprava se nedotýká mezinárodních smluv ani obecně uznávaných zásad mezinárodního práva.

C. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Předložený návrh není v rozporu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie nebo s judikaturou Evropského soudního dvora.

Návrh zákona není v rozporu s těmito předpisy Evropské unie:

- s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, v platném znění,
- s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin, v platném znění,
- s nařízením Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, v platném znění,
- s nařízením (ES) č. 2073/2005 ze dne 15. listopadu 2005 o mikrobiologických kritériích pro potraviny, v platném znění,
- s nařízením Komise (ES) č. 401/2006 ze dne 23. února 2006, kterým se stanoví metody odběru vzorků a metody analýzy pro úřední kontrolu množství mykotoxinů v potravinách, v platném znění,
- s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1151/2012 ze dne 21. listopadu 2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin
- s nařízením Komise (ES) č. 333/2007 ze dne 28. března 2007, kterým se stanoví metody odběru vzorků a metody analýzy pro úřední kontrolu obsahu olova, kadmia, rtuti, anorganického cínu, 3-MCPD a benzo[a]pyrenu v potravinách, v platném znění,
- s nařízením Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty, v platném znění,
- s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 110/2008 ze dne 15. ledna 2008 o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení lihovin a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1576/89, v platném znění,
- s nařízením Komise (ES) č. 555/2008 ze dne 27. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 479/2008 o společné organizaci trhu s vínem, pokud jde o programy podpory, obchod se třetími zeměmi, produkční potenciál a kontroly v odvětví vína, v platném znění,
- s nařízením Komise (ES) č. 607/2009, ze dne 14. července 2009, kterým se stanoví některá prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 479/2008, pokud jde o chráněná označení původu a zeměpisná označení, tradiční výrazy, označování a obchodní úpravu některých vinařských produktů, v platném znění,
- s nařízením Komise (EU) č. 543/2011 ze dne 7. června 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 pro odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny, v platném znění,

- s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004.

Na základě těchto skutečností je možné návrh zákona hodnotit jako plně slučitelný s právem Evropské unie.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K Čl. I

K bodu 1

(k § 1 odst. 3)

§ 1 odst. 3 stanoví z důvodu eliminace interpretačních variant souhrnně případy, kdy je možné odchytil se v určitých případech od územní působnosti inspektorátů podle § 1 odst. 2, a to především v souvislosti s § 5 odst. 3 a 6.

Jde jednak o možnost uložit opatření, je-li důvodné podezření, že k porušení právních norem došlo i mimo územní působnost inspektorátu, který provedl kontrolu, podle § 5 odst. 3. Pro případ, že má mít opatření účinek i v územní působnosti dalších inspektorátů, doplňuje se do § 5 odst. 3 povinnost inspektora informovat o opatření uloženém na místě i jiným vhodným způsobem. V praxi se bude zpravidla jednat o zaslání kopie uloženého opatření do datové schránky kontrolované osoby, pokud ji kontrolovaná osoba má zřízenou.

Dále je možné odchytil se od územní působnosti inspektorátů podle § 1 odst. 2 za využití nové formy opatření podle § 5 odst. 6 (ve formě opatření obecné povahy).

V souvislosti s těmito novými aspekty je praktické umožnit inspektorům vykonávat kontrolní činnosti podle § 4 odst. 1 i mimo územní působnost inspektorátu, do něhož jsou zařazeni. Z tohoto důvodu byl do ustanovení zařazen i výslovný odkaz na § 4 odst. 1. Půjde zpravidla o případy, kdy běžná kontrolní činnost inspektora v rámci územní působnosti jeho inspektorátu, či informace, které má k dispozici, povedou k závěru o porušení právního předpisu i mimo územní působnost inspektorátu. Pokud půjde prvotně o kontrolní zjištění omezená na danou provozovnu, např. hygienické nedostatky, které nebudou vyplývat ze systémového selhání kontrolované osoby, ale budou skutečně omezeny pouze na danou provozovnu, nebude moci inspektor vykonávat kontrolní činnost i mimo územní působnost svého inspektorátu, protože k tomu nebude mít žádný relevantní důvod.

K bodu 2

(k § 1 odst. 8)

Toto ustanovení stanovuje, kdo je příslušný rozhodnout o správním deliktu v prvním stupni v případech, kdy došlo k uložení opatření postupem podle § 5 odst. 3 nebo 6, tedy opatření, které svými účinky přesahovalo územní působnost jednoho inspektorátu. Podkladem takového řízení budou mimo jiné kontrolní materiály, které se staly podkladem pro uložení opatření dle § 5 odst. 3 nebo 6. Ostatní případy, kdy by místní příslušnost svědčila více místně příslušným inspektorátům, dostatečně řeší správní řád jako lex generalis.

K bodu 3

[k § 2 písm. a)]

S ohledem na Lisabonskou smlouvu se slova „Evropských společenství“ nahrazují slovy „Evropské unie“. Zároveň je aktualizována poznámka pod čarou o příslušné nové unijní

předpisy. V souvislosti s úpravou definice pojmu „opatření“ v § 5 pak došlo ke zrušení části textu ustanovení. Povinnost správního orgánu sepsat protokol pak obecně vyplývá z § 18 správního řádu.

K bodu 4

[k § 2 písm. c)]

Definice opatření byla jako nadbytečná vypuštěna. V této souvislosti byl formulačně změněn § 5 odst. 1.

K bodu 5

[k § 2 písm. d)]

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravinou ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

Slova „přímo použitelnými předpisy Evropské unie“ jsou doplňována pro úplnost výčtu předpisů, které jsou posuzovány před vystavením osvědčení, a to s ohledem na skutečnost, že mnoho požadavků potravinového práva je uvedeno právě v předpisech Evropské unie.

Dále byl uveden odkaz na definici potravin podle platného potravinového práva Evropské unie.

K bodu 6

[k § 2 písm. e)]

Úprava je provedena vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravinou ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

K bodu 7

(k § 3 odst. 1)

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravinou ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

K bodu 8

[k § 3 odst. 1 písm. a)]

Změna je provedena s ohledem na konzistentnost textu zákona, kdy předmětem kontroly jsou požadavky potravinového práva jako celku, včetně unijních předpisů.

K bodu 9

[k § 3 odst. 1 písm. b)]

S ohledem na zavedení pojmu „uvádění na trh“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který je definován v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je tento pojem zaváděn i v zákoně č. 146/2002 Sb. V případě tabákových výrobků i nadále zákon č. 110/1997 Sb. používá pojem „uvádění do oběhu“. Slova „nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie“ jsou doplňována s ohledem na to, že předmětem kontroly jsou požadavky potravinového právo jako celku.

K bodu 10

[k § 3 odst. 1 písm. c)]

Slova „nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie“ jsou doplňována pro konzistentnost textu zákona, kdy předmětem kontroly jsou požadavky potravinového právo jako celku.

K bodu 11

(k poznámce pod čarou č. 8)

Aktualizace a doplnění poznámky pod čarou s odkazy na stěžejní ustanovení, které stanoví zákaz klamání spotřebitele.

K bodu 12

[k § 3 odst. 1 písm. e)]

S ohledem na zavedení pojmu „uvádění na trh“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který je definován v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je tento pojem zaváděn i v zákoně č. 146/2002 Sb. V případě tabákových výrobků i nadále zákon č. 110/1997 Sb. používá pojem „uvádění do oběhu“.

K bodu 13

(k poznámce pod čarou č. 9)

Aktualizace a doplnění poznámky pod čarou.

K bodu 14

[k § 3 odst. 1 písm. f), 4 odst. 1 písm. a), § 5 odst. 1 písm. b) a § 13]

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravina ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

K bodu 15

(k poznámce pod čarou č. 10a)

Aktualizace poznámky pod čarou o nové předpisy Evropské unie.

K bodu 16

[k § 3 odst. 1 písm. g), § 3 odst. 3 písm. f), § 3 odst. 4 písm. r), s), y), aa), dd) a ee), § 3 odst. 6, 8, 9 a 11, § 5 odst. 1 písm. f) a h), § 5 odst. 6, § 6 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. d) a § 12a]

S ohledem na Lisabonskou smlouvu se slova „Evropských společenství“ nahrazují slovy „Evropské unie“.

K bodu 17

(k § 3 odst. 2)

Ustanovení dosavadního § 3 odst. 2, které navazovalo na § 1 odst. 2 a § 3b zákona č. 110/1997, upravovalo kontrolu ve vztahu k ohlášení zásob potravin nebo zemědělských výrobků v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie. Toto ustanovení není v současnosti již využitelné a je proto vypuštěno společně s poznámkou pod čarou č. 10b.

K bodu 18

[k § 3 odst. 2 písm. a)]

S ohledem na zavedení pojmu „uvádění na trh“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který je definován v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je tento pojem zaváděn i v zákoně č. 146/2002 Sb. V případě tabákových výrobků i nadále zákon č. 110/1997 Sb., používá pojem „uvádění do oběhu“. K pojmu „uvádění na trh“ je přiřazena poznámka pod čarou, která odkazuje na ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kde je tento pojem definován.

K bodu 19

(k poznámce pod čarou č. 12)

Aktualizace poznámky pod čarou s ohledem na změnu právního předpisu.

K bodu 20

[k § 3 odst. 2 písm. c)]

Jedná se o zjednodušení textu, kdy z povahy opatření podle § 5 odst. 1 a z jeho povahy je zřejmé, že se jedná o ukládání povinnosti, která musí být splněna ve stanovené lhůtě.

K bodu 21

[k § 3 odst. 2 písm. d)]

Jedná se o zjednodušení textu, kdy jednotlivé typy opatření jsou stanoveny v § 5 odst. 1.

K bodu 22

[k § 3 odst. 2 písm. f)]

Z ustanovení je vypuštěn odkaz na zvláštní právní předpis, když kontrola osobní a provozní hygieny je dostatečně upravena v přímo použitelném nařízení (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin.

K bodu 23

[k § 3 odst. 3 písm. a)]

Jedná se o změnu vyplývající z navrhovaných úprav § 5.

K bodu 24

[k § 3 odst. 3 písm. b)]

Vypouští se odkaz na zákon o veřejných zakázkách, který je zde nadbytečný vzhledem k tomu, že se tento zákon uplatní i bez přímého odkazu. Doplnuje se normativní odkaz na nařízení (ES) č. 882/2004 o úředních kontrolách, které v čl. 5 upravuje možnost přenést určité úkoly na kontrolní subjekt, kterým se rozumí nezávislá třetí strana (tj. například akreditovaná laboratoř). Doplnuje se odkaz na příklady předpisů Evropské unie, které upravují přípravu vzorků. Další normativní odkaz pak nahrazuje odkaz na ČSN EN ISO/IEC 17025, když podrobnou úpravu podmínek pro provoz laboratoří zejména požadavky na prováděné zkoušky a samotné laboratoře stanoví čl. 11 a 12 nařízení (ES) č. 882/2004. Prováděcím právním předpisem, na který toto zákonné ustanovení odkazuje, je vyhláška č. 541/2002 Sb.

K bodu 25

[k § 3 odst. 3 písm. c)]

Důvodem doplnění slov „nebo provedených kontrol“ je skutečnost, že podkladem pro posudky vydávané inspekcí nemusí být pouze rozborů podle písmene b), ale i samotná kontrolní zjištění.

K bodu 26

[k § 3 odst. 3 písm. h)]

Jedná se o opravu gramatické chyby v textu ustanovení.

K bodu 27

[k § 3 odst. 3 písm. o)]

Vzhledem k tomu, že se jedná o provádění rozborů pro účely SZPI, bylo na základě dosavadní aplikační praxe vyhodnoceno, že není na místě náklady za ověření přenášet na ověřovanou laboratoř (požadavek na ověřování způsobilosti laboratoří je zájmem kontrolního orgánu).

K bodu 28

[k § 3 odst. 3 písm. q) a u)]

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravina ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

K bodu 29

[k § 3 odst. 3 písm. s)]

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravinou ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

S ohledem na zavedení pojmu „uvádění na trh“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který je definován v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je tento pojem zaváděn i v zákoně č. 146/2002 Sb.

K bodu 30

(k poznámce pod čarou č. 14a)

Aktualizace poznámky pod čarou s ohledem na změnu právního předpisu.

K bodu 31

(k poznámce pod čarou č. 14e)

Aktualizace poznámky pod čarou s ohledem na změnu právního předpisu.

K bodu 32

(k poznámce pod čarou č. 14f)

Aktualizace poznámky pod čarou s ohledem na změnu právního předpisu.

K bodu 33

[k § 3 odst. 3 písm. bb)]

Původní znění tohoto ustanovení je vypouštěno s ohledem na novelu zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, provedenou zákonem č. 256/2011 Sb., která tuto pravomoc SZPI zrušila. Touto novelou zákona o vinohradnictví a vinařství byla současně nově stanovena pravomoc SZPI ohledně certifikace vína, čemuž odpovídá i navrhovaný text § 3 odst. 3 písmene bb). Poznámka pod čarou uvádí odkaz na příslušnou úpravu v evropském unijním právu.

K bodu 34

[k § 3 odst. 3 písm. cc)]

S ohledem na Lisabonskou smlouvu se slova „Evropských společenství“ nahrazují slovy „Evropské unie“.

K bodu 35

[k § 3 odst. 3 písm. dd)]

Nařízení (EU) 1151/2012 zavádí novou úpravu hrazení nákladů ověření souladu se specifikací v článku 37 odst. 1 a na rozdíl od úpravy nařízení (ES) 510/2006 a 509/2006, která nahrazuje, stanoví možnost členským státům rozhodnout o povinnosti hradit náklady. Tento režim se tak liší od přístupu v nařízení (EU) 1234/2007 o jednotné společné organizaci trhů, které

v čl. 118p stanoví, že náklady za ověření specifikace nesou hospodářské subjekty, jichž se týká, bez možnosti národní úpravy. Rozdílnost režimů pro potraviny a pro víno tak odůvodňuje i doplnění ustanovení písm. dd), že inspekce rozhoduje o náhradě nákladů na ověření souladu se specifikacemi v režimu příslušných zvláštních právních předpisů, které jsou pro lepší orientaci uvedeny v poznámkách pod čarou (zákon č. 321/2004 Sb., zákon č. 110/1997 Sb.). V souvislosti s tímto doplněním byl vypuštěn i odstavec 7.

K bodu 36

(k § 3 odst. 4)

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potraviny je ze své podstaty rovněž potravinou ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

Slova „přímo použitelnými předpisy Evropské unie“ jsou doplňována pro konzistentnost textu zákona, kdy předmětem kontroly jsou požadavky potravinového práva jako celku.

K bodu 37

(k § 3 odst. 5)

V případě kontrolního nákupu (například v rámci kontroly internetového prodeje nebo při kontrole nekalých obchodních praktik na úseku potravin) musí dozorový orgán zakoupit odebírané vzorky od kontrolované osoby na své náklady. Tímto ustanovením je zajištěno, aby v případě nevyhovujícího vzorku dozorový orgán mohl rozhodnout o náhradě nákladů, které vynaložil za vzorek při kontrolním nákupu, přičemž za náklady, které při kontrolním nákupu vznikly, se typicky bude považovat cena nevyhovujícího výrobku.

K bodu 38

(k § 3 odst. 7)

V souvislosti s doplněním ustanovení § 3 odst. 3 písm. dd) a vstupem v platnost nového nařízení (EU) 1151/2012 bylo toto ustanovení vypuštěno, když příslušnou úpravu obsahují zvláštní právní předpisy, tj. pro potraviny obecně zákon č. 110/1997 Sb. a pro víno specificky zákon č. 321/2004 Sb.

K bodu 39

(k § 3 odst. 8 a 9)

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potraviny je ze své podstaty rovněž potravinou ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

K bodům 40 až 44

(k § 4 odst. 1)

S ohledem na účinnost kontrolního řádu je v návěti odstavce 1 uveden normativní odkaz na tento zákon jako lex generalis, kde jsou zejména v § 7 a 8 stanovena práva kontrolujícího.

Písmena c), d), i), j), k), m) jsou vypouštěna z důvodu duplicity s oprávněními uvedenými v § 8 písm. a), b), c) a d) kontrolního řádu.

Pojem „surovina“ v § 4 odst. 1 písm. a) je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravinou ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

Slova „přímo použitelnými předpisy Evropské unie“ v § 4 odst. 1 písm. a) jsou doplňována pro konzistentnost textu zákona, kdy předmětem kontroly jsou požadavky potravinového práva jako celku.

K bodu 45

(k § 4 odst. 2)

Ustanovení § 4 odst. 3 písm. b) kontrolního řádu stanoví, že pověření ke kontrole má formu průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis. Důvodem novelizovaného ustanovení je adaptovat zákon č. 146/2002 Sb. na tuto úpravu, když důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu uvádí, že *průkazy zpravidla slouží jako dlouhodobější pověření k opakovanému výkonu určité kontrolní činnosti a zvláště v případech, kdy je kontrola jedinou či jednou ze stěžejních činností kontrolního orgánu*, což je i případ SZPI.

K bodu 46

[k § 5 odst. 1]

S ohledem na zrušení definice pojmu opatření v § 2 písm. c) byla provedena formulační úprava ustanovení § 5 odst. 1 písm. a), b), e), g) a i), tak aby bylo zřejmé, že pod jednotlivými písmeny jsou obsaženy jednotlivé typy opatření.

K bodu 47

[k § 5 odst. 1 písm. a) bod 1]

S ohledem na zavedení pojmu „uvádění na trh“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který je definován v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je tento pojem zaváděn i v zákoně č. 146/2002 Sb.

K bodu 48

[k § 5 odst. 1 písm. a) bod 2]

Slova „přímo použitelnými předpisy Evropské unie“ jsou doplňována pro konzistentnost textu zákona, kdy předmětem kontroly jsou požadavky potravinového práva jako celku

K bodu 49

[k § 5 odst. 1 písm. a) bod 3]

S ohledem na zavedení pojmu „uvádění na trh“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který je definován v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je tento pojem zaváděn i v zákoně č. 146/2002 Sb.

S ohledem na zavedení pojmu „nebezpečný/bezpečný“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který vychází z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je pro konzistentnost obou zákonů využita příslušná terminologie i zde.

K bodu 50

[k § 5 odst. 1 písm. a) bod 4]

Toto ustanovení umožňuje uložit zákaz užívání prostor, pokud kontrolovaná osoba odmítne poskytnout součinnost odpovídající oprávnění inspektorů vstupovat na pozemky, do staveb a jiných prostor podle § 7 kontrolního řádu. S ohledem na možnost ohrožení zdraví spotřebitelů (v důsledku uvádění na trh nebezpečné potravin) a na to, že je obecně nepřijatelné, aby se provozovatel potravinářského podniku odmítal podrobit úřednímu dozoru nad potravinami, jsou běžné nástroje (uložení pokuty), které jsou inspektorům k dispozici v případě neposkytnutí součinnosti v rovině odmítnutí vstupu, nedostatečné pro rychlé a účinné sjednání nápravy. Uložení pokuty za neposkytnutí součinnosti podle kontrolního řádu, která se bude nově ukládat v plném správním řízení je tak adekvátním nástrojem s ohledem na svou omezenou pružnost při neposkytnutí součinnosti ve vztahu k tzv. dalším oprávněním kontrolujícího podle § 8 kontrolního řádu. Nicméně v případě, kdy je odmítnut vstup do potravinářského podniku, může být ukládání pokut nedostatečným nástrojem. Odmítnutí vstupu do provozovny je v případě potravin tím jednoznačně nejzávažnějším zásahem do oprávnění inspektorů právě s ohledem na možnost ohrožení zdraví spotřebitelů. Navíc ani uložení opakované sankce nemusí vést k zpřístupnění provozovny a spotřebitel tak může být vystaven zvýšenému riziku, které taková provozovna může představovat, po delší dobu. Proto v případě, že se určitý provozovatel potravinářského podniku bude vyhýbat dozoru odmítnutím vstupu, je na místě volba příslušného postupu, kterým mohou být s ohledem na jejich přiměřenost v daném případě jak pokuty v režimu kontrolního řádu, tak toto opatření.

K bodům 51 až 52

[k § 5 odst. 1 písm. b)]

S ohledem na zavedení pojmu „nebezpečný/ bezpečný“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který vychází z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je pro konzistentnost obou zákonů využita příslušná terminologie i zde. S ohledem na zrušení definice opatření v § 2 písm. c) bylo i toto ustanovení formulačně upraveno.

K bodu 53

[k § 5 odst. 1 písm. e)]

S ohledem na zavedení pojmu „nebezpečný/bezpečný“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který vychází z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je pro konzistentnost obou zákonů využita příslušná terminologie i v § 5 odst. 1 písm. e) bod 1.

V případě § 5 odst. 1 písm. e) body 2 a 3 se jedná o nový typ opatření, kterým lze pozastavit uvádění na trh zemědělského výrobku, potravin nebo tabákového výrobku nově také z důvodu podezření, že jsou nejakostní či klamavě označené. Dosud bylo podle zákona č. 146/2002 Sb. možné využít pozastavení uvádění do oběhu pouze u jiných než zdravotně

nezávadných zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků. Nová úprava řeší například situaci, kdy SZPI má vážné indicie, že zemědělské výrobky, potraviny nebo tabákové výrobky jsou nejakostní či klamavě označené, ale k prokázání takových informací je třeba provést další zkoumání, například vynaložit velké množství prostředků na laboratorní rozbor. Novým typem opatření bude zabezpečeno, že do doby, než bude prokázáno, že se jedná o výrobky bezvadné, nebude potravina, vůči níž podezření existuje, nabízena k prodeji a eliminují se tak negativní dopady na spotřebitele. Na rozdíl od pozastavení výrobku, u něhož je podezření, že se jedná o výrobek nebezpečný, je v případě situací pod body 2 a 3 vyžadováno pro možnost využití takového opatření podezření, které bude vycházet z opakovaných zjištění nedodržení jakosti či klamání spotřebitele u podobných výrobků uváděných na trh pod jménem nebo obchodním názvem téhož provozovatele.

K bodu 54

[k § 5 odst. 1 písm. g)]

S ohledem na zrušení definice opatření v § 2 písm. c) bylo i toto ustanovení formulačně upraveno, tak že je explicitně zmíněno, že povinnost provádět rozbor je ukládána opatřením.

Vedle normy ČSN EN ISO/IEC 17025 je odkázáno na přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti úředních kontrol, kterým je nařízení (ES) č. 882/2004 o úředních kontrolách, v platném znění. V článku 11 odst. 1 až 3 jsou stanoveny požadavky na metody, které mají být využívány pro úřední kontroly. V tomto případě sice nejde o metody odběru vzorku a analýzy pro úřední kontroly, nicméně aby uložené opatření splnilo svůj účel (tj. zajistit, aby další šarže výrobků uváděných na trh odpovídaly právní úpravě), je nezbytné, aby výsledky prováděných rozborů byly věrohodné, což je možné pouze při použití metod standardně využívaných pro úřední kontrolu.

V bodu 1 došlo k rozšíření věcného rozsahu výrobků, na které se dané ustanovení vztahuje, a to z důvodu, že toto opatření nebylo dosud využitelné pro zemědělské a tabákové výrobky, které, stejně jako potraviny, mohou být nebezpečné pro spotřebitele.

Nové body 2 a 3 zavádí oprávnění inspektora uložit na základě výsledků kontroly, při které byly zjištěny nejakostní či klamavé výrobky, povinnost provádět po určitou dobu rozbor i v případě dalších šarží těchto výrobků. Důvodem je vedle ochrany spotřebitele i potřeba zvýšit efektivitu dozoru, která je omezena konkrétním kontrolním zjištěním, přičemž provozovatelé často opakovaně uvádí na trh stejný typ výrobku (jiné šarže), který neodpovídá stanovené jakosti či klame spotřebitele.

Uložení této povinnosti nevylučuje využití postupu podle § 5 odst. 1 písm. e).

K bodu 55

[k § 5 odst. 1 písm. i)]

V návaznosti na ustanovení § 3 odst. 1 písm. g) je výčet různých typů opatření doplněn o opatření dle přímo použitelného předpisu nařízení (ES) č. 882/2004, tak aby bylo zřejmé, že

i v případě využití těchto opatření se postupuje při jejich ukládání podle § 5 odst. 2 a následující.

K bodu 56

(k § 5 odst. 2 až 5)

Navrhované znění § 5 odst. 2 vychází z úpravy správního řádu pro řízení na místě, ale výslovně stanoví, že opatření (které je rozhodnutím v materiálním smyslu) je vydáváno na místě jako první úkon v řízení a podrobněji upravuje postup inspektora při oznámení opatření při kontrole a specifikuje, komu se protokol včetně opatření na místě předává. Výslovně je zde uvedeno, jak učinit písemný záznam (poznámenáním do protokolu podle kontrolního řádu) a jak s ním dále naložit, což zvýší právní jistotu kontrolovaných osob. Takový způsob ukládání opatření je v souladu s nařízením (ES) č. 882/2004. Z čl. 9 odst. 2 tohoto nařízení vyplývá, že ve zprávách o úředních kontrolách (protokolech) se uvedou opatření, která musí dotyčný provozovatel podniku přijmout, a podle čl. 9 odst. 3 pak příslušný orgán předá dotyčnému provozovateli podniku kopii zprávy uvedené v odstavci 2, a to přinejmenším v případě nedodržení stanovených požadavků. Výslovná specifikace osob, kterým se protokol včetně opatření oznámí tak, že se jim předá písemný stejnopis protokolu včetně opatření, zajistí, aby bylo postaveno najisto, které osoby jsou oprávněny a zároveň povinny protokol včetně opatření převzít a v jakých případech nastane fikce oznámení.

Dále jsou zde řešeny případy, kdy kontrolovaná osoba odmítne protokol, obsahující písemný záznam opatření, převzít, nebo jinak znemožní jeho předání - nastupuje fikce oznámení.

S ohledem na potřebu efektivnosti a rychlosti výkonu dozoru nad potravinami, zejména pak pro dosažení okamžitého účinku opatření, při zachování proporcionality ve vztahu k právům osob, jimž je opatření postupem podle tohoto ustanovení ukládáno, se v navrženém § 5 odst. 3 oproti oznámení opatření podle § 5 odst. 2 doplňuje povinnost inspektorátu, jehož inspektor opatření uložil, informovat kontrolovanou osobu, které je opatření určeno, též jiným vhodným způsobem. V praxi se bude zpravidla jednat o zaslání kopie uloženého opatření do datové schránky kontrolované osoby, pokud ji kontrolovaná osoba má zřízenou, či informování jinými prostředky elektronické komunikace, jsou-li k dispozici. Tím, bude kontrolovaná osoba o opatření podle § 5 odst. 3 uloženém na místě (typicky na jedné z provozoven kontrolované osoby) vždy dostatečně informována, při zachování nástupu účinku takového opatření jeho oznámením na místě. Při rozhodování, zda inspektor přistoupí k uložení opatření postupem podle § 5 odst. 3, bude muset vzít v potaz zásadu proporcionality, viz odůvodnění k § 5 odst. 8.

Proto, že je opatření rozhodnutím v materiálním smyslu, je vhodné namísto dosavadního námitkového řízení upravit řízení o odvolání, přičemž je však nadále žádoucí, aby řízení o odvolání proběhlo co nejrychleji. Požadavek na rychlost je dán především charakterem kontrolovaných výrobků (zejména potravin), které jsou povětšinou rychloobrátkových zbožím, a případná včasná korekce uloženého opatření může napomoci eliminovat škody. Odvolání proti opatření musí být podle § 5 odst. 4 jednoznačné co do určení opatření, vůči kterému směřuje, a odůvodněné. Musí z něj být patrné, v jakém opatření jsou shledávány

nedostatky a proč. Důvodem tohoto požadavku na odvolání je, že o něm ředitel inspektorátu, stejně jako o námitkách do opatření podle dosavadní úpravy, rozhoduje ve 3 pracovních dnech ode dne, kdy odvolání došlo příslušnému inspektorátu, a není reálně možné ani účelné z pohledu procesní ekonomie dožadovat doplnění neadresného nebo neodůvodněného odvolání. Ustanovení je inspirováno kontrolním řádem, který zavádí tento režim pro námitky do protokolu směřující proti kontrolnímu zjištění. Pouze zdůvodněné odvolání je možné věcně posoudit, z čehož plyne, že není dostačující obecně bez zdůvodnění vyjádřit nesouhlas s obsahem opatření uloženého na základě kontrolního zjištění.

V rámci rozhodování o odvolání jsou pak v § 5 odst. 5 doplněny konkrétní způsoby, jakými může ředitel inspektorátu o námitkách rozhodnout. Obdobná úprava se nachází v § 61 odst. 5 a § 83c odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Byla vyloučena varianta zrušení opatření při jeho současném vrácení k dalšímu řízení – jde o přípustné oslabení dvojinstančnosti, když při této variantě hrozilo nebezpečí vzniku dočasného vakua, v rámci kterého by například po uvolnění zákazu uvádění závadných potravin na trh (byť dočasném), mohlo dojít k jejich doprodání a tím poškození spotřebitele.

Ředitel inspektorátu opatření zruší a řízení o rušeném opatření zastaví, zejména pokud zjistí nedostatek, který nelze v řízení odstranit, zpravidla například jestliže zjistí, že osoba, které bylo uloženo opatření, neporušila ustanovení právního předpisu (na základě něhož jí bylo opatření uloženo) nebo za situace, kdy přezkoumávané opatření nemělo být vydáno, neboť k tomu chyběl zákonný podklad.

V ostatních případech ředitel inspektorátu opatření změní nebo odvolání zamítne a opatření potvrdí. Změnu provede zejména tehdy, jestliže na základě skutkových zjištění, která vedla k uložení opatření, proti kterému je podáno odvolání, dojde k odlišnému právnímu názoru, odlišnému posouzení rozsahu protiprávního jednání či bude zapotřebí odstranit procesní nedostatky opatření.

Pro vyřízení odvolání, ze kterého není zřejmé, proti jakému opatření směřuje, nebo u něhož chybí odůvodnění, se zavádí obdobný režim jako v případě vyřizování takových námitek proti kontrolnímu zjištění, upravený v novém kontrolním řádu (§ 14 odst. 2 kontrolního řádu). Takové odvolání bude z důvodu procesní ekonomie a požadavku na rychlost při rozhodování o námitkách, daném lhůtou 3 pracovních dnů, bez dalšího projednání kontrolním orgánem zamítnuto. S ohledem na princip rychlosti, který je při rozhodování o odvolání do opatření stěžejní, je výslovně vyloučena povinnost správního orgánu postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu v případě odvolání, ze kterého není zřejmé, proti jakému opatření směřuje, nebo u něhož chybí odůvodnění.

K bodu 57

(k § 5 odst. 6 až 12)

Navrhovaný text § 5 odst. 6 je inspirován zákonem č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, který pro vydání opatření obecné povahy

vyklučuje procesní úpravu řízení o návrhu opatření obecné povahy. Forma opatření obecné povahy je již dnes v právním řádu poměrně hojně využívána, a to nejen v případech, kdy se regulace vztahuje ke konkrétnímu území, ale i v jiných případech regulace konkrétního předmětu (například zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů).

Opatření obecné povahy vymezuje své adresáty neurčitě, jako množinu subjektů, jejíž znaky lze specifikovat. Jeho adresáty lze tedy vymezit například jako fyzické a právnické osoby vykonávající určitou činnost (§ 9 zákona o elektronických komunikacích), nebo jako všechny držitele určité licence či povolení (§ 18a energetického zákona) apod. Adresáti opatření obecné povahy budou subjekty v působnosti SZPI, nebudou-li vymezení úžeji. Rozhodnutí, zda vydat opatření obecné povahy, bude muset být také v souladu se zásadou proporcionality (viz komentář k § 5 odst. 8).

Slova „i bez předchozí kontroly“ jsou uvedena proto, aby byl vyloučen výklad, který by na základě odkazu na § 5 odst. 1 mohl vést k závěru, že k vydání opatření obecné povahy by mohlo dojít pouze na základě výsledků provedené kontroly u konkrétní kontrolované osoby.

V § 5 odst. 7 je upřesněno, kdo je považován za osobu dotčenou, která může proti opatření obecné povahy podat námitky. Jedná se o vlastníky případně nájemce movitých a nemovitých věcí, vůči kterým může podle zákona č. 146/2002 Sb., směřovat povinnost, uložená na základě opatření [§ 2 písm. c) tohoto zákona]. Uvedené upřesňující vymezení osob dotčených je inspirováno správním řádem (§ 172 odst. 5) a stavebním zákonem (§ 52 odst. 2).

Dále je na tomto místě upraven režim rozhodování o námitkách podaných proti opatření obecné povahy, přičemž rozhodnutí, kterým bylo vyhověno námitkám, může být důvodem pro změnu opatření obecné povahy.

V § 5 odst. 8 je výslovně vyjádřena zásada proporcionality (přiměřenosti) při ukládání opatření podle § 5 odst. 3 a 6. Inspektor smí uložit opatření pouze v takové formě, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje povaha porušení právního předpisu. Před užitím těchto opatření musí tedy inspektor vážit nutnost, vhodnost a přiměřenost jeho použití vzhledem ke sledovanému cíli, a zda nebude zasahovat do práv kontrolovaných, případně přímo dotčených osob nad nezbytně nutnou míru. Jedná se o ustanovení přímo inspirované § 58 odst. 1 správního řádu, o užití zajišťovacích prostředků. V kombinaci s ustanovením § 5 odst. 9 navrhovaného zákona je tímto sledováno vyjasnění vztahu jednotlivých způsobů ukládání opatření. Jedná se tedy o problematiku správního uvážení o volbě mezi individuálním správním aktem (opatření na místě podle § 5 odst. 2 nebo 3) a opatřením obecné povahy, přičemž při výběru se příslušný správní orgán řídí kromě toho, zda výsledný

akt směřuje vůči obecně či konkrétně vymezenému okruhu adresátů, právě zásadou přiměřenosti.

Cílem ustanovení § 5 odst. 9 je stanovení vztahu mezi jednotlivými formami ukládaných opatření (individuálním správním aktem a opatřením obecné povahy). Souvisí tedy také s § 5 odst. 8 o proporcionalitě při volbě mezi formami, ve kterých se opatření ukládá. Předmětné ustanovení staví najisto, že nejde o překážku rei administratae, která by mohla při ukládání vícero forem opatření ve stejné věci nastat. Současně má poslední věta tohoto ustanovení za cíl zachovat lhůty pro splnění povinností uložených opatřením, které bylo ve věci uloženo jako první, tak aby při ukládání dalších opatření v této věci nedocházelo k nedůvodnému prodlužování těchto lhůt.

Zákon č. 146/2002 Sb. dosud postrádal režim uvolnění opatření v případě pozastavených zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků podle § 5 odst. 1 písm. e) obdobně jako je tomu u opatření ve formě zákazu, pokud bylo prokázáno, že předmětné výrobky neporušují právní předpisy. Tato problematika je nově upravena v § 5 odst. 11. Dále byla v § 5 odst. 10 i 11 oproti dosavadní právní úpravě zkrácena nejzazší lhůta pro uvolnění opatření, kterým byl uložen zákaz či pozastavení uvádění na trh, a to ze 30 na 15 dnů.

Současně bylo nutno v odstavci 12 doplnit režim pro změnu či zrušení opatření obecné povahy, pro případ, že by se změnilo nebo by pominuly důvody pro jeho vydání.

K bodům 59 a 60

(k § 5 odst. 15 a 16)

Formulační změna je prováděna s ohledem na to, že předmětem kontroly jsou požadavky potravinového právo jako celku.

K bodu 60

(k § 5 odst. 17)

Pojem „surovina“ je vypouštěn vzhledem k tomu, že surovina určená k výrobě potravin je ze své podstaty rovněž potravina ve smyslu definice stanovené v čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002. Terminologicky je tak zákon uveden do souladu se základní normou potravinového práva.

K bodům 61 až 63

(k § 6 odst. 1 až 3)

Přečíslování odstavců s ohledem na úpravy provedené v § 5. Formulační změna v odstavci 2 je prováděna s ohledem na to, že předmětem kontroly jsou požadavky potravinového právo jako celku.

V odstavci 3 je pak s ohledem na zavedení pojmu „uvádění na trh“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který je definován v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, tento pojem zaváděn i v zákoně č. 146/2002 Sb. V případě tabákových výrobků i nadále zákon č. 110/1997 Sb. používá pojem „uvádění do oběhu“.

K bodu 64

(k § 6 odst. 6)

Ustanovení je vypouštěno s ohledem na novelu zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, provedenou zákonem č. 256/2011 Sb., která tuto pravomoc SZPI zrušila.

K bodu 65

(k § 7)

Do § 7 je přidán nový důvod pro žádost celního orgánu o závazné stanovisko v případě pozastavení řízení o propuštění zboží do volného oběhu. Jedná se o potřebu posouzení dokladů předložených dovozcem, které často vyžaduje delší čas pro jejich řádné posouzení v souladu s předpisy Evropské unie. SZPI je odpovědná za kontrolu potravin neživočišného původu při dovozu ze třetích zemí, což vychází z § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb. Součástí kontroly dovozu je systematická dokladová kontrola [čl. 16 odst. 1 nařízení (ES) č. 882/2004], na jejímž základě je pak naplňován povinný procentní podíl fyzických kontrol stanovený jednotlivými nařízeními, které zpřísňují požadavky na dovoz některých komodit [například nařízení (ES) 669/2009 o zesílené úřední kontrole, nařízení (ES) č. 1152/2009, zvláštní podmínky dovozu potravin z některých třetích zemí v důsledku rizika kontaminace aflatoxiny, apod.].

K bodu 66

(k § 8)

Jedná se o přečíslování s ohledem na změnu v § 3. Dále je vypouštěno ustanovení § 3 odst. 3 písm. p), které bylo v tomto ustanovení nesprávně zařazeno.

K bodu 67

(k § 9)

Oprávnění ústředního inspektorátu a inspektorátů přibírat k provedení odborných činností souvisejících s výkonem kontroly i jiné odborníky a jejich oprávnění a povinnosti, upravené v odst. 1 a 2 vyplývají z § 6 kontrolního řádu, proto bylo nutné je v zájmu odstranění duplicit z tohoto zákona vypustit.

Je navrhováno doplnit oprávnění SZPI využívat údaje z předmětných registrů a informačních systémů v návaznosti na přijetí zákona o základních registrech. Zákon č. 146/2002 Sb. nebyl přímo pokryt změnovým zákonem č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů. Oprávnění využívat údaje z těchto registrů a informačních systémů je nezbytné pro výkon činnosti SZPI.

K bodu 68

[k § 11 odst. 1 písm. b)]

S ohledem na zavedení pojmu „nebezpečný/bezpečný“ v zákoně č. 110/1997 Sb., který vychází z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je pro konzistentnost obou zákonů využita příslušná terminologie i zde.

K bodu 69

[k § 11 odst. 1 písm. c)]

Byla doplněna opatření, jejichž nesplnění dosud nebylo pod sankcí, což snižovalo míru jejich vynutitelnosti.

K bodu 70

(k § 14)

Legislativně-technická změna vzhledem k přečíslování odstavců.

K Čl. II

Účinnost je stanovena v návaznosti na účinnost nového kontrolního řádu, a to dnem 1. ledna 2014.