

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta  
Katedra práva životního prostředí

Eva Strnadová

POTRAVINOVÉ PRÁVO V ČESKÉ REPUBLICE  
A V ZAHRANIČÍ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Milan Damohorský, Dr.Sc.  
Praha, prosinec 2008

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, Dr.Sc. za pomoc, podnětné připomínky a trpělivost.

Eva Strnadová  
diplomantka

## **Obsah:**

<b>1. ÚVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>2. PRÁVNÍ ZÁKLADY POTRAVINOVÉHO PRÁVA</b> .....	<b>9</b>
<b>3. HISTORICKÝ VÝVOJ POTRAVINOVÉHO PRÁVA</b> .....	<b>11</b>
3.1 Vývoj v České republice .....	11
3.2 Vývoj v Evropské unii .....	18
3.3 Mezinárodní organizace a členství ČR v nich .....	22
3.3.1 Světová obchodní organizace (The World Trade Organization).....	23
3.3.2 Codex Alimentarius .....	24
3.3.3 Organizace pro výživu a zemědělství (FAO) .....	26
<b>4. POTRAVINOVÉ PRÁVO V DOKUMENTECH EU A VLIV NA ČR</b> .....	<b>28</b>
4.1 Zelená kniha o obecných principech potravního práva .....	28
4.2 Bílá kniha o zdravotní nezávadnosti potravin (The White Paper on Food Safety) .....	28
4.3 Vliv dokumentů na Českou republiku .....	29
4.4 Zajištění bezpečnosti potravin v ČR .....	30
<b>5. ZÁKLADNÍ ZÁSADY BEZPEČNOSTI POTRAVIN</b> .....	<b>32</b>
5.1 Zásada komplexního a jednotného přístupu .....	35
5.2 Analýza rizika .....	35
5.3 Zásada předběžné opatrnosti.....	37
5.4 Sledovatelnost.....	37
5.5 Primární odpovědnost provozovatele potravinářského podniku.....	38
5.6 Transparentnost.....	39
<b>6. MIMOŘÁDNÉ SITUACE</b> .....	<b>40</b>
6.1 Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva .....	40
6.2 Mimořádná opatření.....	43
6.3 Krizové řízení .....	45

<b>7. INSTITUCE V RÁMCI POTRAVINOVÉHO PRÁVA .....</b>	<b>48</b>
<b>7.1 Na úrovni Evropské unie.....</b>	<b>48</b>
7.1.1 Evropská komise.....	48
7.1.2 Evropský úřad pro bezpečnost potravin.....	49
7.1.3 Konfederace výrobců potravin a nápojů .....	52
<b>7.2 Na úrovni České republiky .....</b>	<b>53</b>
7.2.1 Ministerstvo zemědělství .....	54
7.2.2 Státní zemědělská a potravinářská inspekce .....	55
7.2.3 Orgány veterinární správy .....	56
7.2.4 Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský.....	57
7.2.5 Státní rostlinolékařská správa .....	57
7.2.6 Orgány ochrany veřejného zdraví.....	58
7.2.7 Další orgány .....	59
<b>8. IRSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA .....</b>	<b>61</b>
<b>9. OZNAČOVÁNÍ POTRAVIN V ČR.....</b>	<b>69</b>
<b>10. ZÁVĚR.....</b>	<b>74</b>
<b>11. POUŽITÁ LITERATURA.....</b>	<b>78</b>
<b>12. SUMMARY.....</b>	<b>80</b>

## 1.Úvod

Šestnáctý říjen je každoročně oslavován jako Světový den potravin, a to jako připomínka založení Organizace pro výživu a zemědělství (FAO), specializované agentury Organizace spojených národů. Tento den se slaví již od roku 1981 a vždy je zasvěcen jednomu z hlavních aktuálních témat roku. Rok 2008 byl zaměřen na zdůraznění klimatických změn a využití bioenergie a jejich pozitivních, ale především negativních dopadů na výrobu, bezpečnost a zajištění potravin pro každého na světě a snaha se, co nejlépe s těmito dopady vyrovnat (the challenges of climate change and bioenergy), aby nedošlo k narušení práva každého na přiměřenou potravu (the right to food) a k prohloubení potravinové krize v některých částech světa a to především v rozvojových zemích.

Právě konkrétně právu na přiměřenou potravu, které je zakotveno v článku 11 mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, byl věnován loňský světový den potravy. Toto právo má každému zajistit přístup k zdravotně nezávadným, výživově hodnotným, kulturně přijatelným potravinám a to hlavně v takové míře, aby každý mohl prožít plnohodnotný život bez zdravotních problémů a hladu.

Právě z obav z prohlubující se potravinové krize se na počátku června roku 2008 uskutečnil (3.června - 5.června 2008) summit Organizace spojených národů v Římě. Tento summit shledal, že především zvyšující se cena ropy a cena základních potravin a též ekonomické překážky bránící ve volném dovozu a vývozu základních plodin, má za vinu vzrůstající počet hladovících osob. Proto summit vyzval ve své závěrečné deklaraci ke zvýšené pomoci rozvojovým zemím, fondu potravinové pomoci byla touto deklarací přislíbena další finanční pomoc, která by měla pomoci, prostřednictvím nově přijatého akčního plánu, najít řešení potravinové krize a tím zlepšit situaci v nejvíce postižených oblastech s ohledem na dnešek, ale především s výhledem i na řešení do budoucna. Jak zmiňuje Organizace spojených národů je nutné především podporovat drobné zemědělce v rozvojových zemích, kteří by mohli znamenat potenciál pro budoucnost především s ohledem na zvýšení zemědělské aktivity země<sup>1</sup>. I Evropská unie v tomto ohledu přijala některá opatření a vyjádřila se, že je nutné proti tomuto globálnímu problému bojovat společně a ihned a nečekat na další zhoršení situace<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Potravinová krize: Financování přislíbeno; [www.osn.cz](http://www.osn.cz); více na [www.fao.org](http://www.fao.org)

<sup>2</sup> Více na <http://ec.europa.eu/food>

Avšak dalším problémem, který prohlubuje nastupující potravinovou krizi je masivní přechod západního světa k biopalivům, které však s sebou nese řadu úskalí. Ve zprávě se organizace OSN pro potraviny a zemědělství (FAO)<sup>3</sup> zabývá zvyšující cenou potravin, kterou dávají do souvislosti s právě se zvyšující spotřebou zemědělských komodit jako jsou řepka, cukrová třtina apod. na výrobu biopaliv. Zpráva porovnává užitek a úsporu fosilních paliv oproti nárůstu cen a nedostatku potravin, ke kterému by bez dalších opatření mohlo docházet. Plodiny při svém růstu spotřebovávají oxid uhličitý (který je považován za jednoho z hlavních viníků klimatických změn), ale tím, že plodiny jsou poté využity jako příměs do paliv je jejich přínos snížen a to ještě nesmíme opomenout, že v důsledku větší potřeby těchto plodin došlo k rozšiřování zemědělských ploch (k získávání dalších zemědělských ploch většinou došlo díky vykácení přirozené zeleně, která sloužila jako tzv. plíce země a spotřebovávala oxid uhličitý).

Další z úskalí, které musí vyřešit potravinová legislativa je zamezení proniknutí nebezpečných potravin na trh a tím možné přímé ohrožení zdraví spotřebitele. Nemoci způsobené přímo nebo nepřímo potravinami jsou rozšířené po celém světě, a to od těch banálních až po závažné, které mohou způsobit smrt jednotlivcům, ale i vyvolat smrtící epidemii na rozsáhlejších územích. Během letního období jsou to především pro toto období typická průjmová onemocnění, bakterie salmonelózy, campylobacterie či listeriozy, které jsme v poslední době zaznamenali ve zvýšené míře, a to bohužel nejen v létě. S tímto aspektem souvisí i nutnost regulace hygieny a přijímání hygienických opatření při výrobě, dovozu a prodeji potravin. Toto téma na první pohled možná s potravinovou legislativou nesouvisí, ale opak je pravdou. Povinnost dodržovat hygienická opatření je jedním z předpokladů pro to, aby potraviny byly bezpečné. Jedná se především o to, aby nemocný prodáváč nesahal na potraviny, případně zdravý prodáváč nesahal zároveň na potraviny a stejnou rukou přijímal peníze či sahal na jiné předměty a tím přenášel nakažlivé choroby apod. Bezpečné potraviny jsou totiž základem pro ochranu lidského zdraví.

Potraviny jako každodenní součást života. Potraviny, které mohou být příčinou nemoci, a to nejen pouze té fyzické, ale i psychické v podobě poruch příjmu potravin. Věc, na kterou, ať se to nezdá, myslíme asi nejčastěji po celý svůj život a to ať už z důvodů, že si chceme na jídle pochutnat a vychutnat si ho nebo prostě jen z pocitu

---

<sup>3</sup> Více na [www.fao.org](http://www.fao.org).

hladu či v případech, kdy naopak z důvodu nemoci musíme, ať už chceme nebo ne, přemýšlet nad tím, co jíme. To všechno jsou důvody, které mě samotnou vedly k tomu, abych se zamyslela a vybrala si toto téma jako diplomové téma. Zajímalo mě především to, zda je vše týkající se potravin někde právně upraveno, např. to, zda mohu mít jistotu, že pokaždé, když si koupím čokoládu, bude to ta samá čokoláda o tom samém složení a ne pouze kakaová pochoutka jen vzdáleně připomínající čokoládu. Zjednodušeně řečeno, dává mi právní řád jistotu ochrany zdraví před nebezpečnou potravinou či nějakým způsobem ochuzenou potravinou, ochranu před nekvalitními a závadnými potravinami dovezené do ČR z EU či třetích zemí? Jednalo se o jakýsi lidský podtext tohoto tématu. Získat jakousi jistotu, že alespoň formálně jsem jako spotřebitel v tomto oboru chráněna, když už bych tedy připustila tu možnost, že někteří prodávající by tyto normy nedodržovali. V současné době pracuji v občanském Sdružení obrany spotřebitelů a i zde se často v dotazech spotřebitelů setkáváme s otázkami související s potravinovým právem, ať už se to týká označování potravin, podmínek pro skladování, ale též složení výrobku především v případech, kdy by mohlo docházet ke klamání spotřebitele<sup>4</sup>. Jedná se o případy od dnes již klasických oschlých a plesnivých plátkových sýrech přes zapáchající kuřecí maso až po konzervy naplněné místo uzenými šproty „obranými“ hlavičkami šprotů a ještě s červy. Ale to už byla spíše výjimka o to však strašnější, co vše může být prodáváno v obchodech.

Diplomová práce je rozdělena do několika částí, které se nejen zabývají potravinovým právem jako celkem, ale též i jeho dílčími problémy jako jsou bezpečnost potravin a s ním souvisejícím problémem – označováním potravin. V první části se věnuji historii potravinového práva jak v České republice, tak v Evropské unii a částečně i vývojem mezinárodních organizací. V druhé části objasňuji detaily české legislativy a harmonizace její legislativy s právní úpravou Evropské unie. Stěžejní místo v této diplomové práci zaujímá především nařízení Evropské unie 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva a zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a jeho vysvětlení. Třetí část patří potravinovému právu Irsko v porovnání s českým potravinovým právem. A poslední kapitola je věnována jedné oblasti potravinového práva, a to konkrétně označování potravin, které je z mého pohledu pro spotřebitele jeden z hlavních aspektů pro rozhodování při výběru potravin.

---

<sup>4</sup> Častý dotaz je směřován na kvalitu a složení tmavých respektive celozrnných výrobků, protože výrobci často přistupují k obarvení těsta karamellem, je to levnější a na první pohled spotřebitel nic nepozná.

Z pramenů, které jsem využila pro zpracování této práce jednoznačně dominují právní předpisy, a to jak na úrovni komunitární a to ve formě nařízení a směrnic, tak na úrovni národní ve formě zákonných i podzákonných právních předpisů. Práce vychází z právního stavu k listopadu 2008. V rámci studia této právní problematiky byla využita i odborná literatura a to jak publikace českých, ale i zahraničních autorů. Ve výčtu použitých pramenů nelze zapomenout na internetové zdroje, které nejrychleji reagují na případné změny v potravinovém právu.



## 2. Právní základy potravinového práva

Kulturní, sociální a hospodářská práva, jak je uvádí Listina základních práv a svobod<sup>5</sup> obsahují též právo každého na ochranu zdraví (čl. 31 LZPS, první věta). Toto právo je úzce spjato s nejdůležitějším základním lidským právem – právem na život (čl. 6, odst. 1 LZPS) a s dnes stále častěji skloňovaným právem na příznivé životní prostředí (čl. 35, odst. 1 LZPS). Podobně je tomu i u komunitárního práva - Článek 2 SES stanoví, že politiky<sup>6</sup> a činnosti prováděné na úrovni Společenství podporují mj. vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života. Zajištění potravin, které jsou z pohledu spotřebitele zdravotně nezávadné a bezpečné pak představuje právě jeden z předpokladů pro uplatňování těchto vyjmenovaných práv a politik.

Právo bylo vybráno jako hlavní, nejefektivnější a nenahraditelný prostředek k zajištění potravinového práva při současném využití dalších nástrojů, zejména politických, koncepčních, vědeckých, osvětových a jiných nástrojů.

Pokud bychom však chtěli zařadit potravinové právo do systému práva, nedostali bychom úplně jednoznačnou odpověď na tuto otázku. Ale nejčastěji je jeho postavení řešeno následující konstrukcí: Vycházíme-li z obecně přijímané bipartice kontinentálního systému práva na právo soukromé a právo veřejné<sup>7</sup>, jejichž vzájemné hranice jsou však velmi neostré, tak docházíme k následujícímu zjištění: potravinové právo lze dát do souvislosti s právem životního práva, jehož částí je i zemědělské právo<sup>8</sup> a se správním právem, jenž řadíme do práva veřejného. Další důvod pro zařazení do veřejného práva vyplývá z následujícího tvrzení: bezpečnost potravin jako jeden z předpokladů pro veřejné zdraví člověka je veřejným zájmem. Přesto nelze říci beze zbytku, že se jedná o právo veřejné, dochází zde k nepřesnostem, které je nutné respektovat.

Proto je možné obecně potravinové právo charakterizovat jako funkční součást práva, která je sloučením částí několika právních odvětví v poměrně ucelené těleso sloužící svému účelu, kterým je ochrana zdraví a zájmů spotřebitelů především.

---

<sup>5</sup> Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

<sup>6</sup> Mj. hlava XIII zdravotnictví, hlava XIV ochrana spotřebitele, hlava XIX životní prostředí, hlava II zemědělství, hlava I volný pohyb zboží.

<sup>7</sup> Jedná se o tři základní teorie, které pomáhají při dělení na veřejné a soukromé právo: teorie zájmová, mocenská, organická více viz Gerloch, A. - Teorie práva, 2. rozšířené vydání, 2001 Dobrá Voda, str. 114.

<sup>8</sup> Damohorský, M. a kol. :Právo životního prostředí, 2.přepřacované a doplněné vydání, CH Beck 2007, str.541, Damohorský, M., Smolek, M.: Zemědělské právo, 1.vydání, Praha IFEC 2001

Poměrně úspěšně se s pojmem potravinové právo vypořádal Helešic<sup>9</sup>, který tento pojem nevyužívá ve smyslu vědeckého členění práva, ale jako označení souboru právních předpisů pro potřeby praxe, obdobně jako se používá označení zemědělské právo apod.

Potravinovému právu a bezpečností potravin se začala věnovat pozornost především po problémech se zdravotní nezávadností potravin (BSE a dioxiny) v devadesátých letech minulého století. Evropská unie se proto snažila sjednotit roztržitou právní úpravu, která by spotřebitele před případným potravinovým rizikem ochránila. Česká republika zohledňovala tyto úpravy již v přístupových jednáních, a proto 1.května 2004, kdy se Česká republika stala členem Evropské unie, začala občanům ČR příslušet i práva a povinnosti, která vyplývají právě z členství v EU, včetně práv a povinností ohledně potravin.

Z těchto důvodů již nelze právní úpravu potravin chápat pouze jako úpravu ryze českou, ale díky novele ústavy (tzv. „euronovele“)<sup>10</sup>, při které došlo ke změně v čl. 10 a čl. 10a Ústavy, v jehož důsledku došlo k rozšíření českého právního systému o vyhlášené mezinárodní smlouvy ratifikované parlamentem a podepsané prezidentem. Touto novelou došlo tedy ke změně směrem k rozšíření právního rámce, není totiž tvořen již pouze ústavou, včetně Listiny základních práv a svobod, zákony a podzákonými předpisy, ale je nutné do něho zahrnout i legislativu EU (především nařízení, směrnice a rozhodnutí Komise), se kterou musí být česká legislativa v souladu, ale také již zmíněné vyhlášené mezinárodní smlouvy vznikající z členství ČR v jiných mezinárodních organizacích. V případě konfliktu s národní úpravou mají, jak mezinárodní smlouvy, tak evropská legislativa aplikační přednost.

Lze tedy shrnout, že potravinové právo je primárně veřejné právo, avšak můžeme zde nalézt i soukromoprávní aspekty.

---

<sup>9</sup> Helešic, F.: Ke tvorbě základů potravinového práva České republiky, ASPI, 1998.

<sup>10</sup> Ústavní zákon č. 395/2001Sb.

Čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

Čl. 10a odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“

### 3. Historický vývoj potravinového práva

#### 3.1 Vývoj v České republice

Potraviny jako nezbytná složka lidského života a v důsledku postupujícího technického pokroku a celkové změny v životě si i tato oblast života vyžádala právní úpravu. Prvotně se jednalo pouze o dílčí právní předpisy, poté již šlo o ucelenější, rozsáhlejší a hlavně odborně kvalitnější legislativní úpravu.

Pokud však chceme nalézt počátky českého potravinového práva musíme se vrátit až na přelom 19. – 20. století, kdy naše země byla součástí Rakouska – Uherska a je nutné poznamenat ke kvalitě tehdejší úpravy, že v porovnání s ostatními státy byla úroveň rakouskouherské legislativy na vysoké úrovni.

V období 1891 až 1898 byla vypracovaná rozsáhlá a po odborné stránce vysoce hodnocená legislativní práce. Tento právní soubor nazván *Codex Alimentarius Austriacus* (dále jen jako *Codex*) upravoval problematiku poživatin, kosmetických prostředků, užitých výrobků aj. s ohledem na jejich výrobu, složení, názvosloví...atd. *Codex* platil pouze pro rakouské území, ale zde však byl jako základní závazná směrnice určena všem, kteří se zabývali výrobou, obchodem nebo kontrolou potravin. *Codex* byl vydán ve třech svazcích v letech 1911, 1912 a 1917, ale pouze v německém jazyce, což v následujících letech přinášelo nemalé komplikace s jeho aplikací v praxi.

Jedním ze zákonů, který byl součástí *Codexu* byl i říšský zákon č. 89/1897 ze dne 16. ledna 1896, zákon o obchodu potravinami a některými předměty denní potřeby. Cíl tohoto zákona lze shledat v tom, aby „bráněno bylo vždy více se rozšiřujícímu porušování potravin, a to jak porušování takovému, které v sobě zahrnuje nebezpečí pro zdraví konsumentů tím, že užívá se látek přímo škodlivých, tak i porušování takovému, kde se především jen výživná hmota potravin zmenšuje, a kterým mimo škodu ve směru majetkovém při opětovném požívání taktéž poškození poměrů výtěžkových a zdravotních způsobeno být může.“<sup>11</sup>

V tomto zákoně nalezneme moderní pojetí legislativy, nové definice trestních deliktů a k nim příslušných trestů. Hned na počátku zákona byl vymezen předmět zákona. Jednalo se především o *obchod s potravinami*, tj. vše, co slouží k požívání nebo k výživě. *Potraviny* byly definovány jako „věci, které se jedí a pijí“<sup>12</sup>, *věci k výživě*, pak

---

<sup>11</sup> Matzner: Zákon o obchodu potravinami a některými předměty užitnými, E. Beaufort, 1903, str. 1.

<sup>12</sup> Tamtéž.

jako „věci, které dávají tělu výživu<sup>13</sup>“ a neposledně i *věci požívání* jako „věci nejen k výživě, ale i takové, které se jedí a pijí, ale nedávají lidskému tělu výživu, např. léky<sup>14</sup>“. Do působnosti tohoto zákona nespádala však jen tato problematika, ale působnost byla širší. Působnost se vztahovala ještě na tabák, koberce, čalounění, hračky, barvy na malování pokojů, záclony, kuchyňské potřeby a mnoho jiných. Zjednodušeně řečeno týkalo se to všech látek a předmětů, které přišly do styku s člověkem nebo s jídlem a mohly by negativně ovlivnit jeho zdraví.

Tento zákon obsahoval i rozdělení pravomocí mezi dozorové orgány v oblasti výroby a prodeje potravin a v dalších zákonech specifikovaných oblastí, avšak jeho rozdělení bylo nepřesné a častokrát zde docházelo k překrývání pravomocí a z dnešního pohledu bylo zajímavé i umístění tohoto ustanovení, nebylo na konci zákona, jak jsme tomu zvyklí z dnešních právních norem, ale hned na počátku, totiž v § 2 zákona.

Stejně tak trestní ustanovení a delikty proti dnešním legislativním zvyklostem nenalezneme na konci normy, ale již v § 9 a následujících 14 paragrafech zákona. Tato ustanovení se především týkala nejruznějších podob falšování, prodávání zkažených potravin, přimíchávání škodlivých látek, odepření prohlídky v obchodě či výrobně apod.<sup>15</sup> Rozmezí trestů bylo široké od peněžitých trestů až po nepodmíněné odnětí svobody.

Po vzniku Československé republiky sice došlo k recipování celého Codexu (recepce se netýkala Slovenska, která se řídila především legislativou uherskou), ale během následujících let byl doplněn a změněn více než 25 zákony, 150 výnosy, vyhláškami a rozhodnutími. Většinou se jednalo o řešení specifických opatření jednotlivých druhů zemědělských surovin a potravin.

Co se týká československých dozorových orgánů po vzniku republiky vše zůstalo při starém. Jejich kompetence se řídily ještě podle již několikrát zmíněné normy č. 89 z roku 1896 (zákon č. 89/1897 ř. z.). Jednalo se především o speciální orgány některých politických úřadů, magistrátů některých měst, okresní lékaře, orgány

---

<sup>13</sup> Tamtéž.

<sup>14</sup> Tamtéž.

<sup>15</sup> O falšování se jednalo v případech, kdy vzhled výrobku se nezměnil, avšak obsahově se jakost zhoršila, např. z mléka byla odebrána smetana apod., o falšování se však nejednalo, pokud však byla přimíchána neškodná látka, o falšování se nejednalo. Více viz v Matzner J.: Zákon o obchodu potravinami a některými předměty užitnými, E. Beaufort, 1903.

samosprávných sborů (zdravotní a potravní policie) a dále byla vláda zmocněna k tomu, aby zřizovala další dozorní orgány (se souhlasem sněmu)<sup>16</sup>.

V dalších letech v důsledku rozvoje československého hospodářství a též s ohledem na ostatní státy a jejich legislativu však bylo nutné celý stávající potravinový kodex přepracovat, neboť svojí povahou byl již zastaralý a doposud zde byla jen jeho verze v německém jazyce, která komplikovala výklad a jeho srozumitelnost.

Revize potravinového práva spadala pod kompetenci ministerstva zdravotnictví, proto jeho akt z prosince 1934 (výnos Min. zdravotnictví č. 22541/1934) rozšířil právní závaznost a působnost dosavadního Codexu i na Slovensko a Podkarpatskou Rus pod názvem Potravní kodex československý<sup>17</sup>. Též byla zavedena i schvalovací procedura týkající se nově přijatých právních předpisů. Samotné revizní práce začaly již v roce 1930, ale v důsledku okupace a druhé světové války nikdy nebyly dokončeny v tak velkém rozsahu, jak bylo původně zamýšleno.

Potravní kodex byl revidován prostřednictvím tzv. sešitů rozdělených do jednotlivých kapitol týkající se vždy jednotlivých plodin či surovin (např. Obiloviny, luštěniny...atd.)<sup>18</sup>. Těchto tzv. sešitů a k tomu přičleněných potravinářských rozhledů<sup>19</sup> bylo vydáno do roku 1937 celkem dvanáct, s tím, že některé kapitoly (např. obiloviny, chléb...) byly v průběhu těchto let několikrát novelizovány. V roce 1937 bylo těchto dvanáct sešitů redakčně upraveno do jednoho kompletního svazku tzv. I. svazku Potravního kodexu československého, jednalo se o dílo rozsáhlé, s obsáhlým jmenným rejstříkem a přílohami, celkem zaplnilo 750 stran textu. Předpokládalo se vydání dalších 2 až 3 svazků, které by zahrnovaly doposud nezpracované kapitoly, ale práce na těchto svazcích přerušila okupace a posléze i druhá světová válka a po ní nástup komunistické moci k vládě, která potravinové právo směřovala naprosto odlišným směrem.

V období okupace a druhé světové války byl nahrazen stávající potravní kodex německými předpisy a nařízeními<sup>20</sup>.

Po skončení druhé světové války a následném komunistickém převratu došlo v potravinovém právu ke mnoha změnám, v krátké době byla zrušena řada právních předpisů včetně potravního kodexu a byly nahrazeny úplnou novou úpravou, ale pouze na úrovni technických norem. V rámci potravinového práva byl vytvořen systém

---

<sup>16</sup> Škopek, B.: Průvodce legislativou potravin, I.díl, ÚZPI listopad 2005, str.9.

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> Tamtéž.

<sup>19</sup> Jednalo se o dokument, který měl sloužit pro lepší porozumění a jednotný výklad sešitů.

<sup>20</sup> Škopek, B.: Průvodce legislativou potravin, I.díl, ÚZPI listopad 2005, str.10.

technických norem<sup>21</sup>, jejichž závaznost byla dána pouze politickým rozhodnutím v podobě výnosů, rozhodnutí a podobných aktů ministerstev či nižších organizačních institucí (např. rozhodnutí Ústřední správy nákupu u zemědělských produktů) nikoli formou zmocnění v zákoně.

Tyto technické normy upravovaly detailně příslušné podmínky a požadavky na jednotlivé výrobky, komodity atd. Obsahově se týkaly i zdravotní nezávadnosti a v případech nedodržení závazných předpisů byli obchodníci sankcionováni.

V důsledku tohoto trendu došlo k téměř úplně uzavřenému systému norem, do kterého se jen stěží dostávaly nové vědecké poznatky týkající se určitého oboru či výrobku. Přesto vyhláška č 45/1966 Sb., prováděcí předpis zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, který položil zákonný základ mimo jiné pro zdravou výživu obyvatelstva, deklarovala, že poživatiny (potraviny včetně surovin, pitné vody, vod minerálních a pochutin) musí být zdravotně nezávadné, musí mít potřebnou biologickou hodnotu, nesmějí být mikrobiologicky nebo jinak narušené, nesmějí vzbuzovat odpor, nesmějí být neznámého ani podezřelého původu a musí odpovídat dalším požadavkům stanovených ve vyhlášce, hlavním hygienikem a v technických normách.

Jak Škopek uvádí tento nepříznivý stav se prohluboval ještě více tím, že podniky zaostávaly v modernizaci techniky a technologií, dosavadní stroje byly opotřebované a zastarávaly, a to v důsledku finančních problémů v podnicích. To vše vedlo k „změkčování“ technických norem a z toho pramenící snížení jakosti potravinových výrobků.

Na konci „komunistické moci“ došlo ještě k několika dalším změnám v potravinovém právu z důvodů výše uvedených. Jednalo se především o zrušení oborových podniků a jejich generálních ředitelství a k dalším strukturálním změnám, na které musela reagovat i úprava legislativy. Ale především v roce 1988 federální ministerstvo zemědělství a výživy vydalo pokyn k vytvoření nového zákona o potravinách, který by měl navazovat na Potravní kodex československý z 1. republiky<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Systém technických norem byl založen na třech stupních tech. norem dle rozsahu místní působnosti. Nejvyšší stupeň norem zastupují *Československé státní normy*, které mají celostátní působnost, vydávané jednotlivými ministerstvy za koordinace Úřadem pro technickou normalizaci a měření (později název byl doplněn o zkušebnictví (ÚNMZ)). Další stupněm norem tzv. *oborovými normami* byla pověřena oborová normalizační střediska. Poslední normy vytvářely velké podniky, v případě, když pro jejich obor není vytvořena ČSN, jedná se o tzv. Podnikové normy. PO vstupu do RVHP se sjednocovaly tyto přístupy z důvodů zjednodušení případného obchodu mezi členskými státy.

<sup>22</sup> Škopek, B.: Průvodce legislativou potravin, I.díl, ÚZPI listopad 2005, str. 11.

K prvním krokům přípravy nového zákona patřilo, jak Škopek uvádí, vytvoření a zajištění všech dostupných podkladů, materiálů a především stanovení koncepce z hlediska věcného, legislativně právního záměru a mnoho dalších organizačně technických opatření. Zároveň nesměl být opomíjen dosavadní systém technických norem a především nutnost vyřešit jeho vztah k nově vznikajícímu zákonu.

Ještě v červenci roku 1989 byla schválena osnova zákona, ve které byly zohledněny i podněty a připomínky od mezinárodní organizace FAO/WHO adresované všem členským státům, které ještě neměly samostatný zákon o potravinách. Přípravy měly pokračovat vydáním zásad zákona o potravinách do konce roku 1990, do schvalování těchto zásad však zasáhly politické změny listopadu 1989, včetně zrušení ministerstva zemědělství a výživy a jeho nahrazením ministerstvem zemědělství. Přesto již počáteční snahu o nový zákon lze chápat jako vybědnutí ze čtyřicetiletého období, které pro potravinové právo nebylo příjemné a životaschopné.

Ještě předtím než došlo ke svržení komunistické moci, však došlo v letech 1987 na poli živočišné výroby k několika dalším právním úpravám<sup>23</sup> týkající se především zdravotní a hygienické nezávadnosti a péče o biologickou hodnotu živočišných produktů. Obdobná úprava přetrvala až do dnešní doby.

Po listopadu 1989 muselo dojít k řadě změn v důsledku nastolení nového demokratického režimu. Především se jednalo o vypořádání se s pozůstatky minulého režimu. Jak jsem již uvedla, Ministerstvo zemědělství a výživy bylo zrušeno a nahrazeno Ministerstvem zemědělství<sup>24</sup>. Další zásadní otázkou byla závaznost systému technických norem a jeho návaznost na nově přijaté právní předpisy. Vyřešit tuto otázku bylo nutné především s ohledem na velké množství technických norem všech třech stupňů technických norem<sup>25</sup>. Tento otazník byl vyřešen až zákonem č. 142/1992 Sb., o československých technických normách, který rušil předchozí právní rámec zákona č. 94/1964 Sb., týkající se vzniku a závaznosti systému technických norem.

Československé státní normy platily a byly závazné ještě po dobu několika let, a to až do konce roku 1994, po tomto datu byly závazné jen v případě, že na ně výslovně zákon odkazoval<sup>26</sup>. Co se týká oborových norem, ty koncem roku 2003 přestaly být závazné bez jakýkoli podmínek, podnikové normy se staly pouhými vnitropodnikovými

---

<sup>23</sup> Zákon č. 87/1987 Sb., o veterinární péči, vyhláška č. 121/1987 Sb. o zabezpečení zdravotní nezávadnosti živočišných produktů.

<sup>24</sup> Více viz [www.mze.cz](http://www.mze.cz), zákonem č. 288/1990Sb., jenž měnil tzv. kompetenční zákon č. 2/1969 Sb.

<sup>25</sup> Cca 500 ČSN, cca 3000 ON, a řádově několik tisíc podnikových norem.

<sup>26</sup> Měly pomoci zjednodušit smluvní vztahy. Např. mléko, obiloviny, drůbež...apod.

předpisy. České státní normy však v českém právním systému dále figurují, přímo jejich existenci upravuje zákon č. 22/1997Sb., o technických požadavcích na výrobky, v platném znění a to konkrétně v hlavě II., §4 a následující, není však obecně závazná. Jedná se především o technické normy týkající se jakosti potravin, např. drůbeže apod.

Poté již nic nebránilo dalším pracím na paragrafovaném znění připravovaného zákona o potravinách. Ale další překážkou pro vznik nového zákona bylo rozpadnutí Federace a vznik nového českého státu, v jehož světle došlo k odsunutí potravinového práva až na říjen 1994. Po zdlouhavém a složitém vládním jednání bylo paragrafové znění předloženo parlamentu až v roce 1996, kde po bouřlivých jednání byl zákon schválen v dubnu následujícího roku jako zákon č. 110/1997 Sb. s účinností 1.9.1997.

Zákon, který byl schválen až po velkém úsilí, pojímá celou komplexní úpravu potravinového práva, týká se tedy jak potravin živočišného, tak i rostlinného původu. Je ale nutné poznamenat, že je zde i zmocnění pro vydávání dalších podzákoných právních předpisů<sup>27</sup>, které řeší detailní úpravu jednotlivých zemědělských komodit či výrobků.

Zákon dle důvodové zprávy vypracované při předkládání zákona do Poslanecké sněmovny ČR vysvětluje ve své obecné části cíl této právní úpravy:

- 1/ochrana před zdravotně závadnými potravinami,
- 2/ snaha zúžit státní kontrolu jen na tzv. kritické body, které sám výrobce stanoví (pravidla HACCP<sup>28</sup>),
- 3/ sladění s legislativou ostatních států a EU z důvodů zjednodušení smluvních vztahů.

Důvody k bodu čísla jedna jsou jednoznačné, potravinový řetězec, který končí až v ústech spotřebitele je dlouhý a po celý jeho průběh může být narušen průnikem cizorodých látek, jak přirozeným smícháním, tak umělým zavedením nežádoucích látek. Jde tedy o sladění a ochranu zájmů všech zúčastněných stran, přesněji řečeno výrobců, prodejců, spotřebitelů a zahraničních odběratelů z hlediska zdravotní nezávislosti a jakosti<sup>29</sup>.

Státní dozor prostřednictvím k tomu určených orgánů je snížen na minimum. Kontrola se provádí pouze k ověřování úrovně vlastní kontroly potravin výrobcem a

---

<sup>27</sup> Zmocnění pro Ministerstvo zemědělství – požadavky na jakost a uvádění do oběhu a pro min. zdravotnictví – zdravotní a hygienické požadavky.

<sup>28</sup> System of Hazard Analysis and Critical Control Point, srovnej úpravu směrnici týkající se hygieny potravin, směrnice rady 93/43.

<sup>29</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 110/1997Sb., do oběhu nesmějí být uvedeny potraviny zdravotně závadné, klamavě označené a napodobené.



kontroly na úrovni tzv. kritických bodů a jejich dodržování, těch bodů, které si výrobce sám stanoví. Kritickými body jsou v zákoně označeny technologické úseky, které představují největší riziko porušení zdravotní nezávadnosti. U ostatních povinností výrobců dochází ke kontrole až v momentu, kdy byly zjištěny závady u potravin, které byly již uvedeny do oběhu.

Zákon dále upravuje otázky okolo označování potravin a to především z důvodů ochrany zdraví spotřebitelů, podrobnosti jsou však ponechány vyhlášce č. 133/2004 Sb., o podmínkách označování potravin a surovin.

Část, jenž se zabývá označováním potravin je plně v souladu s komunitárními, ale i jinými mezinárodními předpisy. Podrobnosti ohledně označování stanovují vyhlášky pro jednotlivé typy potravin a surovin.

Závěrem lze říci, že dnešní úprava v zákoně o potravinách a tabákových výrobcích sleduje především kontrolu bezpečnosti potravin až uvedených do oběhu. Systém této kontroly a i celý zákon je v souladu s legislativou Evropské unie a mezinárodními dokumenty CODEX ALIMENTARIUS, a to především týkající se inspekce potravin. Nedodržování těchto závazných zásad by ohrožovalo konkurenceschopnost českých výrobců v zahraničí a k omezení volného pohybu zboží po státech Evropské unie a nejen po ní.

Česká potravinová legislativa však není omezena pouze na zákon o potravinách a jeho prováděcí předpisy, ale je nutné zdůraznit, že i zákon o veterinární péči (zákon č. 166/1999 Sb.) upravující potraviny živočišného původu a dále zákon o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb.), který vymezuje některé povinnosti v případě provozování stravovacího zařízení a hygienických podmínek pitné vody, v potravinovém právu zaujímají neopomenutelnou roli.

Ale ani tento seznam dostatečně nevyčerpává celou potravinovou problematiku a v této souvislosti nelze opomenout zákony upravující dílčí problémy potravin. Týká se to především těchto předpisů: zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organizmy, který však do značné míry pouze odkazuje na evropskou legislativu, a to především na nařízení evropské unie 1829/2003 ES a 1830/2003, upravující způsob a rozsah označování potravin GMO, které jsou uvedeny na trh<sup>30</sup>, právní úprava zabývající se v dnešní době často skloňovanou otázkou geneticky modifikovaných organismů a jejich využití v potravinovém průmyslu. Dále je to oblast

---

<sup>30</sup> Škopek, B.: Průvodce legislativou potravin I. Díl, ÚZPI 2005, str 23.

ekologického zemědělství a jeho úprava v zákoně č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství. Zákon upravuje podmínky hospodaření, které musí zemědělec splňovat, aby jeho výrobky mohly nést označení „biovýrobky“.

Vinařství je další oblastí, která delší dobu čekala na legislativní úpravu, poprvé se tak stalo až v roce 1995, do té doby bylo vinařství upraveno pouze technickými normami. Harmonizované podoby zákona se víno dočkalo v roce 2004, zákonem č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství.

Tím samozřejmě výčet právních předpisů dotýkající se potravinového práva nekončí, je mnoho dalších, které upravují jak buď oblast rostlinnou nebo oblast živočišnou naší potravy.

### 3.2 Vývoj v Evropské unii

Teprve nedávno Evropská unie vytvořila systém a účinný právní komplex potravinového práva a především úpravu zajišťující bezpečnost potravin.

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25. března 1957, tzv. Římská smlouva, ve své původní podobě neobsahovala žádná ustanovení, na kterých by mohlo být vystavěno potravinové právo. Hlavním cílem nově vznikajícího společenství bylo především vytvoření společného trhu a s tím související volný pohyb zboží<sup>31</sup>. V této koncepci však nebyla nikde ani zmínka o ochraně spotřebitele, ani o ochraně veřejného zdraví či o něčem podobném, co by chránilo „potravinové potřeby“ běžného občana EU a spotřebitele v jedné osobě.

Tato tržně orientovaná fáze vývoje EU je často rozdělována na dvě období<sup>32</sup>. První období je ukončeno případem Cassis de Dijon (rozhodnutí Evropského soudního dvora) a je především charakterizováno harmonizací vertikálními směrnici. Týkalo se to především potravin jako cukr, med, kakao<sup>33</sup>, čokoláda atd. Mělo se jednat o určení předepsané jakosti a kvality pro jednotlivé druhy potravin, což však z důvodů schvalovací procedury nebylo dost dobře možné a proto v navazující druhé etapě došlo k harmonizaci prostřednictvím směrnic horizontálních a principu tzv. „vzájemného uznávání“.

---

<sup>31</sup> Prostředky, které měly zajistit volný pohyb zboží, byly 1. odstranění celních a kvantitativních omezení, 2. vytvoření vnitřního trhu a především 3. sblížení právních systémů jednotlivých členských států usnadňující fungování systému společného trhu.

<sup>32</sup> Bernd van der Meulen, Menno van der Velde - Food Safety Law in The European Law, Wageningen academic publishers 2004.

<sup>33</sup> Směrnice upravovala, jaké množství kakaa musí být obsaženo ve výrobku, aby mohl být označen za čokoládu.

Základy potravinového práva byly založeny na článku 28 (30<sup>34</sup>) SES, tedy na zákazu jakýchkoliv kvantitativních omezení a jiných omezení s rovnocenným účinkem. Otázky kolem výkladu tohoto ustanovení vyřešil až Evropský soudní dvůr, a to konkrétně rozsudkem Dassonville<sup>35</sup>. V tomto rozsudku bylo řečeno, že o *opatření s rovnocenným účinkem* se jedná v případech, kdy obchodní opatření přijatá členskými státy jsou způsobilá bránit, přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně, obchodu v rámci Společenství, s výjimkou ochrany zdraví lidí, zvířat a rostlin.

Tento výklad ustanovení byl však kritizován pro svoji šíři, nedlouho na to, však byl modifikován rozsudkem ESD ve věci Cassis de Dijon. V tomto sporu šlo o dovoz francouzského ovocného likéru do Německa, kde ale legislativa dovolovala prodej pouze alkoholických nápojů s obsahem alkoholu nejméně 25%, ale tento francouzský likér obsahoval pouze 20% alkoholu. Německo toto opatření odůvodňovalo péčí o zdraví a ochranu spotřebitele jako takového. Odůvodnění dále říká, že v případech, kdy alkoholový nápoj má menší obsah alkoholu dochází snáze k závislosti na alkoholu. ESD rozhodl sice s ohledem na „dassonville definici“ ale s určitou odchylkou. V tomto rozsudku ESD totiž stanovil, že „...překážky pohybu zboží uvnitř Společenství, vyplývající z nesouladu mezi právními předpisy jednotlivých států a týkající se uvádění daných výrobků na trh, jsou akceptovatelné do té míry, v jaké tyto předpisy mohou být uznány za nezbytné pro uspokojení kategorických požadavků týkajících se zejména účinnosti fiskálního dozoru, ochrany zdraví obyvatelstva, poctivosti obchodních transakcí a ochrany spotřebitele“<sup>36</sup>. V tomto rozsudku došlo k aplikaci „tzv. *pravidla rozumu*“ (*the rule of reason*).

ESD shledal, že jakýmkoli způsobem nelze ospravedlnit jednostranný německý požadavek na procentní množství alkoholu veřejným zájmem podle článku 30 (36) SES a v důsledku toho byl konstatován rozpor s článkem 28 (30) SES. ESD tak nakonec ve svém rozhodnutí aplikoval další klíčové pravidlo pro volný pohyb zboží v rámci Společenství, tzv. *pravidlo vzájemného uznání* (*the rule of mutual recognition*), které říká, že produkty vyrobené a obchodovatelné v souladu s právem v jednom členském státě, nemohou být vyloučeny z oběhu v ostatních členských státech. Toto pravidlo tedy umožňuje dovoz zboží do dalších členských států bez omezení, jak uvádí Meulen a

---

<sup>34</sup> Číslování před úpravami, před 1.5.1999.

<sup>35</sup> Dassonville – rozsudek se týká skotské whisky, nakoupené ve Francii, ale určené pro další prodej v Belgii. Belgie požadovala též osvědčení o původu skotské whisky, což v tomto případě nebylo možné ve Francii získat, až ESD rozhodl, že belgické ustanovení není možné použít v případě, že se jedná o whisky koupenou v jiném státě než ve státě původu jen pro účely dalšího prodeje.

<sup>36</sup> Srov. Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 3. vydání, Linde, 2002, str. 141.

Velde<sup>37</sup>, zjednodušeně řečeno, pokud určité zboží je dostačující pro spotřebitele v jednom státě, tak postačí spotřebiteli v jiném státě.

ESD vždy při svých rozhodnutích vychází z konstrukce „běžného spotřebitele“, který je přiměřeně inteligentní a má schopnost se adekvátně rozhodnout, v případě, že má k výběru dostatečné informace.

Rozhodnutí Cassis de Dijon se stalo významným mezníkem v přístupu Společenství k potravinovému právu. V roce 1985 předložila Komise sdělení nazvané „Završení jednotného trhu: Komunitární legislativa pro potraviny“<sup>38</sup>, které stanovilo, že komunitární legislativa pro potraviny by se měla omezit pouze na ustanovení nezbytná k ochraně veřejného zdraví, k ochraně a informovanosti spotřebitelů, včetně zabezpečení poctivého obchodování a k zajištění přiměřených a nezbytných úředních kontrol potravin. Výslovné ustanovení týkající se ochrany veřejného zdraví a zájmů spotřebitelů jako cílů pro regulaci potravin bylo následně začleněno do Jednotného evropského aktu roku 1986 a do Smlouvy o Evropské unii – Maastricht – roku 1992.

Komise pokračovala ve sjednocování evropského potravinového práva předložením legislativních návrhů rámcových směrnic týkajících se aditivních látek, označování potravin určených ke zvláštní výživě, hygieny a úřední kontroly k posouzení Radě EU. V roce 1989 vydala Komise sdělení pod názvem „Volný pohyb potravin ve Společenství“<sup>39</sup>. Toto sdělení obsahovalo shrnutí informací vztahující se k volnému pohybu potravin po EU s ohledem na obsah a rozsah rozhodnutí Cassis de Dijon a dalšího rozhodnutí ESD, v tzv. „německém pivu“<sup>40</sup>. V tomto případě se jednalo o to, že německá legislativa striktně označovalo za pivo jen takový fermentovaný nápoj, který je vyroben ze sladového ječmene, chmele, droždí a vody, z těchto důvodů uvalila bezpodmínečný zákaz na obchodování s pivem obsahujícím přídatné látky na německém trhu. Zmiňované omezení bylo ESD označeno za porušení čl. 28 (30) SES a principu vzájemného uznání. ESD shledal, že pivo je obecný název a nelze ho omezovat pouze na pivo splňující pravidla německé legislativy. Dále ESD prohlásil, že k ochraně spotřebitele a k jeho dostatečné možnosti se kvalifikovaně rozhodnout, který produkt si vybere, postačí, když k názvu piva bude přidáno jeho konkrétní složení než

---

<sup>37</sup> Meulen, B. – Velde, M.: Food Safety Law in the European Union – An Introduction. Wageningen: Wageningen Academic Publisher, 2004, str. 137.

<sup>38</sup> Commission Communication on Completion of the Internal Market: Community Legislation on Foodstuffs (1985) COM (85) 603.

<sup>39</sup> Communication on the Free Movement of Foodstuffs in the Community OJ 1989 C271/3

<sup>40</sup> Commission v Germany (1987) ECR 1262.

úplný preventivní zákaz jiných obdobných výrobků z členských států. V tomto rozhodnutí byl využit také *princip proporcionality*<sup>41</sup>.

Ochrana spotřebitele a veřejného zdraví v úpravě potravinového práva však byla stále až na druhém místě, na prvním místě při řešení jakýchkoli sporů byl vždy volný pohyb zboží a otázka volného obchodu po celém území Evropské unie. Často se též objevovala kritika přílišné regulace, roztříštěnosti právní úpravy a návrhy spíše směřovaly k tomu, aby se úprava vrátila do kompetencí jednotlivých členských států.

Zásadní obrat však v problematice potravinového práva nastal v polovině devadesátých let minulého století v důsledku krize a obav z nemoci šílených krav. Veřejné mínění vyvolalo nutnost podstatných změn na poli potravinového práva. Rozhořčení pramenilo především z důvodů neadekvátního postupu, jak ze strany britských, tak i evropských orgánů při vypuknutí epidemie. Překvapivě nejzásadnější roli v tomto procesu sehrál do té doby spíše nečinný Evropský parlament, který zřídil dočasný vyšetřovací výbor k prošetření postupů jednotlivých členských států, jejich potravinových úřadů a též prošetření postupů úřadů Evropské unie. Zpráva vypracovaná vyšetřovacím výborem kritizovala, jak postupy britské vlády, tak postupy Komise<sup>42</sup>. Ve zprávě byl kriticky hodnocen především Komisí upřednostňovaný směr vývoje potravinového práva a to směrem k podpoře průmyslu před ochranou veřejného zdraví a bezpečností potravin. Zpráva kromě kritiky přinesla členským státům, ale i samotné Evropské unii podněty pro zlepšení komunitárního práva v oblasti potravinového práva. Překvapivě tato kritická vyšetřovací zpráva dala Komisi nový impuls pro rozšiřování a obnovu potravinového práva, jak uvádí Meulen a Velde<sup>43</sup>. Ke změnám došlo již na jaře roku 1997, kdy v květnu toho roku Komise vydává tzv. *Zelenou knihu o obecných principech potravinového práva Evropské Unie*<sup>44</sup>. Dalším z opatření toho roku bylo zřízení nového inspekčního orgánu při Evropské unii, a to konkrétně *Potravinového a veterinárního úřadu (FVO)* v irském Dublinu a začalo se také diskutovat nad tématem zřízení nezávislého úřadu pro bezpečnost potravin. Avšak další krize, tentokrát belgická krize týkající se dioxinů<sup>45</sup>, ale ukázala, že přesto, že došlo k velkému zlepšení

---

<sup>41</sup> Princip proporcionality definován v rozhodnutí *de Peijer* (1976) ECR 613, říká že ochranná opatření nesmí omezovat obchod mezi členskými státy. Vždy by měla být zvážena všechna možná řešení a vybráno takové, kterým bude cíle dosaženo, ale nejméně omezí obchod mezi členskými státy.

<sup>42</sup> Meulen, Velde: *Food safety law in The European Union, An Introduction*. Wageningen: Wageningen Academic Publisher, 2004, str.141.

<sup>43</sup> Tamtéž.

<sup>44</sup> Green Paper on the General Principles of Food Law in the European Union COM (97) 176.

<sup>45</sup> Jednalo se o kuřecí produkty, které v sobě obsahovaly nadlimitní množství dioxinů a polychlorované bifenyly. Limity byly u dioxinů překročeny až 1500 násobně.

ve zvládnutí krizí, stále ještě není vše na dostatečně vysoké úrovni. V důsledku této krize se s konečnou platností stala bezpečnost potravin jedním z hlavních cílů evropského potravinového práva. Restrukturalizace vyvrcholila vydáním tzv. *Bílé knihy o bezpečnosti potravin*<sup>46</sup>.

Závěrem lze říci, že cílem úpravy Evropské unie je, co největší ochrana spotřebitele, avšak s ohledem na základní právo EU - volný pohyb zboží po celé EU. Tímto směrem se i zamýšlená právní úprava i nadále ubírá. V současnosti je připravována *Zelená kniha o jakosti potravin*<sup>47</sup>, ke které se občané a organizace mohli na webových stránkách Komise až do konce roku 2008 vyjádřit. Dokument se zabývá otázkami, jak právně upravit ochranu a podporu jakosti zemědělských produktů bez dalších nákladů a překážek pro samotné zemědělce. Dnes zemědělci často hledají různé cesty, jak zvýšit odbyt svých výrobků, z těchto důvodů se proto zamýšlí, jak ještě lépe právně zabezpečit označení původu, certifikaci např. vín apod. Jen čas ukáže, co z těchto tezí bude uvedeno skutečně v život.

Poslední úprava týkající se potravin byla přijata během listopadu 2008, kdy na návrh Komise byly zrušeny normy týkající se jakosti (velikosti a tvaru) u celkem 26 druhů ovoce a zeleniny, a to konkrétně u mrkve, okurky apod., ale stále ještě zůstaly v platnosti normy týkající se jakosti u některých druhů ovoce a zeleniny, jedná se konkrétně o 10 druhů (např. jahody, hrušky, jablka apod.). Tímto tak došlo k odstranění omezení týkající se např. křivosti okurek apod.

### **3.3 Mezinárodní organizace a členství ČR v nich**

Pokud bychom se měli zabývat všemi mezinárodními organizacemi<sup>48</sup>, které se byt' jen okrajově zabývají potravinami a jejich vlivem na zdraví spotřebitelů, tak by se jednalo o rozsáhlou práci. Proto se budu věnovat jen některým z nich s tím, že se zaměřím především na tři z nich a to konkrétně mezinárodní organizaci: Světovou obchodní organizaci, Codex Alimentarius a Organizaci pro výživu a zemědělství při Organizaci spojených národů (FAO).

---

<sup>46</sup> V případě zelené knihy se jednalo spíše o základy pro diskusi, bílá kniha obsahovala již konkrétní politické záměry.

<sup>47</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/consultation/greenpaper\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/consultation/greenpaper_cs.pdf)

<sup>48</sup> V tento moment opomím Evropskou Unii, jí se věnuji podrobněji na jiném místě.

### **3.3.1 Světová obchodní organizace (The World Trade Organization)**

Primárním cílem této organizace, vzniknuvší k 1.1.1995 doplněním a přeměnou Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) a jako důsledek tzv. Uruguayského kola GATTu, je dosažení zvýšené životní úrovně a dosažení plné zaměstnanosti na světě. Prostředkem pro dosažení cílů organizace jsou především mnohostranná ujednání o pravidlech a liberalizaci obchodu mezi členy organizace.

Česká republika, potažmo Československo, byla členem GATT již od počátku a nikdy z něj nevystoupila.

Co se potravinového práva týče je nutné zmínit především dvě smlouvy, které vznikly díky této organizaci a to konkrétně dohodu o zdravotních a fytohygienických standardech a dohodu o odstranění technických překážek v obchodě.

#### **Dohoda o zdravotních a fytohygienických standardech (The Agreement on Sanitary and Phytosanitary Standards )<sup>49</sup>**

Tato smlouva stanovuje opatření, která mají zajistit nezávadnost potravin (ochrana před pesticidy, bakteriálním znečištěním, kontrola, označení) a ochranu zdraví zvířat a rostlin v případě mezinárodního obchodu, ale tato opatření musí být uplatňována jen a pouze v nezbytně nutném rozsahu, aby nedocházelo ke vzniku zbytečných překážek mezinárodního obchodu. Ohledně bezpečnosti potravin odkazuje tato smlouva na standarty Codexu Alimentarius. Zdůrazňuje zde také princip nediskriminace<sup>50</sup>.

#### **Dohoda o odstranění technických překážek v obchodě (Technical barriers to trade agreement)<sup>51</sup>**

Tato dohoda zajišťuje to, že technické požadavky a normy (obsahující především podmínky ohledně obalu, označení...) nesmí představovat překážky pro světový obchod. Podmínky se uplatní pro veškeré potraviny včetně všech zemědělských produktů a komodit bez rozdílu.

---

<sup>49</sup> Jessica Vapnek, Melvin Spreij – Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law, Rome 2005. str. 22.

<sup>50</sup> Stejná pravidla a podmínky musí být uplatňovány jak na „domácí obchodníky“ tak na dovozce z jiných států.

<sup>51</sup> Jessica Vapnek, Melvin Spreij – Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law, Rome 2005, str. 23.

### 3.3.2 Codex Alimentarius

Během 20. století došlo v mnoha zemích k úpravám potravinového práva, ale často se tyto úpravy lišily s ohledem na potřeby a okolnosti konkrétních zemí. Zpočátku tak byly upraveny záležitosti, jenž byly vidět na první pohled, jednalo se především o obal, váhy a míry a až v pozdější době došlo k přesunu pozornosti na „neviditelné“ podmínky tj. mikroorganismy, pesticidy či jiné zdravotně závadné kontaminace potravin.

Z těchto důvodů v šedesátých letech minulého století dvě mezinárodní organizace a to konkrétně Světová zdravotnická organizace (The World Health Organization) a Organizace pro potraviny a zemědělství (FAO) vypracovaly Codex Alimentarius<sup>52</sup>. Primárním cílem jejich snažení byla ochrana zdraví spotřebitele a zajištění poctivých obchodních praktik, a to vše zajištěno prostřednictvím vyhotovení, harmonizace a publikace potravinových požadavků a dalších souvisejících textů. Codex spojil vědce, odborníky v technických disciplínách, zákonodárce, průmyslové organizace, ale i samotné spotřebitele za jediným cílem - vyhotovit potravinové standarty, včetně např. vytvoření definice pro potraviny a k zajištění správných postupů v obchodování s potravinami<sup>53</sup>.

Co se týče organizace Codexu, je vše upraveno v tzv. Procedural manual, jenž zahrnuje vše od voleb a pravomocí úředníků, až po rozpočet organizace a počty setkání atd.

Komise se v podobě valného shromáždění setkává minimálně jednou za dva roky, pokud není nutné, aby se sešla dříve v důsledku nepředvídatelných okolností. Každý ze států (celkem 171 států) a 1 regionální ekonomická organizace má jednoho zástupce, váha jejich hlasu je stejná (1 zástupce = 1 hlas). Rozhoduje se většinovým způsobem, ale ve skutečnosti většina směrnic, zásad a návodů byla přijata konsensem všech členských států.

Codex Alimentarius, po více než 40 letech od založení, vytvořil sbírku mezinárodně přijatých potravinových norem, zahrnující principy mezinárodního obchodu s potravinami, a to jak s potravinami zpracovanými, tak s tzv. polotovary, ale i s ještě nezpracovanými surovinami určenými pro další zpracování. Tento právní rámec zahrnuje i možné přípustné hranice reziduí pesticidů v potravinách a krmivu, rezidui

---

<sup>52</sup> Latinský překlad – potravinářský zákoník

<sup>53</sup> Jessica Vapnek, Melvin Spreij – Perspectives and guidelines on food legislation with a new model food law, Rome 2005. str. 30.



veterinárních léčiv a standart týkající se aditivních látek a znečištění. Ačkoli normy přijaté Codexem nemají obligatorní právní závaznost, jsou však všeobecně uznávané a používané, neboť na jejich vzniku spolupracovali vědci a vyplývají z vědeckých poznatků<sup>54</sup>. Častokráte se na tyto standarty v mezinárodním obchodě odvolávají obchodníci z důvodů jejich okolností vzniku – konsensem velkého počtu států světa.

Tyto normy jsou vytvářeny ve výborech dvojího typu. První typ výboru tzv. *Commodity committee* se zabývá spíše vertikální úpravou potravinové problematiky, řeší problematiku jednotlivých surovin ( např. obiloviny, čerstvé zeleniny a ovoce...) nikoli napříč spektrem potravin, tak jak je tomu u tzv. *General subject committee* (např. potravinářská aditiva, všeobecné zásady, rezidua veterinárních léčiv v potravinách). Čas od času jsou vytvářeny tzv. mezivládní *operační skupiny ad hoc* pro řešení jednotlivých problémů, např. antimikrobiální rezistence<sup>55</sup>.

Ještě je nutné poznamenat, že tzv. horizontální výbory využívají nezávislých FAO/WHO expertních skupin, které nejsou oficiální částí Codexu. Jedná se především o expertízy týkající se potravinářských aditiv, příměsí v potravinách a reziduí veterinárních léčiv<sup>56</sup>, rizik vycházejících z mikrobiologických nálezů<sup>57</sup> a reziduí pesticidů<sup>58</sup>.

Pokud se budeme zabývat skutečnou prací a obsahem kodexu, je možné toto shrnout do následujícího: Codex zahrnuje směrnice a zásady, z nichž některé se týkají všech potravin, jiné jsou natolik specifické, že jsou vytvořeny speciálně pro určitý druh potravin. Obecné normy se týkají především hygieny, označování výrobků, reziduí pesticidů a veterinárních léčiv, inspekcí dovozu a vývozu, certifikačních systémů, metod pro odběr vzorků a provádění analýz potravinářských aditiv, kontaminantů, dále výživy a potravin pro speciální dietní účely. Kodex rovněž obsahuje specifické normy pro všechny druhy potravin a potravinářských výrobků, týká se čerstvé, mražené a zpracované zeleniny a ovoce, ovocných šťáv, cereálních výrobků, tuků a olejů, ryb, masa, cukru, kakaa a čokolády, mléka a mléčných výrobků<sup>59</sup>. Codex dále vydává nejrůznější doporučení a praktické sbírky zásad s cílem dosáhnout zlepšení shody

---

<sup>54</sup> Více viz <http://www.mze.cz/>.

<sup>55</sup> Jedná se o 9 výborů řešící všeobecné tzv. horizontální problémy a 16 tzv. vertikálních výborů, více viz [www.agronavigátor.cz](http://www.agronavigátor.cz).

<sup>56</sup> Tzv. JECFA – Joint FAO/WHO Expert Committee on Food additives.

<sup>57</sup> Tzv. JEMRA – Joint Expert Meetings on Microbiological Risk Assessment.

<sup>58</sup> Tzv. JMPR.

<sup>59</sup> Více viz Jessica Vapnek, Melvin Spreij – Perspectives and guidelines on food legislation with a new model food law, Rome 2005, str 35.

se standarty Codexu. Všechna tato doporučení procházejí v průběhu času proměnami s ohledem na současné potřeby společnosti (např. Hygienická opatření).

### 3.3.3 Organizace pro výživu a zemědělství (FAO)

Specializovaná agentura Organizace spojených národů založená v roce 1945 v Quebecu v Kanadě. O šest let později se sídlo agentury přesunulo do italského Říma, kde již zůstalo. 16.října, den vzniku organizace, je již od roku 1981 oslavován jako den výživy.

Cílem agentury je zmírnění hladomoru a chudoby, a to především v rozvojových státech. Zaměřuje se na pomoc těmto zemím zejména po technické, technologické, finanční a vzdělávací stránce. Snaží se dosáhnout jejich soběstačnosti ve výživě a omezit tak problémy s nedostatkem potravin a zlepšit životní podmínky venkovského obyvatelstva, závislého především na zemědělství. V souvislosti s tím jsou její snahy směřovány jednak na zvyšování produktivity zemědělství v rozvojových zemích, čímž má být zajištěna produkce dostatečného množství potravy, ale také směrem k zajištění přístupu k nezávadným zdrojům pitné vody. Agentura pomáhá rozvíjet v těchto oblastech zemědělství, lesní hospodářství a rybnářství a tím jim zajistit potravinovou soběstačnost.

Činnost FAO by se dala shrnout do následujících bodů:

1/ *poskytnout všem informace* získané od vědců, zemědělců, lesníků, ekonomů, statistiků a jiných odborníků a zpřístupnit je všem prostřednictvím informačního systému, mimo tento systém FAO vydává ještě mnoho publikací, CD nosičů, letáků, zpráv....,

2/ *podílet se na vytváření zemědělské politiky států* – FAO pomáhá státům vytvářet zemědělskou politiku, navrhnout zefektivnění jejich legislativy především k dosažení zemědělského rozvoje a snížení počtu hladovějících obyvatel,

3/ *pořádat setkání chudých států s bohatými*, při kterých vznikají důležité smlouvy týkající se zemědělství a ochrany před chudobou,

4/ *získávat finance na projekty po celém světě* od bohatých států a investorů, v krizových situacích spolupracuje se Světovým potravinovým programem a dalšími organizacemi zajišťující ochranu zemědělství a pomáhají lidem „měnit jejich životy“.

Co se týče organizační struktury, organizace je řízena Konferencí, která volí 49 člennou Radu a generálního ředitele. V současné době je jím již třetí volební období po sobě Senegalský lékař Jacques Diouf. Činnost FAO je rozdělena do osmi odborů, např.

zemědělství a ochrana spotřebitele; ekonomický a sociální rozvoj, lesnictví atd. Rozpočet na rok 2008 – 2009 byl stanoven na 929,8 milionů amerických dolarů, které budou použity na různorodé projekty na ochranu před hladem a na rozvoj zemědělství.

## 4. Potravinové právo v dokumentech EU a vliv na ČR

### 4.1 Zelená kniha o obecných principech potravního práva

Tento dokument z roku 1997 obsahoval základní teze evropského potravinového práva, Komise označila tuto část práva za veřejný zájem a stanovila několik dalších budoucích cílů:

- vysoká úroveň ochrany veřejného zdraví, bezpečnosti a dalších zájmů spotřebitelů,
- volný pohyb zboží v rámci jednotného trhu,
- právní úprava na vědeckých podkladech a hodnocení rizika,
- konkurenceschopnost evropského potravinářského průmyslu s perspektivou vyššího vývozu,
- přenos primární odpovědnosti za bezpečnost na osoby podnikající v potravinářském průmyslu.

Dokument stanovuje, že potravinové právo má splňovat vlastnosti ucelenosti, racionalizace, srozumitelnosti, při současném udržení vysoké ochrany veřejného zdraví a zájmů spotřebitelů. Nejedná se o závazný právní akt, spíše se mělo jednat o podnět k všeobecné rozpravě o tom, zda současná legislativa splňuje očekávání spotřebitelů, dodavatelů, výrobců, zda kontrolní systémy jsou dostatečně silné pro naplnění svých cílů a hlavně jakým směrem se má začít komunitární právo v oblasti potravin a jejich bezpečnosti ubírat, aby byla schopna zajistit bezpečnost v každém článku „potravního řetězce“.

### 4.2 Bílá kniha o zdravotní nezávadnosti potravin (The White Paper on Food Safety)

Mohla by mít podtitul „definitivní řešení pro potravinovou politiku Evropské unie a jednotlivých členských států“. Komise v něm stanovuje pro potravinovou politiku revizi, která má současný systém přeměnit na jednotný, ucelený, účinný a transparentní systém včetně vzniku nového Evropského úřadu pro bezpečnost potravin<sup>60</sup>, se zajištěním kontrolních mechanismů, tzv. kontroly „od farmy ke spotřebiteli“<sup>61</sup>. Bílá kniha též klade důraz na vysokou společenskou důležitost potravin a jejich vliv na zbývající součásti života.

---

<sup>60</sup> European Food Safety Authority (EFSA)

<sup>61</sup> Někdy se též používá zásada „od vidlí k vidličce“.

Bílá kniha rozebírá mnoho aspektů potravinového práva a především zdůrazňuje, že je nutná součinnost všech článků v potravním řetězci a spolupráce všech států EU s orgány Evropské unie. Potravinové právo má ve své koncepci také zohlednit názory a znalosti jiných oborů, a to jak právních, tak vědeckých a sloučit je do jednoho souboru, jen tak budou právní opatření vyplývající z potravinového práva dostatečně funkční, tím se potravinové právo stalo multidisciplinárním odvětvím práva.

Základními body dokumentu jsou: 1/ zřízení evropského potravního úřadu, 2/ vytvoření nového uceleného právního rámce vycházející z jasně definovaných principů bezpečnosti potravin 3/ zlepšení a rozšíření funkčnosti systémů pro zvládání mimořádných situací a krizích 4/ snaha o sjednocení úředních postupů v rámci kontroly, jak v rámci národní tak komunitární úrovní, ale též podpora vzájemné výměny informací mezi členskými státy 5/ zvýšení transparentnosti pro zlepšení komunikace se spotřebiteli.

Příloha Bílé knihy přináší také podrobný časový harmonogram uvedení těchto jednotlivých opatření „v účinnost“. Realizace těchto opatření měla vést k lepšímu zajištění jednotlivých aspektů potravinového práva a bezpečnosti potravin především nebo alespoň v tyto výsledky Komise doufala.

#### **4.3 Vliv dokumentů na Českou republiku**

Na tento pro potravinové právo významný právní dokument musela zareagovat i Česká republika a její legislativa v souvislosti s přístupovými požadavky Komise na vstup ČR do EU. Vláda ČR proto v roce 2001 vydala usnesení č. 1320/2001 Sb. pod názvem koncepční dokument Ministerstva zemědělství *Strategie zajištění bezpečnosti (nezávadnosti) potravin v ČR (tzv. Strategie 2001)*. Vláda se tímto aktem přihlásila k vlně zajištění bezpečnosti potravin a označila tento úkol jako jednu z hlavních priorit tehdejší vlády.

Strategie 2001 obsahovala posouzení stávajícího stavu se zřetelem na funkčnost jednotlivých článků analýzy rizik potravin s ohledem na zdraví spotřebitele, přičemž při vytyčování konkrétních úkolů pro „předvstupní období“ bylo konstatováno, že nezbytným základem pro zajištění bezpečnosti potravin je vytvoření právního rámce na základě vědeckých poznatků a fungujícího systému kontroly v celém potravním řetězci a důraz musí být kladen i na politiku ochrany jednotlivých složek životního prostředí, které významně ovlivňují počátek potravinového řetězce.

Ještě předtím než se Česká republika stala plnoprávnou členskou zemí Evropské unie muselo dojít k mnoha dalším úpravám v české legislativě, což se odrazilo mj. v přijetí *Strategie zajištění bezpečnosti potravin v České republice po přistoupení k Evropské unii* usnesením vlády č. 1277/2004 (dále jen Strategie 2004)<sup>62</sup>. Uvedené usnesení obsahuje krátkodobý plán na období 2005 – 2006 v oblasti bezpečnosti potravin. Stejně jako ve Strategii 2001 se při analýze stávajícího stavu a při definování nových úkolů vycházelo ze struktury analýzy rizika. Nicméně ve vnímání bezpečnosti potravin nastal ve srovnání se Strategií 2001 výrazný posun, který charakterizuje věta v úvodní kapitole Strategie 2004: „Dnes nestačí jen nabídnout zdravotně a hygienicky nezávadné a biologicky plnohodnotné potraviny. Je současně nutné poskytnout jasné a nezpochybnitelné důkazy o efektivním sledování zdravotní nezávadnosti potravin, okamžitě využívat nejnovější vědecké poznatky při ochraně zdraví spotřebitele a předkládat přesvědčivé důkazy ve srozumitelné formě.“

#### 4.4 Zajištění bezpečnosti potravin v ČR

Bezpečnost potravin je asi to nejdůležitější, co se potravin a potravinového práva týče. Zpočátku byla úprava této oblasti práva značně roztržena a to jak na úrovni české legislativy, tak na komunitární úrovni a to až do začátku roku 2002, kdy vstoupilo v platnost a účinnost nařízení Evropské unie, které způsobilo zvrát v chápání bezpečnosti potravin na komunitární úrovni. Jedná se o *nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin*. Tímto nařízením došlo k posunu v potravinovém právu v rámci EU a potravinové právo získalo srovnatelné postavení s ostatními politikami Evropské unie a stalo se relativně ucelenou samostatnou částí komunitárního práva se značným významem.

Toto nařízení lze chápat jako zastřešení celého potravinového práva a to včetně bezpečnosti potravin Evropské unie a všech jejich členských států. Jedná se o průkopnický dokument EU<sup>63</sup>, který vychází z požadavků zajištění vysoké úrovně lidského zdraví a sjednocení rozdílných právních úprav jednotlivých členských států s cílem předcházet incidentům spojených s bezpečností potravin, v rámci potravinového práva poskytovat vědecké hodnocení rizik, chránit zájmy spotřebitelů, posílit důvěru

---

<sup>62</sup> Celé znění k nahlédnutí na <http://www.vlada.cz/>.

<sup>63</sup> Srov. O'Rourke, R.: *European Food Law*. 3<sup>th</sup> edition, London: Sweet and Maxwell, 2005, str. 8.

spotřebitelů v bezpečnost potravin a především zajištění volného pohybu bezpečných a zdravých potravin po celé Evropské Unii, jakožto zajištění jednoho z práv v rámci EU.

## 5. Základní zásady bezpečnosti potravin

Nařízení ES o bezpečnosti potravin se zabývá, jak vyplývá již z jeho názvu, třemi okruhy problematiky potravinového práva:

- 1/ obecnými principy a požadavky potravinového práva,
- 2/ zřízením Evropského úřadu pro bezpečnost potravin a
- 3/ postupy pro zvládání mimořádných situací a krizí, včetně tzv. systému rychlého varování.

Jak při pohledu na obsah tohoto nařízení je zjevné, nejedná se o nařízení komplexně upravující potravinové právo, ale jedná se spíše jen o základní úpravu obsahující základní zásady obecné části potravinového práva, které jsou doplněny další komunitární legislativou a úpravou na národní úrovni. V ČR je toto nařízení na národní úrovni doplněno 1/ zákonem o potravinách, 2/ veterinárním zákonem (jen některé části týkající se veterinárních aspektů produkce živočišného původu) a 3/ zákonem o ochraně veřejného zdraví (jen některé části týkající se stravovacích služeb a požadavků na pitnou vodu).

Nařízení vytyčuje v čl. 1 svůj účel a působnost. Účelem jednotlivých ustanovení je zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů ve vztahu k potravinám a s tím související zajištění řádného fungování vnitřního trhu. Působnost nařízení se vztahuje na všechny stupně výroby, zpracování a distribuce jak potravin, tak krmiv, čímž se rozumějí jakékoli fáze od prvovýroby potravin až po jejich skladování, přepravu, prodej nebo dodání konečnému spotřebiteli, včetně dovozu. Mezi vyjmenované fáze, které nařízení upravuje patří i pěstování včetně sklizně plodin, lovu, rybolovu, a dokonce i sběru volně rostoucích plodů. Naopak se ale zajištění bezpečnosti nevztahuje na prvovýrobu určenou pro osobní spotřebu a ani na domácí přípravu a skladování potravin za účelem osobní spotřeby<sup>64</sup>. Je zde však také nutné zdůraznit, že nařízení poznamenat, že při úpravě bezpečnosti potravin se musí přihlížet k rozmanitosti potravin a také k tradičním výrobkům jednotlivých členských států.

Co bylo však ale nejdůležitější pro sjednocení evropského potravinového práva, bylo vytvoření jednotných definic základních pojmů a to včetně definic potravin a potravinového práva.

Nařízení konečně uvádí, co vše lze podřadit pod potravinové právo. Článek 3 říká, že *potravinovým právem* jsou všechny právní a správní předpisy použitelné

---

<sup>64</sup> Článek 1 odst 3 nařízení.



ve Společenství nebo na vnitrostátní úrovni pro potraviny obecně a to zejména pro bezpečnost potravin; vztahuje se na všechny fáze výroby, zpracování a distribuce potravin a rovněž krmiv, která jsou vyrobena pro zvířata určená k produkci potravin nebo kterými se tato zvířata krmí. Toto široké pojetí potravinového práva je schopné obsáhnout širokou paletu ustanovení s přímým ale i nepřímým účinkem na bezpečnost potravin zejména v ustanovení o materiálech a předmětech přicházejících do styku s potraviny, o krmivech a dalších zemědělských vstupech na úrovni prvovýroby.

Důležitým pojmem v této části práva je dozajista také potravina. Ta je definována v článku druhém nařízení. *Potravina* je chápána jako „jakákoli látka nebo výrobek, zpracované, částečně zpracované nebo nezpracované, které jsou určeny ke konzumaci člověkem nebo u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat.“ Nařízení dále v pozitivním a v dalším odstavci i negativním vymezením usnadňuje praktické využití této definice. Mezi potraviny se tak řadí např. žvýkačky či další látky, které jsou úmyslně přidávány do potravin během její výroby, naopak jako potraviny nejsou nařízením chápány např. rostliny před sklizní nebo kosmetické prostředky. Nařízení však nerozlišuje potraviny živočišného původu od potravin rostlinného původu, byť navazující komunitární legislativa tohoto využívají. Tuto definici ale obsahuje zákon o potravinách, kdy potraviny živočišného původu definuje jako potraviny, jejichž hlavní surovinou při výrobě jsou suroviny živočišného původu (tj. všechny části těla živočichů, včelí produkty, vejce a mléko)<sup>65</sup>, potraviny rostlinného původu jsou pak všechny ostatní.

Definice jsou však vytvářeny především pro účely tohoto nařízení, proto nelze automaticky těchto definic využívat při výkladu dalších právních předpisů, je tedy nutné, jak zdůrazňují Meulen a Velde<sup>66</sup> ve své publikaci, aby zákonodárci tyto pojmy do svých legislativních prací zaváděli a využívali jich. Oproti tomuto doporučení však i náš zákon o potravinách uvádí „svoji“ definici potravin. Pokud bychom ale porovnali definici komunitární s národní, zdálo by se na první pohled, že komunitární úprava je širší než ta česká, avšak česká úprava obsahuje navíc ještě definici pojmu „suroviny“, na které se zákon o potravinách také vztahuje a tím řeší právní rámec např. bezpečnosti obilovin před sklizní. Ale český právní systém má ještě další dva pojmy navíc „*pokrm a stravovací služby*“, jejichž úprava je obsažena v § 23 odst. 2 zákona o ochraně

---

<sup>65</sup> § 2 písm. b zákona č. 110/1997 Sb, o potravinách a tabákových výrobcích.

<sup>66</sup> Meulen, B., Velde, M.: Food Safety Law in the European Union. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2004, str. 149.

veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb.)<sup>67</sup>. Přičemž je nutné poznamenat, že tyto dva pojmy jsou upraveny zákonem o ochraně veřejného zdraví a zákonem o potravinách výslovně vylučuje použití tohoto zákona. Domnívám se, že tato zvláštní úprava a použití několika pojmů je nadbytečné a matoucí, už s tím ohledem na skutečnost, že komunitární úprava si vystačí pouze s jedním pojmem pro regulaci potravin, pokrmů a surovin. Stejně musí být pro všechny tyto kategorie zajištěna stejná úroveň bezpečnosti potravin a ochrany zdraví spotřebitele. Do budoucna by mělo dojít k odstranění této plurality pojmů, už jen z pro zjednodušení aplikace práva a také s ohledem na komunitární úpravu.

Na trh může být uvedena pouze bezpečná potravina, tak jak tomu chce čl. 14 nařízení. Aby potravina mohla užívat přívlastku bezpečná musí splňovat dvě podmínky a to:

- 1/ nesmí být škodlivá pro organismus
- 2/ musí být vhodná pro lidskou spotřebu

a to vše s ohledem k obvyklým podmínkám použití potravin spotřebitelem a to v každé fázi výroby, zpracování...a též s ohledem na informovanost spotřebitele prostřednictvím štítků na potravinách, případně obecně dostupných informací o tom, jak zamezit případné škodlivosti potravin na zdraví spotřebitele. Posuzuje se nejen okamžité, krátkodobé, ale i dlouhodobé účinky potravin na zdraví konzumenta a zohledňuje dokonce i vliv na zdraví potenciálních potomků ohroženého (poškozeného) spotřebitele.

Je též nutné poznamenat, že nařízení obsahuje řadu ustanovení, která jsou určena přímo osobám, které vykonávají činnost související s kteroukoli fází výroby, zpracování a distribucí, tedy ti, kteří mohou nejvíce ovlivnit kvalitu potravin. Pro tyto osoby používá nařízení legislativní zkratku *provozovatel potravinářského podniku*.

Pokud bychom chtěli shrnout hlavní zásady komunitárního potravinového práva, jednalo by se o následující:

- 1/ zásada od farmy ke spotřebiteli neboli zásada komplexního a jednotného přístupu
- 2/ zásada vědeckého základu potravinového práva – analýza rizika

---

<sup>67</sup> *Pokrm*: potravina včetně nápoje, kuchyňsky upravená studenou nebo teplou cestou nebo ošetřená tak, aby mohla být přímo nebo po ohřevu podána ke konzumaci v rámci stravovací služby.

*Stravovací služba*: výroba, příprava nebo rozvoz pokrmů za účelem jejich podávání v rámci provozované hostinské živnosti, ve školní jídelně, menze, při stravování osob vykonávajících vojenskou činnou službu, fyzických osob ve vazbě a výkonu trestu, v rámci zdravotních a sociálních služeb včetně lázeňské péče, při stravování zaměstnanců, podávání občerstvení a při podávání pokrmů jako součásti ubytovacích služeb a služeb cestovního ruchu.

- 3/ zásada předběžné opatrnosti
- 4/ zásada zpětné sledovanosti krmiv a potravin
- 5/ zásada primární odpovědnosti provozovatele potravního řetězce, či krm. podniku
- 6/ zásada transparentnosti

### 5.1 Zásada komplexního a jednotného přístupu

Od farmy ke spotřebiteli, od vidlí k vidličce<sup>68</sup>, takto lze charakterizovat celkový pohled na dnešní úpravu potravinového práva. Právní úprava má především za cíl zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů a to napříč celým potravním řetězcem. Jen tak lze zajistit bezpečnost potravin, protože každý zásah do tohoto potravního řetězce může znamenat ohrožení pro konečného spotřebitele, ačkoliv k chybě došlo někde na počátku celého potravního cyklu.

Spotřebitel je oprávněn vědět, co jí a kupuje a nařízení si přímo za svůj cíl klade, že spotřebitel bude informován o potravinách způsobem, který není podvodný, klamavý a trh by měl disponovat pouze potravinami, které nejsou falšované a spotřebitel by vždy měl dostat to, co pod názvem potraviny je obvyklé.

Lze tedy shrnout, že spotřebitel má mít možnost vědět, co kupuje, ale i jí ve stravovacích zařízeních, protože tato úprava zahrnuje fáze už od pěstování plodin na poli až po výdej jídel v restauracích či jiných stravovacích zařízeních nebo až po prodej konečnému spotřebiteli v prodejně.

### 5.2 Analýza rizika

Zásada, která má zajistit dosažení obecných cílů týkající se ochrany spotřebitele. Skládá se ze tří fází a je založena na vědecké bázi (nezávislých vědeckých výzkumech), ale je nutné poznamenat, že i některé části potravinového práva se bez vědeckého základu obejdou<sup>69</sup>.

Analýza rizika se skládá z navzájem propojených fází:

- 1/ *hodnocení rizika,*
- 2/ *řízení rizika a*
- 3/ *sdělování informací o riziku.*

---

<sup>68</sup> From farm to fork.

<sup>69</sup> Článek č 6 odst 1, „...potravinové právo vychází z analýzy rizika, kromě případů, kdy to není vhodné vzhledem k okolnostem nebo povaze opatření...“ např. u klamavého označení zboží.

Jedná se o postup, který má zajistit informace vhodné ke stanovení účinných opatření k ochraně zdraví spotřebitele.

*Hodnocení rizika* se ještě skládá ze 4 subčástí: a/ identifikaci, b/ popis nebezpečí, c/ odhad expozice a d/ charakterizace rizika.

*Řízení rizika* je rozsáhlý komplex činností, při němž dochází ke zvažování nejrůznějších alternativ, současně dochází ke konzultacím se zúčastněnými osobami a v případě nutnosti se aplikují vhodná preventivní a kontrolní opatření. Do značné míry je řízení rizika doménou Evropské komise a orgánů členských států<sup>70</sup> a to prostřednictvím Evropského úřadu pro bezpečnost.

Nedílnou složkou analýzy rizika je i *sdělování informací o riziku*. Jedná se o interaktivní výměnu informací v průběhu celé analýzy rizika. Komunikace probíhá mezi všemi zúčastněnými osobami. Hlavní přínos lze spatřovat především v tlumení případných společenských a ekonomických krizí. Plnou odpovědnost za tuto část analýzy rizika nese Evropská komise, stejným způsobem jako u předchozí části analýzy rizika.

Navíc posláním EFSA je, bez negativního dopadu na příslušnost Komise v rámci analýzy rizika, podávat veřejnosti a všem zainteresovaným osobám včasné, objektivní, spolehlivé a srozumitelné informace zejména s ohledem na výsledky své práce. EFSA je první v řadě k informování spotřebitelů o všech nových zjištěních v otázkách bezpečnosti potravin a výživy. Pro tuto povinnost je nutná spolupráce jednotlivých členských států, které většinou pro účel komunikace s členskými orgány zřizují koordinační či jiné pracovní supiny k tomu určené. Dozorové orgány jednotlivých členských států musí obdobně klást důraz na komunikaci s veřejností i dozorovanými osobami<sup>71</sup>. Tento komunikační vztah nejlépe vystihuje filosofie Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále také SZPI): *Informovaný, poučený a vzdělaný spotřebitel je spotřebitel, který se umí lépe postavit za svá práva, a informovaný podnikatel, který ví, co od něj právní předpisy požadují, je schopen lépe zajistit bezpečnost výrobků, které nabízí spotřebiteli.*

---

<sup>70</sup> Meulen, Velde – Food Safety Law in the European Union, Wageningen Academic Publisher, 2004, str 154

<sup>71</sup> Více viz Komunikace dozorových orgánů s veřejností  
[http://www.mze.cz/attachments/Komunikace\\_DO.pdf](http://www.mze.cz/attachments/Komunikace_DO.pdf)

### 5.3 Zásada předběžné opatrnosti

Článek sedmý řeší situaci, kdy nelze při vytváření potřebných opatření vycházet pouze z analýzy rizika z důvodů nedostatečných vědeckých informací. V těchto případech je situace řešena institutem předběžné opatrnosti. Uplatnění principu předběžné opatrnosti obsahuje dvě roviny. První představuje *okolnosti*, za kterých se lze při uplatňování předběžných opatření tohoto principu dovolávat. Možnost škodlivých účinků na zdraví je zjištěna, ale přetrvává vědecká nejistota ohledně přesného vymezení rizika. Druhým předpokladem jsou *limity použití principu předběžné opatrnosti*, které vychází z hledisek přiměřenosti a neomezování obchodu více než je nezbytně nutné k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví. Nařízení též počítá, že po uplynutí přiměřeně dlouhé doby závisející na povaze rizika, je nutné přezkoumat, zda jeho trvání je ještě nutné.

Princip předběžné opatrnosti poskytuje základ pro přijímání opatření předběžného charakteru po dobu, než budou získány další vědecké informace k provedení komplexnějšího a informovanějšího hodnocení rizika. Tato předběžná opatření mohou mít různou podobu, ale vždy musí splňovat podmínky nediskriminace a proporcionality. Vždy rozhodující orgány musí zohlednit váhu rizik a prospěchu v porovnání s cenou při uplatnění zásady předběžné opatrnosti či nechání volného průběhu (příčemž jsou zohledněny i neekonomické faktory).

### 5.4 Sledovatelnost

Úprava zdůrazňuje, že ve všech fázích, kterými potravina prochází je nutné zajistit sledovatelnost potraviny včetně veškerých látek, které byly, budou nebo dá se předpokládat, že by mohly být přimíchány do potraviny. Toto opatření má svůj význam především v důsledku toho, že trh s potravinami neprobíhá pouze na regionální úrovni, ale v širším komplexu vztahů a z těchto důvodů mohou nastat komplikace s dohledáním původu potravin. Sledovatelnost má plnit funkci nástroje, který zajistí, že bude možné stáhnout z trhu přesně specifikované produkty, spotřebitelům, ostatním provozovatelům potravinářských podniků a kontrolním orgánům budou poskytnuty náležitě informace, a tak nebude docházet ke zbytečně rozsáhlému narušení obchodu.

Všem provozovatelům potravinářských a krmivářských podniků je proto uložena v čl. 18 nařízení obecná povinnost identifikovat bezprostředního dodavatele a přímé příjemce svých produktů, včetně látek určených k výrobě potravin nebo krmiv, s výjimkou konečného spotřebitele - provozovatel musí být schopen jít jeden krok vpřed

a jeden krok vzad. Podobně je uložena povinnost dovozcům identifikovat, od koho produkt dovezli. Ve zkratce řečeno je nutné archivovat záznamy, dokumenty a potraviny označovat takovým způsobem, aby bylo možné dohledat jejich původ. Některá specifická opatření jako například u geneticky modifikovaných organismů jsou upraveny ve zvláštní komunitární úpravě.

Provozovatelé mají povinnost zajistit pouze sledovatelnost v rozsahu jeden krok vpřed a jeden krok zpět, břemeno v podobě rekapitulace celého potravinového řetězce při řešení problému leží na kontrolních orgánech, kterým k tomu účelu musí být zpřístupněny dostatečné informace<sup>72</sup>. Je na provozovatelích potravinářských podniků, jak zváží specifika svých provozů pro potravinový řetězec a jaká přijmou opatření pro zajištění požadovaného systému sledovatelnosti.

### **5.5 Primární odpovědnost provozovatele potravinářského podniku**

Každý je odpovědný za činnost, kterou buď vykonává sám nebo je vykonávána pod jeho dohledem, a proto primární odpovědnost za potraviny mají provozovatelé potravinářských podniků. Ti ve svých provozech vytvářejí podmínky pro dodržování podmínek stanovených právními předpisy tak, aby splňovaly požadavky stanovené v rámci bezpečnosti potravin, většinou se jedná o zavedení obecně přijímaných opatření, často označující jako správná výrobní praxe a správná hygienická praxe.

Povinnost provozovatele je taková, že v případě, že se domnívá, nebo má důvod se domnívat, že potravinu, kterou dovezl, vyrobil nebo distribuoval není v souladu s požadavky bezpečnosti, má neprodleně přistoupit ke stažení dotyčné potraviny z trhu (pokud je ještě na trhu) a uvědomí příslušné orgány. Jeho další povinností je však také dostatečně informovat spotřebitele o riziku a pokud je to potřeba zajistit zpětný odběr závadných potravin neb krmiva od spotřebitelů.

Další rovina odpovědnosti za bezpečnost potravin je však i odpovědnost státu, resp. příslušných státních orgánů a orgánů Evropské unie nevyjímaje. Jak stanoví čl. 17 odst. 2 nařízení, členské státy mají povinnost efektivně prosazovat dodržování potravinového práva. Za tímto účelem musí provádět systematické kontroly a vykonávat další činnosti přiměřené okolnostem, včetně informování veřejnosti o bezpečnosti a riziku potravin a krmiv a dozoru nad bezpečností potravin<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Článek 18 odst 4 nařízení.

<sup>73</sup> Je nutné poznamenat, že nařízení o bezpečnosti potravin nevyklučuje odpovědnost za vadné výrobky dané sbližovací směrnici ze dne 25. července 1985.

## 5.6 Transparentnost

Pro posílení důvěry spotřebitele je důležité, aby byl včasně a dostatečně informován o všem, co je pro něj důležité. Proto by měl být systém dostatečně průhledný.

Nařízení stanovuje dvě roviny této zásady, první z nich je naplňována prostřednictvím *konzultací s veřejností* při přípravě, hodnocení a revizi potravinového práva, tato povinnost může být porušena jen z důvodů naléhavého zájmu. Mělo by se jednat o ucelenou informaci o připravované legislativě, která by měla přinášet i informace týkající nákladů a výhod nové úpravy.

Další rovinou je *informování veřejnosti*. Je to součást analýzy rizika – v části komunikace o riziku. Je nutné, aby se veřejnosti dostalo odpovědi na otázky týkající se bezpečnosti potravin a možných rizik plynoucích z potravin. Poskytování relevantních informací o nastalých rizicích leží především na bedrech orgánů veřejné moci, nicméně základní kroky by v tomto směru měly dělat i dotčené potravinářské podniky. Veřejnosti musí být konkretizovány údaje o povaze zdravotního rizika, druhu potravin, resp. krmiva a o přijatých opatření k vypořádání se s vzniklým případným rizikem.

## 6. Mimořádné situace

### 6.1 Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva

Rapid Alert System for Food and Feedingstuffs, dále jen RASFF <sup>74</sup>, systém, který upravuje řešení mimořádných situací, těch situací, které byly hlavní příčinou pro přepracování a úpravu potravinového práva. Komise se zaměřila na komplexní řešení problematiky a to prostřednictvím zdokonalení rychlé výměny informací, konzistentnosti při přijímání ochranných opatření a koordinaci krizového řízení, je-li zjištěno zdravotní riziko pro spotřebitele. Systém rychlého varování fungoval již před přijetím nařízení o bezpečnosti potravin, v této době byl upraven směrnicí 92/59/EHS o obecné bezpečnosti výrobků. Z důvodů nedostatečné úpravy byla však právě tato směrnice nahrazena nařízením. Zásadní změna spočívala v provádění kontroly napříč celým potravním řetězcem, na místo kontroly až konečného produktu, jak tomu bylo dle dřívější úpravy. Dále mezi kontrolované komodity bylo zařazeno i krmivo.

Systém je založen na vytvoření sítě pro oznamování rizika ať už přímého či nepřímého. Systém je tvořen členskými státy a EFSA <sup>75</sup>, přičemž tyto členové si vyberou svá kontaktní místa pro ještě lepší komunikaci v rámci systému. Vrcholnou úlohu v systému zastává poslední člen systému a to Komise. Celý systém ovládá princip otevřenosti, což znamená, že i ostatní státy a další světové subjekty mohou participovat na tomto systému <sup>76</sup>.

Systém rychlého varování je součástí řízení rizika. Podstata řízení rizika v rámci systému RASFF spočívá v těchto krocích:

- posouzení charakteru zjištěného zdravotního rizika,
- rozhodnutí o přijatelnosti či nepřijatelnosti rizika,
- návrh typu notifikace,
- postup v rámci systému RASFF členského státu,
- postup v rámci evropského systému RASFF.

První čtyři kroky probíhají na úrovni členských států (viz níže). Obecný postup členů evropské sítě RASFF lze nalézt v nařízení o bezpečnosti potravin čl. 50 odst. 2 a násled.

---

<sup>74</sup> Systém včasné výměny informací funguje již od roku 1978.

<sup>75</sup> Hraje nezastupitelnou roli – poskytuje ostatním článkům systému vědecké a technické informace, vycházející z analýzy jednotlivých opatření.

<sup>76</sup> Meulen, Velde – Food Safety Law in the European Union, Wageningen Academic Publisher, 2004, str. 169



Z důvodů co nejmenších zásahů do vnitřního trhu EU musí členské státy vždy oznámit Evropské komisi<sup>77</sup>:

- opatření přijatá k omezení uvádění potraviny nebo krmiva na trh, k jejich stažení z trhu,
- doporučení nebo dohody s provozovateli potravinářských podniků o zamezení uvádění potraviny nebo krmiva na trh nebo jejich používání, popř. o dalších omezeních nebo zvláštních podmínkách uplatněných vůči provozovatelům,
- opatření spočívající v nevpouštění určitého nákladu potravin nebo krmiva příslušným orgánem přes hraniční přechod Evropské unie.

Dalším principem, který ovládá systém RASFF je *oznamovací povinnost* vůči Komisi, jak v případě uložení, změně či zrušení opatření uložené vůči potravíně či krmivu.

Dalším krokem systému je uvědomění dalších členů systému Komisi a v případě zadržení potravin nebo krmiv na hranicích se uvědomují o riziku i hraniční přechody zemí na hranicích s Evropskou unií. Stane-li se, že se ohlášená potravina nebo krmivo byly vyvezlo do třetí země, jsou příslušné informace podány také této třetí zemi.

*Princip veřejnosti* je zde zastoupen prostřednictvím činnosti Komise, která každodenně informuje na svých stránkách, je však uváděn pouze druh výrobku nikoli obchodní firma, ale v případě vysokého nebezpečí pro spotřebitele je informovanost rozšířena s ohledem na zajištění vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví<sup>78</sup>.

Na základě § 18 odst. 2 zákona o potravinách a § 16b odst. 3 zákona o krmivech, bylo vydáno nařízení vlády č. 98/2005 Sb., kterým se stanoví systém rychlého varování o vzniku rizika ohrožení zdraví lidí z potravin a krmiv (nařízení o RASFF). Nicméně zkušební provoz RASFF v ČR se rozběhl již v srpnu 2003, kdy byl ve Věstníku Ministerstva zemědělství zveřejněn dokument Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva<sup>79</sup>. Se vstupem ČR do EU tak nedošlo k výrazným změnám a systém v podstatě fungoval beze změny dále.

Celkové zabezpečení fungování sítě RASFF spadá do činnosti Ministerstev zemědělství a zdravotnictví ČR. Koordinačním systémem je tzv. národní kontaktní místo (National Contact Point, NKM), které přijímá informace o vzniku rizika ohrožení zdraví z potravin či krmiv a zajišťuje výměnu informací o výrobcích nesoucích riziko ohrožení zdraví mezi Komisi a členy sítě RASFF v ČR. Tuto roli v ČR plní pracoviště

<sup>77</sup> Předmětem hlášení nejsou situace, které mají lokální charakter, tj. nemohou ovlivnit ostatní členy EU.

<sup>78</sup> SZPI automaticky nezveřejňuje veškeré notifikace, které od Komise obdrží, vždy před zveřejnění je nutné zohlednit možné riziko pro spotřebitele.

<sup>79</sup> Ročník 2003, částka 3, str. 57 – 70.

zřízené při Státní zemědělské a potravinářské inspekci v Brně (SZPI), ostatní členy systému RASFF uvádí § 1 odst 2 nařízení o RASFF, mezi nimiž je též zmíněn Státní úřad pro jadernou bezpečnost, který dohlíží na případnou radioaktivní kontaminaci, oznamuje ji nebo případně přijímá tyto informace.

Celní orgány přijímají všechny notifikace z RASFF, neboť provádějí kontrolu výrobků (včetně potravin a krmiv), které mají být propuštěny do režimu volného oběhu. Pokud při postupu celních orgánů dojde ke zjištění nedostatků (podezření na ohrožení zdraví při použití výrobku, nedostatečná dokumentace) musí být informován příslušný orgán dozoru a zároveň NKM.

RASFF je založen na předávání informací (oznámení), které mají trojí podobu, jedná se o *varování* (Alert notification), *informace* (Information notification) a *novinky* (News notification). Nařízení o RASFF obsahuje ještě jeden pojem a to „*dodatečné oznámení*“, které je definováno jako hlášení doplňující originální oznámení o nové informaci.

O *varování* se jedná v případě, že výrobek představuje přímé nebo i nepřímé riziko pro zdraví s tím, že výrobek je na trhu a je nutné okamžitě zasáhnout.

U druhého typu oznámení se nejedná o bezprostřední ohrožení zdraví spotřebitele, spíše se jedná o výrobek, který nesplňuje chemické, biologické nebo fyzikální požadavky na zdravotní nezávadnost. Mezi vzorkováním a odesláním originálního oznámení je velká prodleva, takže je zde předpoklad, že již výrobek není běžně na trhu či byl přímo na hranicích zadržen.

Posledním typem oznámení, novinkou se sledují veškeré jiné informace, které nebyly označeny jako předchozí dva typy, přesto jsou pro systém důležité, většinou se jedná o informace organizačního rázu.

Obsahem originální notifikace je popis nebezpečí, podrobný popis potravin nebo krmiva představující riziko, popis provedených šetřeních, identifikace šarže a původ výrobku a popis procesu uvádění na trh.

Nařízení o RASFF obsahuje několik možných postupů rozdělených s ohledem na subjekt, který podal prvotní impuls.

Jedná se o následující postupy:

- a) postup NKM v případě notifikace ohlášené členem sítě RASFF,
- b) postup NKM při notifikaci přijaté od Evropské komise,
- c) činnosti orgánů dozoru při zjištění výskytu nebezpečného výrobku,
- d) postup orgánů dozoru při obdržení notifikace od NKM.

Veškeré postupy jsou upraveny v nařízení o RASFF.

Každoročně ministerstvo zemědělství vydává „Zprávu o činnosti systému včasné výměny informací pro potraviny a krmiva (RASFF) v České republice“. V této zprávě zpracovává veškeré informace sebrané za celý rok, v podstatě se jedná o statistickou ročenku<sup>80</sup> Z výsledků za rok 2008 například vyplývá, že v celé EU bylo zpracováno 7354 notifikací a konkrétně České republiky se týkalo 150 oznámení (129 varování, 20 informací a 1 novinka), v kterých ČR figurovala jako země původu, výrobek byl do ní distribuován nebo se jednalo o českého dodavatele.

## 6.2 Mimořádná opatření

Vydaná mimořádná opatření jsou důsledkem systému RASFF nebo naopak fungují jako podnět pro zahájení systému RASFF. Nedostatečnost a nejednotnost přijímaných opatření v jednotlivých členských zemích může však často vést a také v minulosti vedla k neúspěšnému se vypořádání se vzniklou situací a k jejímu vyústění do rozsáhlé potravinové krize a proto na tuto nepříliš vhodnou situaci reaguje přímo komunitární legislativa.

Nařízení o bezpečnosti potravin se zabývá od článku 53 mimořádnými situacemi. Řešení našlo nařízení ve zmocnění Komise k přijetí opatření a to buď z vlastního podnětu nebo z podnětu členského státu. Tato opatření přicházejí v úvahu v případě splnění těchto podmínek:

1/ je zřejmé, že potravina nebo krmivo pocházející ze států EU nebo dovezených ze třetí země může *představovat vážné riziko pro zdraví lidí, zvířat a riziko pro životní prostředí a zároveň*

2/ toto riziko *není možné vyřešit pomocí opatření přijatých dotyčným členským státem*

Opatření přijatá Komisí může mít několik forem a to v *pozastavení uvádění na trh* nebo používání daných potravin nebo krmiv, v *pozastavení dovozu* daných potravin nebo krmiv ze třetí země, případně z tranzitní třetí země, ve *stanovení jiných zvláštních podmínek pro takovéto produkty*<sup>81</sup> nebo *v jakýchkoli jiných vhodných dočasných opatření.*

---

<sup>80</sup> Zveřejňováno na webových stránkách ministerstva zemědělství - [www.mze.cz](http://www.mze.cz).

<sup>81</sup> Webová stránka [www.szpi.cz](http://www.szpi.cz) uvádí dokument, který popisuje zvláštní režim pro dovoz vybraných skupin potravin neživočišného původu ze třetích zemí do Evropských společenství.

Opatření neprodleně přijímá Komise postupem v souladu s článkem 58 odst. 2 nařízení o bezpečnosti potravin, tj. regulativním postupem, jak jej upravuje rozhodnutí 1999/468/ES. Nastane-li mimořádná situace, stačí pro přijetí opatření na prvních deset pracovních dnů pouze absolvování konzultace s dotyčným členským státem a informování ostatních členských států. Po uplynutí deseti dnů musí dojít buď k potvrzení, ke změně nebo k rozšíření regulativním postupem (prostřednictvím Stálého výboru pro potravinový řetězec a zdraví zvířat) a důvody, které vedly Komisi k rozhodnutí musí být zveřejněny. Nepřijme-li Komise na základě žádosti členského státu žádné opatření, může dočasná ochranná opatření přijmout sám členský stát, přičemž i zde funguje zásada informování ostatních členů systému. Udržovat takto přijatá dočasná vnitrostátní ochranná opatření může členský stát do doby, než budou přijata opatření na úrovni komunitární, případně dokud o jejich osudu nerozhodne Stálý výbor.

Stálý výbor se skládá ze zástupců členských států, kterým předsedá zástupce Komise. Práce probíhá v sekcích, které jsou vymezeny tímto nařízením. Jedná buď z podnětu Komise či podnětu členského státu.

Nařízení řeší i situaci, kdy se jiný členský stát domnívá, že opatření přijatá jiným členským státem odporují komunitárnímu právu, předloží proto tuto záležitost Komisi. Komise zde funguje jako zprostředkovatel, cílem je dosáhnout dohody, pokud k tomu nedojde, je možné, aby Komise požádala úřad o stanovisko k celé otázce. Výsledkem má být stanovisko, které vyřeší tento spor<sup>82</sup>.

Praktický příklad pro postup podle čl. 53 a 54 nařízení ES o bezpečnosti potravin je případ barviv Sudan I-IV<sup>83</sup>. Jedná se o průmyslová barviva používaná k barvení syntetických látek. Jejich použití v potravinách není na území EU povoleno s odkazem na jejich klasifikaci Mezinárodní agenturou pro výzkum rakoviny. Tato látka byla posouzena jako látka s potenciálním karcinogenním a genotoxickým účinkem. Přítomnost těchto barviv v potravinách se od roku 2003 mnohokrát objevilo v hlášení RASFF. Komise na toto reagovala přijetím rozhodnutím 2003/460/ES o mimořádných opatřeních týkajících se hot chilli a hot chilli výrobků, kterým byl zakázán dovoz

---

<sup>82</sup> Čl. 60 nařízení o bezpečnosti potravin

<sup>83</sup> **Falšování mletých chilli papriček** barvivy Sudan I, Sudan II, Sudan III a Sudan IV (červený šarlat), která nejsou povolena pro barvení potravin. Byla klasifikována Mezinárodní agenturou pro výzkum rakoviny jako III. kategorie karcinogenů. Jejich přítomnost spotřebitel nedokáže sám odhalit, zjistí se pouze laboratorní analýzou.

V ČR se barviva Sudan objevila a to v anglických konzervovaných polévkách a worchesterové omáčce, všechny produkty byly staženy z prodeje (duben 2005).

produktů, nejsou-li doprovázeny analytickým rozbohem potvrzující absenci barviv Sudan I. Na základě dalších hlášení byl zákaz rozšířen na další barviva skupiny Sudan. (I. – IV.). Provozovatelům potravinářských podniků i členským státům bylo uloženo provádět testování produktů již uvedených na trh, což vedlo k odhalení dalších kontaminovaných výrobků. Rozhodnutím Komise 2005/402/ES o mimořádných opatřeních týkajících se chilli papriček, kurkumy a palmového oleje se rozšířila opatření dle předchozího rozhodnutí na poslední dva jmenované produkty. Poslední oznámení v systému RASFF proběhlo v květnu 2006.

### 6.3 Krizové řízení

Přes veškerá tato opatření může dojít k situaci, která může ohrozit zdraví osob a žádným způsobem nelze této situaci zabránit, odstranit ji nebo ji zmírnit na přijatelnou úroveň i přes použití veškeré dostupné legislativy (včetně čl 53 –54 nařízení). Pro takovou situaci má však nařízení o bezpečnosti potravin řešení v podobě článků 55 až 57 v oddílu třetím – krizové řízení, jehož hlavními prvky jsou obecný plán řízení krizí v oblasti bezpečnosti potravin a krmiv a krizová jednotka.

Obecný plán je dokument, který je vypracován Komisí, která na něm spolupracuje s Úřadem pro bezpečnost potravin a s členskými státy. Za tímto účelem přijala Komise rozhodnutí 2004/478/ES o přijetí obecného plánu pro krizové řízení v oblasti potravin a krmiv. Obsahem obecného plánu, který se nachází v příloze rozhodnutí, je:

- 1/ specifikace podnětů vedoucích k použití obecného krizového plánu,
- 2/ vymezení pojmu krizová situace, včetně typologie,
- 3/ konkrétní postupy pro vznik a řešení krizové situace se současným vymezením postavení a úkolů krizové jednotky,
- 4/ způsob vypořádání se s informováním veřejnosti prostřednictvím tzv. komunikační strategie v souladu se zásadou transparentnosti.

Podnětem pro použití obecného krizového plánu mohou být informace z různých zdrojů: notifikace v rámci systému rychlého varování, informace od členských států, informace od úřadu, mezinárodních organizací či třetích zem a jiných subjektů.

Krizové situace jsou rozděleny do dvou skupiny. První skupina je zastoupena krizovými situacemi, při kterých *existuje vážné přímé nebo nepřímé riziko* pro lidské zdraví. Rozhodnutí tuto krizovou situaci vymezuje jako situaci, při které se vyskytují

kritické faktory<sup>84</sup> v takové míře, že není možné je vyřešit pouhým zavedením čl 53, 54 nařízení o bezpečnosti potravin (více výše). S ohledem na popsaná preventivní opatření a stále se zvyšující ochranná opatření, lze očekávat, že výskyt těchto situací by měl být spíše výjimečný, pokud by se vůbec objevily.

Druhým typem situace představuje pouze *potenciálně vážné riziko*. Jedná se spíše o preventivní opatření, ale s tou hrozbou, že potenciální riziko má způsobilost stát se vážným rizikem, kterému pravděpodobně nelze čelit prostřednictvím použití stávajících opatření nebo pouhým použitím ochranných opatření.

Posuzovatelem, jak vysoká je hrozba rizika v nejrůznějších situacích, je Komise. Domnívám se však, že by přeci jen měla rozhodovat spíše vědecká instituce EFSA nikoli „politická instituce“. Komise si sice může vyžádat jeho názor, avšak jako lepší by se mi zdálo plné rozhodnutí ponechat na EFSA, případně nutnost Komise vždy setrvat na vědecké názoru.

V případě krizové situace prvního stupně je nutné bezodkladně zřídit krizovou jednotku skládající se z krizových koordinátorů z jednotlivých členských států, zástupců EFSA a Komise. Jednotka má zastávat pozici subjektu, který celé řešení krizové situace usnadní a urychlí postupy směřující ke zdárnému vyřešení situace. Z těchto důvodů jsou jí svěřeny funkce shromažďování informací a jejich pozdější vyhodnocování a stanovení všech dostupných řešení této krizové situace. Opatření přijímaná krizovou jednotkou nejsou však konečným řešením, ale prostředkem k němu. Odpovědnost za konečné řešení (konkrétní přijatá rozhodnutí) však nese jednotlivý členský stát a jeho kontrolní orgán. Je přesto nutné zdůraznit, že účast jako zástupce členských států je velice důležitá a především je důležité vybrat správného zástupce, který musí disponovat vědeckými, ale i schopnosti vyjednávacími a s vlastnostmi koordinátora, což jsou důležité aspekty pro zdárné nalezení řešení pro krizi.

Aktualizované možnosti řešení krizové situace jsou předkládány Komisi, která je zprostředkovává členským státům. Podle nich jsou pak utvářeny konkrétní opatření jednotlivých dotčených států. Tato opatření však mohou být ještě předmětem posouzení ze strany Stálého výboru pro potravinový řetězec a zdraví zvířat nebo EFSA, je-li to nezbytné. Krizová jednotka může být rozpuštěna až ve chvíli, kdy je riziko pod

---

<sup>84</sup> Kritické faktory zahrnují situace, které představují vážné přímé nebo nepřímé riziko pro lidské zdraví nebo jsou tak vnímány nebo tak vešly ve známost, nebo mohou být tak vnímány nebo uvedeny ve známost, a riziko se šíří nebo se mohlo šířit značnou částí potravinového řetězce a je vysoce pravděpodobné, že se riziko rozšíří do několika členských států nebo do zemí mimo Společenství.

dostatečnou kontrolou, o čemž rozhoduje Komise po konzultaci s krizovou jednotkou a ve spolupráci s členskými státy.

Informovanost veřejnosti je v průběhu a později při řešení krizové situace nutná a nelze ji opomíjet. Veřejnost musí být dostatečně informována o možných rizicích a přijatých krocích k jejich prevenci, zmírnění nebo odstranění rizika, které by mohlo ohrozit jejich zdraví. Tuto funkci zastává během krizového řešení krizová jednotka.

V tzv. „pokrizovém hodnocení“ probíhá vyhodnocení efektivnosti použitých nástrojů a zkušeností pro zvládnutí celé krizové situace a cílem je, aby při příští krizové situaci bylo použito ještě efektivnější nástroj, který by včas a řádně situaci vyřešil.

Pro případy existence potenciálního rizika (krizová situace druhého typu) postačuje přijetí náležitých opatření, která zajistí jejich účinné řízení. To spočívá především v aktivaci vnitřních systémů krizového řízení členských států, v práci laboratoří a ve sdílení všech relevantních informací, přičemž jejich účinnost trvá až do komplexnějšího zhodnocení rizika.

Veškerá tato ustanovení byla přijata v důsledku potravinových krizí spojených s nemocí šílených krav apod. S cílem předcházet těmto krizím byla Evropskou unií přijata ustanovení Nařízení o bezpečnosti potravin jako základ pro podrobnější úpravu v další legislativní úpravě. Pokud se podíváme do statistiky systému RASFF objevíme, že každoročně se zvyšuje počet těchto oznámení. Je to nejspíše důsledek většího aktivního zapojení nových členských států do systému RASFF, důvěrou členských států ve funkčnost systému a počtem oznámení původem ze třetích zemí zapojení ostatních států. Přesto je nutné na závěr říci, že tyto systémy již skvěle zafungovaly např. v kauze Sudan I-IV., ale i v jiných záležitostech, ke kterým dochází často při dovozu ze třetích zemí, kdy výrobky neodpovídají požadované kvalitě Evropské unie.

## 7. Instituce v rámci potravinového práva

Potravinové právo by nemohlo fungovat a být právoplatným právním odvětví, kdyby jeho fungování nebylo zajištěno prostřednictvím kontrolních a zajišťujících orgánů a institucí. V dnešní době je to dvouúrovňová struktura a to na úrovni členských států a pak ještě na úrovni komunitární.

### 7.1 Na úrovni Evropské unie

Celé potravinové právo včetně bezpečnosti potravin již není pouze záležitostí jednotlivých členských států. Potravinové právo je již neodmyslitelnou součástí komunitárního práva. Jak uvádí O'Rourke<sup>85</sup>, členské státy byly tak nakloněny myšlence, že problematiku potravin je lepší regulovat na komunitární úrovni.

#### 7.1.1 Evropská komise

V článku 7 SES je Evropská komise zařazena k pěti nejdůležitějším orgánům Evropské Unie, přičemž Evropská unie patří k nejhlavnějším, stará se o každodenní chod Evropské Unie, a to především o dostatečnou implementaci komunitárního práva, předkládá návrhy právních předpisů, vydává prováděcí předpisy...atd.<sup>86</sup>

- Komise se vnitřně dělí na 24 *generálních ředitelství*, do potravinového práva zasahují především 4 z nich:
- Generálního ředitelství *pro zemědělství a rozvoj venkova* (DG AGRI),
- Generálního ředitelství *pro vnitřní trh* (DG MARKT),
- Generálního ředitelství *pro životní prostředí* (DG ENVI) a
- Generálního ředitelství *pro ochranu zdraví a spotřebitelů* (DG SANCO)

Každé z těchto ředitelství se objevilo a stále se objevuje v rozličných situacích potravinového práva, ale každé má svoji neopomenutelnou a nezaměnitelnou úlohu. DG SANCO se zasloužilo především o dosažení dnešní úrovně bezpečnosti potravin a její další rozšiřování. Toto ředitelství na svých webových stránkách přibližuje svoji působnost na poli potravinového práva:

*„V průběhu let Evropská unie vytvořila právní normy týkající se bezpečnosti potravin a dalších produktů, práv spotřebitelů a ochrany lidského zdraví. Úkolem DG SANCO je udržovat tyto právní normy aktuální. Jsou to národní, regionální a dokonce i*

<sup>85</sup> O'Rourke, R.: European Food Law. 3<sup>th</sup> edition. London: Sweet and Maxwell, 2005, str. 8.

<sup>86</sup> Svoboda, P. – Úvod do evropského práva, CH Beck 2004, str. 22 – 23.



*místní orgány státní správy v členských zemích EU, které ve skutečnosti aplikují komunitární právní předpisy pro zdraví a ochranu spotřebitelů. Je jejich úkolem přesvědčit obchodníky, výrobce a producenty potravin v jejich zemi, aby dodržovali stanovená pravidla. Přesto, je součástí naší práce ověřovat, zda se toto opravdu děje a zda jsou tato pravidla využívána řádně ve všech členských státech EU.*<sup>87</sup>

Proto také součástí DG SANCO je **Potravinový a veterinární úřad** (FVO), jehož úloha spočívá ve sledování úspěšnosti kontrolních systémů v oblasti bezpečnosti potravin, veterinární a rostlinolékařské péče a v následných vyhodnoceních dodržování komunitárních požadavků - toto se týká nejen členských států, ale dotkne se i třetích států, které dovážejí do Evropské unie. Pro plnění pravomocí úřad využívá audity a inspekce „in situ“, z těchto akcí pak vytváří zprávy, jež jsou veřejně přístupné na webových stránkách úřadu. K výstupům činnosti FVO patří dále i souhrnné přehledy výsledků řady inspekcí se stejným předmětem zájmu, roční „celounijní“ monitorovací zprávy a výroční zprávy o svých aktivitách s celkovými výsledky. Při své práci se FVO musí držet tří principů: nezávislosti, transparentnosti a maximální odbornosti.

Pro komplexnější úpravu byl nařízením o bezpečnosti potravin zřízen Stálý výbor pro potravinový řetězec a zdraví zvířat, jenž nahradil předchozí 4 výbory, které řešily problémy jednotlivě bez souvislostí. Stálý výbor poskytuje pomoc při přijímání opatření k zajištění bezpečnosti potravin ve všech fázích potravinového řetězce. Je složen ze zástupců členských států, díky uplatnění článků 202 a 211 SES vydává úřad prováděcí právní předpisy.

### **7.1.2 Evropský úřad pro bezpečnost potravin**

V rámci Bílé knihy bylo dohodnuto, že vznikne úřad, jenž zajistí vysokou úroveň ochrany spotřebitele a jeho zdraví, tyto závěry se později promítly do nařízení o bezpečnosti potravin, které zřídilo Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA). Došlo však k tomu, že úřad zajišťuje pouze hodnocení nikoli již řízení rizika, jenž přísluší Komisi.

Právní základ nalezneme čl. 22 nařízení o bezpečnosti potravin, úřad má vlastní právní subjektivitu a je financován z rozpočtu Komise, avšak v jiných ohledech se jedná o nezávislý orgán sloužící jako vědecká a technická podpora pro legislativní a

---

<sup>87</sup> Více viz [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm).

politickou činnost jak pro společenství tak pro samotné členské státy. Od roku 2003 sídlí úřad v italské Parmě.

Vědecká činnost úřadu musí zajistit celý potravinový řetězec, od prvovýroby až po spotřebitele včetně výživy, zdraví a životních podmínek zvířat a ochrany rostlin. Úřad v této oblasti musí dodržovat tyto zásady *perfektnost* ve smyslu vysoké kvality a odbornosti, *nezávislost* ve smyslu nestrannosti a *objektivnost* a *transparentnost* ve směru maximální publicity a otevřenosti. V rámci rozhodování v managementu rizika zohledňují vědecká stanoviska a z těchto důvodů je proto nutné udržovat úzkou spolupráci mezi EFSA a těmi, které odpovídají ze řízení rizik, tj. orgány EU a členskými státy. S tímto souvisí druhý stěžejní úkol EFSA, a to zajišťování komunikace o riziku. Všichni zainteresovaní musí získat aktuální, spolehlivé, objektivní, spolehlivé a smysluplné informace, vědecky podložené informace.

EFSA plní v rámci nařízení o bezpečnosti potravin tyto úkoly:

- 1) poskytuje *nezávislá vědecká stanoviska* na základě žádosti Komise, členského státu, národního potravinového úřadu nebo Evropského parlamentu, ve všech případech, kdy to požaduje právní předpis ES, nebo z vlastního podnětu. Článek 30 říká, že EFSA musí dbát a zohledňovat všechny možné potencionální zdroje rozdílů mezi vědeckými stanovisky a stanovisky národních vědeckých institucí. Pokud dojde k rozdílným stanoviskům, má být zajištěno, aby obě strany měly veškeré významné vědecké informace. V případě podstatných odlišností jsou všechny dotčené strany povinny spolupracovat s cílem vyřešit rozdíl v názorech nebo vypracovat společný dokument, ve kterém objasní sporné vědecké otázky<sup>88</sup>.
- 2) spolupracuje se všemi ostatními orgány a institucemi Evropské unie za jediným cílem sledovat dodržování předpisů k zajištění bezpečnosti potravin. Tato spolupráce spočívá ve sběru, analýze získaných informací a to jak z členských států, tak i z přidružených států, ale i třetích zemí.
- 3) spolupracuje s Komisí, zadává vědeckých studií při dodržování zásady využití nejlepších dostupných vědeckých zdrojů.

---

<sup>88</sup> Srovnej článek 30 odst 4 nařízení o bezpečnosti potravin.

- 4) identifikuje a charakterizuje nově vznikající rizika pro bezpečnost potravin, pro tyto účely EFSA vyhledává, shromažďuje, analyzuje získané vědecké data, pokud existuje možnost vážného ohrožení potravinového práva v některém z členských států, může si EFSA vyžádat dodatečnou informaci. K této činnosti je úřadu nápomocna řada vědeckých institucí členských států i Společné výzkumné centrum EU (Joint Research Centrum )<sup>89</sup> a také požádá-li o to EFSA i plně integrovaná síť tvořená národními potravinovými úřady, univerzitami a výzkumnými pracovišti jednotlivých členských států.
- 5) Informuje veřejnost dle článku 40 nařízení o bezpečnosti potravin – jedná se o informace týkající se oblastí působnosti EFSA, informace musí být objektivní, včasné, spolehlivé a snadno přístupné.

Pokud se jedná o strukturu Úřadu, je tvořen čtyřmi orgány a to konkrétně: správní rada, výkonný ředitel, poradní sbor a vědecký výbor s vědeckými komisemi.

Správní rada je tvořena 14 členy, které jmenuje Rada po konzultacích s Evropským parlamentem a jedním zástupcem Komise. Výběr zástupců je založen na dvou principech a to na nejlepších odborných znalostech adeptů a jako druhý aspekt je snaha o co nejširší zeměpisné rozmístění členů správní rady. Přičemž ještě 4 členové z rady musí mít zkušenosti s působením v organizacích zastupujících spotřebitele nebo v zájmových skupinách v rámci potravinového řetězce. Zástupci jsou voleni na čtyřleté volební období, a to maximálně dvakrát za sebou.

Správní rada odpovídá za činnost a plnění úkolů úřadu. Dále přijímá návrhy rozpočtu EFSA, každoroční souhrnnou zprávu o činnosti EFSA a zejména pracovní programy, které musí odpovídat prioritám v legislativě a politice EU v oblasti bezpečnosti potravin.

Výkonný ředitel je volen správní radou ze seznamu připraveného Komisí a je jí též odpovědný. Jeho pracovní náplní je především běžné řízení úřadu, příprava a provádění pracovních programů a též zajišťování vhodné vědecké, technické a správní podpory.

---

<sup>89</sup> Více viz <http://www.jrc.cec.eu.int/>

Jako jakási spojka mezi členskými státy a EFSA vznikl Poradní sbor, který je složen ze zástupce z každého členského státu. Jeho cílem je zajišťovat úzkou spolupráci mezi národními potravinovými úřady a EFSA, především z důvodu zamezení překrývání se kompetencí a odpovědnosti. Slouží jako mechanismus pro výměnu informací o potencionálních rizicích a sdílení poznatků mezi EFSA a národními potravinovými úřady. Navíc úkolem poradního sboru je poskytovat rady ve všech směrech výkonnému řediteli, který předsedá a svolává sbor.

Poslední ze čtyř orgánů je vědecký výbor s vědeckými komisemi, které nahradily dřívější vědecké komise, které byly součástí Komise. Vědecký výbor odpovídá za celkovou koordinaci nezbytnou pro zajištění jednotného postupu při přípravě vědeckých stanovisek. Vydává stanoviska k víceborovým otázkám, které jsou v působnosti více než jednoho vědeckého panelu a k otázkám, které naopak nespádají do působnosti žádného panelu. Vědecký výbor je tvořen předsedy vědeckých komisí a šesti nezávislými vědeckými odborníky zvolenými správní radou. Jednotlivé vědecké výbory tvoří nezávislí vědci. Nařízení o bezpečnosti potravin v článku 28 odst. 3 zřizuje devět vědeckých komisí, ale toto číslo nemusí být konečné a na žádost EFSA může dojít ke změně počtu či názvů vědeckých komisí.

Tuto soustavu doplňují ad hoc vytvářené pracovní skupiny (např. k problematice TSE/BSE).

Vědecká činnost zahrnuje především tyto okruhy: obecné otázky bezpečnosti potravin a krmiv, autorizace u určitých typů látek jako např. u aditiv, sledování rizikových faktorů a zdraví, z nichž pak pramení vědecká doporučení ohledně vhodných nástrojů k zamezování těchto rizik a též se zaměřuje na výzkum.

EFSA musí při své činnosti splňovat principy transparentnosti, nezávislosti, otevřenosti. Veškerí zástupci úřadu musí jednat vždy nezávisle a ve veřejném zájmu, v důsledku toho musí každoročně podávat prohlášení o svých zájmech, dále je úřad povinen zveřejňovat dokumenty obsahující stanoviska, výroční zprávy...apod., je též možné proti jednání úřadu podat stížnost k evropskému ombudsmannovi.

### **7.1.3 Konfederace výrobců potravin a nápojů**

Posláním CIAA (Confederation of the Food and Drink Industries of the EU) je reprezentace zájmů evropského potravinářského a nápojového průmyslu v evropských a mezinárodních institucích. CIAA byla založena v roce 1982 jako mezinárodní asociace se sídlem v Belgii (v Bruselu).

Hlavními prioritami její činnosti jsou:

- zvyšování důvěry spotřebitelů v potravinářský průmysl skrze prosazování bezpečnosti potravin
- zajištění vyváženého fungování vnitřního trhu prostřednictvím zjednodušení právní úpravy a zajištění rovných soutěžních podmínek mezi jednotlivými členskými státy na jedné straně a zvýšením uplatnění samoregulačních opatření v potravinářské průmyslu,
- posílení konkurenceschopnosti potravinářského průmyslu při současném tempu globalizace,
- zohledňování hledisek trvale udržitelného rozvoje.

Evropské a mezinárodní instituce pokládají CIAA při svých jednáních za plnohodnotného partnera právě proto, že se dlouhodobě zaměřuje na řešení otázek souvisejících s kvalitou a bezpečností potravin, výživou a zdravím, zemědělskou politikou, mezinárodním obchodem, trvale udržitelným rozvojem s ohledem na životní prostředí.

## 7.2 Na úrovni České republiky

Hlavní úkoly v oblasti potravinového práva, a to konkrétně jednání s vládními i nevládními institucemi, spolupráce s výzkumnými a vývojovými institucemi, implementace, případně transpozice komunitární legislativy v oblasti potravinového práva, zajištění kontrolní a dozorové činnosti, spolupráce s evropskými orgány a institucemi, účast v mezinárodních organizacích atd.<sup>90</sup>, spadají v ČR do působnosti orgánů státní správy. Potřeba zajistit komplexní bezpečnost potravin od prvovýroby až po konečný prodej se odráží a zasahuje do působnosti několika resortů veřejné správy, kterým jednoznačně dominuje Ministerstvo zemědělství (Mze) a Ministerstvo zdravotnictví (MZ) a jimi řízené specializované orgány státní správy.

Mezi ústřední orgány státní správy, které se střetávají s potravinovým právem, se řadí tyto:

- Ministerstvo zemědělství,
- Ministerstvo zdravotnictví,
- Ministerstvo životního prostředí,
- Ministerstvo průmyslu a obchodu,

---

<sup>90</sup> Srov. <http://www.mze.cz/Index.aspx?ids=2724&ch=75&typ=1&val=37515> Koncepce potravinářství ČR pro období po vstupu ČR do EU (2004 – 2013) přijatá usnesením vlády č. 986/2004 Sb.

- Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, Ministerstvo spravedlnosti,
- Ministerstvo dopravy,
- Ministerstvo financí,
- Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

### 7.2.1 Ministerstvo zemědělství

Ministerstvo zemědělství je v souladu se zákonem č. 2/1969 Sb., ústředním orgánem státní správy pro potravinářský průmysl, zemědělství, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu. Dále má toto postavení i ve věcech veterinární a rostlinolékařské péče a péče o potraviny v souvislosti s jejich výrobou a označováním, včetně nakládání s potravinami nového typu a geneticky modifikovanými potravinami<sup>91</sup>. Mze však přímo neřídí tyto oblasti pouze stanovuje legislativní mantinely pro podnikatele působící v těchto oblastech.

Mze je nadřízenou institucí a řídí přímo tyto správní úřady, jež jako hlavní činnost mají výkon státního dozoru týkající se nejen bezpečnosti potravin a to konkrétně Státní zemědělská a potravinářská inspekce (SZPI), Státní veterinární správa (SVS), Státní rostlinolékařská správa (SRS) a Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (ÚKZÚZ).

V rámci organizační struktury Mze jsou ve vztahu k potravinám nejdůležitější tyto sekce:

- *Sekce zemědělských komodit* zahrnuje kontrolní činnost a výkon dozorových orgánů a harmonizaci legislativy v oblasti zemědělské výroby. Přímo dohlíží na podřízené orgány vyjmenované výše včetně České plemenářské inspekce.
- *Sekce potravinářských komodit – Úřad pro potraviny*, který byl založen v souladu s Konceptí potravinářského průmyslu po vstupu do EU (2004 - 2013)<sup>92</sup> jako organizační součást Ministerstva zemědělství k 1. dubnu 2005, který koordinuje výkon státní správy dozorovými orgány v oblasti bezpečnosti potravin (vše bylo sjednoceno „pod jednu střechu“). Pro posílení komunikace a koordinace mezi jednotlivými dozorovými orgány v působnosti Mze a Úřadem pro potraviny, byl zřízen *Výkonný výbor dozorových orgánů*, který se schází každé dva měsíce zejména k projednávání zásadních koncepčních otázek. Úřad pro potraviny soustředí všechny klíčové činnosti státní správy v oblasti

<sup>91</sup> § 15 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev, v platném znění.

<sup>92</sup> Viz webové stránky ministerstva zemědělství <http://www.mze.cz/>.

potravinářství, tj. zpracování a harmonizace legislativy potravin s předpisy Evropského společenství, naplňování systému spolupráce v oblasti bezpečnosti potravin a krmiv, koordinace a sjednocení při výkonu dozoru nad potravinami, ale také činnosti navazující, jako je integrovaná prevence znečištění životního prostředí v oblasti zemědělské a potravinářské výroby. Odbor potravinářské výroby a legislativy je odpovědný za navrhování legislativy, za rozvoj potravinové politiky a řízení rizika, za kontakt s mezinárodními organizacemi (Codex Alimentarius) a Evropskou komisí, za dohled nad produkcí potravin v ČR a za koordinaci ochrany spotřebitele v rámci Mze.

Odbor bezpečnosti potravin, environmentálního rozvoje a prevence znečištění, který odpovídá za posuzování a komunikaci rizika, vypracovává koncepci bezpečnosti potravin s celostátní působností. Je kontaktním místem pro komunikaci s EFSA. Ve spolupráci s ÚZPI provozuje Informační centrum bezpečnosti potravin<sup>93</sup>. Má na starosti také koordinaci RASFF v ČR a sledování výskytu cizorodých látek v potravním řetězci. Samostatné oddělení dozoru na trhem s potravinami bylo zřízeno ke koordinaci, metodickému řízení a usměrňování dozorové činnosti nad potravinami a krmivy, včetně vyhodnocování vývoje kvality a zdravotní nezávadnosti zemědělských a potravinářských produktů.

- Ústřední komise na ochranu zvířat podléhá přímo ministrovi. Jejím úkolem je doporučování opatření a koordinace naplňování úkolů vztahujících se k ochraně zvířat<sup>94</sup>.

### **7.2.2 Státní zemědělská a potravinářská inspekce**

SZPI je zřízena zákonem č. 146/2002Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, v platném znění. Tento zákon zároveň zrušil předchůdkyni SZPI Českou zemědělskou a potravinářskou inspekci. Postavení SZPI lze charakterizovat takto: specializovaný orgán státní správy, správní úřad a organizační složka státu. SZPI tvoří ústřední inspektorát se sídlem v Brně a sedm podřízených inspektorátů s vymezenými územními kompetencemi<sup>95</sup>. Kompetence SZPI jsou vymezeny především v zákoně

---

<sup>93</sup> Více viz <http://www.bezpecnostpotravin.cz/>

<sup>94</sup> Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění

<sup>95</sup> Regionální inspektoráty společné pro Středočeský kraj a Hlavní město Praha – sídlo Praha, pro Jihočeský kraj a kraj Vysočina - Tábor, pro Plzeňský a Karlovarský kraj - Plzeň, pro Ústecký a Liberecký

o SZPI a v zákoně o potravinách a tabákových výrobcích potažmo i ze zákona o státní kontrole.

Hlavní činnost SZPI ve vztahu k bezpečnosti potravinového řetězce zahrnuje kontrolu<sup>96</sup>:

- splnění požadavků stanovených právními předpisy pro potraviny, suroviny určené k jejich výrobě a zemědělské produkty,
- dodržování podmínek stanovených právními předpisy pro nakládání s produkty během výroby, skladování, přepravy i prodeje,
- případů klamání spotřebitele,
- bezpečnosti produktů uváděných na trh,
- plnění povinností stanovených právními předpisy (českými i komunitárními) kontrolovanými osobami, tj. provozovateli potravinářských podniků.

Pro tento výčet je nezbytné zdůraznit, že zákon o potravinách v § 16 vymezuje působnost SZPI jako zbytkovou. „*Inspekce vykonává státní dozor při výrobě a uvádění potravin do oběhu, pokud tento dozor není prováděn orgány veterinární správy.*“ To znamená, že suroviny a potraviny živočišného původu<sup>97</sup> nejsou předmětem kontroly ze strany SZPI, výjimkou jsou podmínky jejich prodeje v místech, kde již nedochází k úpravě masa. Kontrolní činnost SZPI s sebou nese i výkon dozoru, tj. zjišťování nedostatků a z toho plynoucí ukládání pokut a opatření k odstranění zjištěných nedostatků.

SZPI, kromě kontrolní činnosti, ještě zastává laboratorní činnost zaměřenou především na kontrolu mikrobiologických, chemických, fyzikálních a organoleptických požadavků na potraviny a monitoring vybraných cizorodých látek v potravinách, dále se zabývá certifikační činností ohledně vína, ovoce a zeleniny dle komunitárního práva. V neposlední řadě plní SZPI funkci národního kontaktního místa v systému RASFF.

### 7.2.3 Orgány veterinární správy

Mezi orgány veterinární správy se dle zákona č. 166/1999Sb, o veterinární péči, v platném znění (veterinární zákon) řadí Státní veterinární správa, krajské veterinární

---

kraj – Ústí nad Labem, pro Královohradecký a Pardubický kraj – Hradec Králové, pro Jihomoravský a Zlínský kraj - Brno, pro Olomoucký a Moravskoslezský kraj - Olomouc.

<sup>96</sup> Blíže viz § 3 zákona č. 146/2002 Sb., o SZPI

<sup>97</sup> Surovina živočišného původu – všechny části těl zvířat, ptáků, zvěře, mořských, sladkovodních živočichů, mléko, vejce, včelí produkty definice §2 písm. e zákona o potravinách a tabákových výrobcích



správy a Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv (ÚSKVBL)<sup>98</sup>. Jejich působnost ve vztahu k bezpečnosti potravin vychází především z tohoto zákona, příp. plemenářského zákona a zákona o potravinách. Jejich úkoly jsou především kontrola zdravotní nezávadnosti, ochrana před zavlečením chorob na území ČR, veterinární asanace apod., jak podrobně upravuje § 48 – 51 veterinárního zákona.

Pozice ÚSKVBL je upravena v zákoně č. 378/2007Sb., o léčivech, v platném znění, podle něhož byl též zřízen jako organizační složka státu. Jeho pravomoc se týká především kontroly a schvalování veterinárních léčiv a přípravků.

#### **7.2.4 Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský**

Tento ústav je stejně jako SZPI organizační složkou státu, jedná se o specializovaný orgán státní správy přímo podřízen ministerstvu zemědělství. S postupně přijímanými novelami byl ústav „povýšen“ z „neúředního“ orgánu na úseku zemědělství až na pozici danou zákonem č. 147/2002Sb., o Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, v platném znění. Ústav sídlí v Brně. Činnost ústavu zajišťují pracoviště po celé České republice. Organizačně se dělí na tři sekce:

- sekce rostlinné výroby zaměřená na osiva, sadbu, trvalé kultury a odrůdy,
- sekce úřední kontroly zaměřená na krmiva, hnojiva, půdu a živočišnou výrobu,
- národní referenční laboratoř.

Na počátku existence ústavu neměl ústav nic moc společného s potravinovým právem a bezpečností potravin, ale to pouze do okamžiku, kdy v potravinovém právu nezačala platit zásada „from farm to fork“. Ústav má na starosti většinu ze vstupů přicházející do styku s potravinovým řetězcem. A to konkrétně na úsecích vinohradnictví, chmelařství, krmiv, ochrany práv k odrůdám, semenu a osivu, geneticky modifikovaným organismům...<sup>99</sup>

#### **7.2.5 Státní rostlinolékařská správa**

Správní úřad s působností na území celé České republiky zřízený zákonem č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči, v platném znění<sup>100</sup>, tak takto můžeme charakterizovat rostlinolékařskou správu. Postavení SRS se opírá o ustanovení zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, v platném znění. Rozhodující část výkonu státní správy vykonává právě SRS, ale v případech vymezených v § 73 je přenechán

<sup>98</sup> Srovnej § 47 veterinárního zákona.

<sup>99</sup> § 2 odst 1 zákona o ÚKZÚZ.

<sup>100</sup> Přestože byl tento zákon zrušen novějším zákonem č. 326/2004 Sb., nalezneme právě v § 72 odst. 1 nového zákona přímo odkaz na starou právní úpravu.

výkon státní správy obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, případně úřadům městských částí hlavního města Praha<sup>101</sup>.

Hlavní okruhy působnosti jsou dány v § 72 odst. 4 zákona o SRS, a jedná se především o ochranu rostlin, protiepidemiologická opatření, registrace a kontrolu uvádění na trh, rostlinolékařský dozor a řízení ve věcech rostlinolékařské péče.

Pro potravinové právo je systém rostlinolékařské péče důležitý ve vztahu k používání přípravků na ochranu rostlin a hubení škodlivých organismů. Cílem je omezit jejich negativní vliv na zdraví lidí, zvířat i na životní prostředí.

### **7.2.6 Orgány ochrany veřejného zdraví**

Správní orgány a to včetně ministerstva zdravotnictví jsou v rámci potravinového práva velmi důležité a mají neopomenutelnou úlohu.

Tyto orgány mají ve svém popisu práce vyplývající ze zákona č. 258/2000Sb., o ochraně veřejného zdraví a zákona o potravinách<sup>102</sup>, především řídit a kontrolovat výkon státní správy a monitorovat výskyt toxikologicky významných látek v potravinách a surovinách. MZdr. nese též odpovědnost za oblast společného stravování a materiálů určených ke styku s potravinami...atd. Další činností, jež se zabývají je legislativa vyplývající z jejich působnosti<sup>103</sup>.

K dozoru a kontrole jsou příslušné krajské hygienické stanice, které jsou zřízeny MZdr. a společně s ním tvoří soustavu orgánů veřejného zdraví.

K přípravě podkladů pro národní zdravotní politiku, pro ochranu veřejného zdraví a pro hodnocení a řízení zdravotních rizik či k provádění monitorování zdravotního stavu obyvatelstva, životních podmínek, zajišťování laboratorních činností pro krajské hygienické stanice a k provádění dalších činností<sup>104</sup> činnostem zřídilo MZ příspěvkové organizace – Státní zdravotní ústav (SZÚ) a zdravotní ústavy<sup>105</sup>.

Avšak většinu státního dozoru v této oblasti vykonává především již zmíněné Krajské hygienické stanice, jež mimo jiné dohlíží na poskytování stravovacích služeb,

---

<sup>101</sup> Např. obecné úřady přijímají oznámení o výskytu nebo podezření z výskytu škodlivých organismů a předkládají je rostlinolékařské správě k dalšímu řízení.

<sup>102</sup> Společně s Mze, § 15 odst. 1 zákona o potravinách.

<sup>103</sup> Např. co se týče mikrobiologických kritérií, přídavných látek, aromat, kontaminantů, reziduí pesticidů a veterinárních léčiv v potravinách, potravin určených pro zvláštní výživu, doplňků stravy, nutričních tvrzení, ozařování potravin či balené vody.

<sup>104</sup> Viz § 86 zákona o ochraně veřejného zdraví

<sup>105</sup> Státní zdravotní ústav sídlí v Praze. Jednotlivé zdravotní ústavy s územní působností sídlí v Praze, Kolíně, Českých Budějovicích, Plzni, Karlových Varech, Ústí nad Labem, Liberci, Hradci Králové, Pardubicích, Jihlavě, Brně, Olomouci, Ostravě a ve Zlíně.

kontrolu kvality pitné vody, dodržování hygienických norem v prodejně či výrobně apod.

### 7.2.7 Další orgány

#### **Ministerstvo životního prostředí**

Stav životního prostředí ovlivňuje kvalitu potravin a surovin vstupující do potravinového řetězce, proto ho musíme na tomto místě též zmínit.

Do kompetencí MŽP patří především ochrana ovzduší a ochrana zemědělské půdního fondu ochrana přirozené akumulace vod, vodních zdrojů a jakosti podzemních a povrchových vod, ale též oblast geneticky modifikovaných organismů, která hraje v dnešní době důležitou roli v potravinovém právu.

#### **Česká obchodní inspekce**

Významný kontrolní orgán, který však po nabytí účinnosti zákona o potravinách působí v potravinovém právu pouze na poli dodržování poctivosti prodejce, tzn. správnost měření, vážení a ceny.

I když se vstupem do Evropské unie se zúžil okruh zemí, u nichž se kontrolují náležitosti dováženého zboží, stále dovoz potravin ze třetích zemí není malý. Proto je důležité zmínit i **Celní správu řízená Ministerstvem financí**, kterou tvoří Generální ředitelství cel s pozicí správního úřadu s celostátní působností, osm celních ředitelství a jim podřízených 54 celních úřadů s vymezenou územní působností, je bezpečnostním sborem a její činnost spadá do systému celního dohledu nad zbožím v rámci jednotného celního území Evropské unie. Celní orgány se v souladu s příslušnými právními předpisy ES a zákonem o potravinách zaměřují na to, zda produkty navržené k propuštění do režimu volného oběhu nepředstavují vážné a bezprostřední ohrožení zdraví spotřebitele, zda jsou doprovázeny náležitou dokumentací a jsou správně a dostatečně označeny. V případě potravin je nejčastěji předmětem kontroly dodržování obchodních norem pro jakost u čerstvého ovoce a zeleniny a specifický režim pro dovoz některých rizikových potravin (např. suché skořápkové plody, chilli papričky, houby). Tyto kontroly probíhají za úzké spolupráce se SZPI.

Celní správa však spolupracuje i se Státním úřadem pro jadernou bezpečnost a to za účelem měření radionuklidové kontaminace. Tento úřad sám je na základě zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), v platném znění, ústředním orgánem státní správy a dozorovým orgánem mj. v oblasti radiační ochrany, která zahrnuje i sledování radioaktivní kontaminace potravin

v ČR a koordinaci činnosti radiační monitorovací sítě. Je odpovědný za stanovení maximálně přípustných úrovní kontaminace potravin.

## 8. Irská právní úprava

Předtím než se začnu zabývat přímo potravinovým právem Irska, jen stručně se zmíním v obecné rovině o Irsku jako takovém i s ohledem na právní systém, jeho členství v EU...atd.

Irská republika se rozprostírá na ostrově Irsko. Nížinatý ostrovní stát má 3,92 miliónů obyvatel. V Evropě patří ke státům s největší natalitou, z těchto důvodů je většina obyvatel v produktivním věku.

Co se týká zemědělství převažuje živočišná výroba a to konkrétně chov skotu, prasat a ovcí, ohledně rostlinné výroby lze říci, že zde dominuje především pěstování obilovin, brambor a cukrové třtiny.

Irsko patřilo k prvním z přistupujících členů k zakládající „šestce“ Evropského hospodářského společenství v roce 1973. Z členství EHS (později EU), vytěžilo Irsko mnoho výhod a získalo tím mnoho ekonomických možností, které se později projeví v rostoucím hrubém domácím produktu<sup>106</sup>.

Právní systém v Irsku patří, na rozdíl od českého kontinentálního právního systému, k angloamerickému právnímu systému. Angloamerický právní systém se vyznačuje především mnohostí pramenů práva, vedle tzv. psaného práva tvořeného především zákony a jinými právními předpisy (hlavní pramen v kontinentálním typu právní kultury) se široce totiž uplatňují soudní precedenty. V některých oblastech této právní kultury jsou pramenem práva rovněž právní obyčeje a právní literatura<sup>107</sup>.

Za nutnost považují připomenout, že pro Irsko jako právoplatného člena EU je závazné komunitární právo se všemi jeho principy a důsledky.

Irské potravinové právo se za několik posledních let dostalo mezi světovou špičku v oblasti institucionálního zajištění bezpečnosti potravin. Hlavní zásadou irského systému bezpečnosti potravin a celého potravinového práva je „*pro ochranu spotřebitelova zdraví je nezbytné zabezpečit, aby vyráběné, distribuované, prodávané a spotřebované potraviny splňovaly nejvyšší možnou úroveň bezpečnosti potravin a hygieny*“.<sup>108</sup>

Hlavní roli v institucionálním systému bezpečnosti potravin v Irsku hrají tři subjekty:

---

<sup>106</sup> Výše HDP v roce 2007 byla 44.676 \$ na osobu

<sup>107</sup> Gerloch, A.: Teorie práva, Dobrá voda 2001, 2.rozšířené vydání, str. 104

<sup>108</sup> FSAI: Compendium of Food Law in Ireland. Dublin:FSAI, 2003.

- **Food Safety Authority of Ireland**<sup>109</sup> – Irský úřad pro bezpečnost potravin (FSAI), jehož role je nejdůležitější a dále dvě ministerstva
- **Department of Health and Children**<sup>110</sup> – Ministerstvo zdraví a dětí (DHC)
- **Department of Agriculture and Food**<sup>111</sup> – Ministerstvo zemědělství a potravin (DAF).

FSAI je nezávislá, na vědeckém základě založená instituce, jenž si za hlavní cíl klade ochranu zájmů spotřebitelů a zajištění veřejného zdraví v oblasti bezpečnosti potravin a hygieny. FSAI příkladně splňuje veškeré podmínky pro potravinový úřad, jak pro národní potravinové úřady doporučuje nařízení o bezpečnosti potravin. FSAI vznikla na základě Food Safety Authority of Ireland Act přijatého v červenci roku 1998<sup>112</sup>. Záštitu nad institucí přebral DHC.

V čele úřadu stojí výkonný ředitel, který je volený a zároveň odpovědný správní radě, která má samozřejmě i pravomoc ho odvolat za podmínek stanovených v zákoně o FSAI. Výkonný ředitel je zodpovědný za aktivity spojené s výkonem dozoru podle zákona o FSAI. Při výkonu jeho funkce mu pomáhá jeho kancelář a 5 přímo podřízených odborů:

- Odbor ochrany spotřebitele,
- Odbor pro uzavírání servisních smluv,
- Odbor pro výzkum potravin a pro potravinové normy,
- Odbor korporativních služeb a
- Odbor auditu a stížností.

Pokud výkonný ředitel má odpovědnost za chod samotného úřadu, tak správní rada má pravomoc v oblasti kontrolní a rozhodovací. V těchto oblastech spolupracuje s vědeckým<sup>113</sup> a poradním<sup>114</sup> výborem. Správní rada se skládá z předsedy a 9 členů, které jmenuje přímo ministr.

Abychom pochopili postavení, které FSAI zaujímá v rámci irského systému bezpečnosti potravin, je nutné uvést definici potravin tak, jak ho stanoví již zmiňovaný

---

<sup>109</sup> [Http://www.fsai.ie/index.asp](http://www.fsai.ie/index.asp)

<sup>110</sup> [Http://www.dohc.ie/](http://www.dohc.ie/)

<sup>111</sup> [Http://www.agriculture.gov.ie](http://www.agriculture.gov.ie)

<sup>112</sup> S účinností od 1.ledna 1999.

<sup>113</sup> Výbor je poradním orgánem ve všech odborných věcech, skládá se z odborníků a vědců ze všech oblastí působnosti FSAI, maximální počet členů je 15, podle zákona se mohou zřizovat i subvýbory, jenž mají za úkol poskytnout odborné rady a experty pro určité oblasti např. pro GMO a potraviny nového typu, BSE, mikrobiologii, reziduí.

<sup>114</sup> Poradní výbor se skládá nejen ze zástupců státní administrativy, ale především zástupců nevládních organizací, maximální počet členů je 24-

zákon o FSAI. *Potraviny zahrnují všechny látky, které byly použity, jsou vhodné k použití nebo se uvažuje o jejich použití jako potrava nebo nápoje pro člověka, stejně tak jako látky, které vstupují či byly použity při výrobě, přípravě nebo jako součást těchto látek.*

**Úloha FSAI** je především v těchto oblastech:

- celkový dohled nad potravinovým právem a následnou komunikací se spotřebiteli, koordinace spolupráce s dalšími subjekty, především ministerstvy, jinými státními úřady a akreditovanými laboratořemi, v oblasti potravinové bezpečnosti za účelem nejefektivnějšího využití státních zdrojů při ochraně spotřebitele,
- poradní úloha v oblasti bezpečnosti potravin nejen pro státní správu, ale i spotřebitele a potravinářský průmysl,
- koordinační a řídicí úloha, je zodpovědný za to, že všechny produkty jsou v souladu s legislativou,
- tvorba manuálů a postupů pro jednotlivé pověřené subjekty, koordinace a zajišťování školení pro tyto subjekty, pro tyto účely FSAI zřídil Food Safety Training Council – Radu pro školení v oblasti bezpečnosti potravin,
- řízení a koordinace oblasti potravinových výstrah<sup>115</sup>, FSAI, konkrétně Odbor ochrany spotřebitele, je kontaktním místem pro RASFF v Irsku, přehled výstrah se uveřejňuje na jejich webových stránkách<sup>116</sup>, FSAI též odpovídá za hodnocení rizika, pro ně jsou zavedeny standardizované operační postupy a systémy řízení jakosti,
- vydávání a následná propagace příruček k dobré hygienické praxi, vytváření norem pro oblast bezpečnosti potravin založených na vědeckém podkladě,
- řízení rizika ve spolupráci s ostatními subjekty a komunikaci rizika se spotřebiteli, potravinářským průmyslem a odborníky z oblasti veřejného zdraví,

---

<sup>115</sup> Irsko rozeznává dva typy potravinových výstrah :

*FSAI potravinová výstraha* - ta se dále dělí na *kategorii I* – existuje zde zřetelné riziko pro spotřebitele, je potřeba zaujmout opatření a na *kategorii II*, u které stačí pouhá informace a není potřeba přijímat žádná opatření.

*Evropská potravinová výstraha* - podobně jako u FSAI potravinové výstrahy

<sup>116</sup> [Http://www.fsai.ie/alerts/fa/index.asp](http://www.fsai.ie/alerts/fa/index.asp)

- certifikace potravin určených pro vývoz (Certification of Food for Export)<sup>117</sup>.

Hlavním cílem FSAI je tedy dohled a řízení systému bezpečnosti potravin. Dozorem v oblasti bezpečnosti potravin rozumíme systém kontrol prováděných přímo nebo prostřednictvím pověřených orgánů a institucí za účelem zjistit, zda:

- potraviny,
- postupy, jimiž jsou vystaveny,
- prostředí, v němž jsou vyráběny, připravovány, skladovány a prodávány,
- schopnosti, příprava a kompetence lidí přicházejících do styku s potravinami v potravinářských podnicích,
- látky a materiály, které mohou být použity v jakékoliv fázi výroby potravin (včetně krmiv),
- potravinové doplňky, vitamíny, minerální soli, stopové prvky, arómata a jiné doplňky,
- látky a předměty, které mohou přijít do styku potravinami,
- produkty rostlinného a živočišného původu, rybářství a myslivectví

splňují podmínky stanovené v potravinové legislativě zaměřené především na prevenci rizika v oblasti veřejného zdraví. Hlavním úkolem dozoru je identifikace kontaminovaných produktů a následná opatření, především odstranění závadných produktů z trhu.

Úřad může přenést část svých pravomocí na jiné subjekty, to mu dovoluje již samotný zákon o FSAI. Článek 48 říká, že FSAI za účelem zabezpečení svých činností může uzavřít smlouvu s jinými subjekty, na něž přenesou část svých pravomocí, většinou se to týká oblastí dozoru a následného vymáhání. Tyto smlouvy, ve kterých jsou taxativně vymezeny pravomoci a povinnosti, bývají uzavírány na dobu určitou. V současné době má FSAI uzavřený kontrakt s těmito subjekty:

- krajskými úřady (celkově 28) a městskými úřady (celkově 4) zodpovědnými za kontroly lokálních jatek a producentů masa,
- Státním zdravotním ústavem (Health Service Executive)<sup>118</sup>,

<sup>117</sup> Před vznikem FSAI tuto pravomoc vykonávalo ministerstvo zdraví a dětí, certifikát pro daný produkt znamená, že výrobní proces odpovídá vysokým standardům a výsledný produkt plně odpovídá nejpřísnějším požadavkům kladených irskou legislativou

<sup>118</sup> Na základě zákona 42/2004 o zdraví byl zřízen státní zdravotní ústav, který nahradil předchozí systém deseti zdravotních ústavů jedním s centrální působností; hlavním úkolem je poskytování služeb v oblasti sociální a zdravotní všem občanům Irské republiky, více viz <http://hse.ie/eng/>.



- Ministerstvem zemědělství a potravin, ministerstvem komunikací, mořských a přírodních zdrojů<sup>119</sup>,
- Mořským institutem (Marine Institute)<sup>120</sup>,
- Státním normalizačním úřadem (National Standards Authority of Ireland)<sup>121</sup>,
- Úřad ředitele pro spotřebitelské záležitosti (The Office of the Director of Consumer Affairs)<sup>122</sup>.

Celkově se zabývá inspekci přibližně 2300 autorizovaných osob ve všech výše zmiňovaných subjektech. Kompetence autorizovaných osob při výkonu dozoru jsou taxativně stanoveny v zákoně o FSAI, (§ 49 a v dalších navazujících právních předpisech). Zákon, kromě kompetencí a povinností autorizovaných osob, upravuje oblast sankcí a jejich vymáhání. Zákon kromě klasické a často udělované pokuty zmiňuje také jiné sankční nástroje a to:

- **improvement notice** – výzva určená subjektům, jenž porušily při svých aktivitách účinné zákony a současně byly rizikem pro veřejné zdraví. Tato výzva popisuje stav, jenž byl zjištěn při kontrole a zároveň ukládá povinnost zjištěné nedostatky ve stanovené lhůtě odstranit,
- **improvement order** - příkaz, jenž vydává District Court (okresní soud) v případě, že nebyly ve stanovené lhůtě odstraněny nedostatky stanovené v improvement notice. Tento příkaz stanoví nápravná opatření, v případě nesplnění bude vydán closure order,
- **closure order** – příkaz, který se uplatňuje proti výrobcům potravin v těchto případech:
  - kteří nesplnili nápravná opatření stanovená v improvement order nebo
  - jejichž aktivity znamenali přímé a bezprostřední ohrožení veřejného zdraví, částečné nebo úplné uzavření provozu,

V momentu, co jsou nedostatky odstraněny, tak closure order je odvolán.

<sup>119</sup> Ministerstvo komunikací, mořských a přírodních zdrojů je zodpovědné za oblast telekomunikací a medií a zároveň za ochranu a rozvoj mořských a přírodních zdrojů, více viz <http://www.dcmnr.gov.ie/>.

<sup>120</sup> Mořský institut je národní agentura zodpovědná za mořský výzkum, technologický rozvoj a zlepšování, více viz <http://www.marine.ie/home/>.

<sup>121</sup> Státní normalizační úřad, jak již vyplývá z jeho názvu, je institucí zodpovědnou za oblast normalizace V Irsku, více viz <http://www.nsai.ie/>.

<sup>122</sup> Úřad ředitele pro spotřebitelské záležitosti je nezávislou institucí, jejímž cílem je ochrana spotřebitele, více viz <http://www.odca.ie/>.

- **prohibition order** – příkaz, který nařizuje zákaz prodeje či jiného nakládání s produkty, které představují riziko pro veřejné zdraví. Může se jednat o dočasné nebo konečné omezení prodeje.<sup>123</sup>

Hlavním cílem Ministerstva zemědělství a potravin (DAF) v oblasti potravinového práva je zabezpečit, aby se součástí potravního řetězce staly pouze ty živočišné a rostlinné látky, které splňují nejpřísnější podmínky stanovené legislativou národní i komunitární DAF uzavřelo servisní smlouvy s FSAI v těchto oblastech: hygienické požadavky na maso, mléko a mléčné produkty, vajíčka a produkty z nich, kontrola pesticidů, inspekce na hranicích, monitoring residuí. Autorizovaní úředníci ministerstva provádějí kontrolu na jatkách, u výrobců masných a rostlinných produktů, mlékáren a producentů vajíček a produktů z nich. Ministerstvo v těchto kontrolách využívá vybavené akreditované laboratoře, jenž analyzují odebrané vzorky. Mimo tyto oblasti provádí ministerstvo i kontrolu krmiv. Ministerstvo spolupracuje s *Food Safety Promotions Board* (FSPB) (Medializačním výborem pro bezpečnost potravin), a to v rámci kompetencí stanovených legislativou, kdy hlavní úlohou FSPB je napomáhání k zvyšování povědomí a znalostí týkající se bezpečnosti potravin a výživy. Výbor byl založen v prosinci 1999, reálně se ale sešel až v roce 2000, s tím, že na počátku své existence se musel potýkat s nepříznivou politickou situací v Irsku<sup>124</sup>. V roce 2001 DAF zřídil *Food Safety Liaison Unit* – Oddělení pro koordinaci bezpečnosti potravin, jehož hlavním úkolem je sladění aktivit v kompetenci DFA, které se týkají potravinové bezpečnosti. Kromě toho by měl pomáhat FSAI při vytváření bližší spolupráce mezi všemi subjekty, které působí v této oblasti.

Posledním z úřadů působících v oblasti potravinového práva je **Ministerstvo zdraví a dětí (DHC)**, které zřídilo pro tuto oblast speciální potravinové oddělení. To odpovídá za legislativu a to jak na národní, tak na komunitární úrovni včetně harmonizace předpisů, též zodpovídá za získávání financí pro provádění všech kontrol v rámci potravinového práva. Neúspěšní žadatelé o registraci potravinového podniku se na DHC obrací jako na odvolací orgán, který s konečnou platností určí, zda získají registraci.

Jak lze vyčíst z předchozích řádků, hlavní roli v celém systému potravinového práva hraje FSAI, který jako by byl vzorem pro silný, nezávislý úřad podle nařízení o bezpečnosti potravin. Na rozdíl od České republiky, kdy pod názvem potravinový

<sup>123</sup> [Http://www.fsai.ie/enforcement/index.asp](http://www.fsai.ie/enforcement/index.asp)

<sup>124</sup> Více viz na [http://www.safefoodonline.com/Uploads/annual\\_report\\_1999\\_2000.pdf](http://www.safefoodonline.com/Uploads/annual_report_1999_2000.pdf)

úřad se skrývá jeden odbor MZe, který samozřejmě nemá nejen legislativní, ale ani politickou moc k nezávislému řešení problémů v oblasti potravin. Nelze také nezmínit vynikající výsledky, jenž dosáhly v Irsku subjekty zapojené do institucionálního systému v oblasti komunikace s producenty a spotřebiteli, v oblasti často podceňované v ostatních zemích. Pokud srovnáme systém český a irský, co se týká kontrolních orgánů, tak musíme konstatovat, že v České republice se vše v podstatě děje na státní úrovni, na rozdíl od Irska, kde prim hrají soukromé kontrolní subjekty.

Pro další srovnání jsem si vybrala jednu z částí potravinového práva a dle mého názoru jednu z nejdůležitější a to **označování potravin**.

Stejně jako v České republice se označování potravin musí řídit komunitární úpravou a to především směrnicí 2000/13 ES o označování potravin. Správnost a dodržování povinnosti označování patří do kompetence DHC, Ministr zemědělství dohlíží pouze na označování živočišné výroby jako např. skotu nebo drůbeže. Povinnosti vyplývající z této části potravinového práva vynucuje a prosazuje FSAI<sup>125</sup>.

Množství údajů, které se musí uvádět na obalu je rozdílné podle toho, zda se jedná o balené či nebalené potraviny. Přesto pro všechny typy potravin platí následující zásady :Označení musí být *jasné, zákonné, neodstranitelné*, alespoň *v anglickém jazyce* (pokud není i v irštině), nesmí se jednat o matoucí ani nepravdivé informace.

Co tedy vše má být napsáno na výrobku: 1/ název, 2/ množstevní údaj, 3/ údaj o době použitelnosti či minimální trvanlivosti výrobku, 4/ složení (někdy s použitím procentního množství vůči celku) a případně postupy k vhodné přípravě, 5/označení dovozce, případně dovozce nebo prodejce v EU, 6/ země původu, v případě, kdy absence by mohla možnost záměny, 7/ označení, pokud bylo zboží zvláštním způsobem zabaleno, např. v ochranné atmosféře.8/ případně označit potravinu slovem „ozářeno“, 9/ v případě obsahu alkoholu nad 1,2% alkoholu musí být označeno skutečným množstvím.

Nebalené potraviny mohou být označeny pouze názvem. Nařízení o označení jasně říká, že by měly být označeny údaji požadovaných v čl. 3, avšak stát od tohoto může upustit v případech, kdy je spotřebitel dostatečně informován.

Co se tedy týká označení potravin s drobnými výjimkami<sup>126</sup> se úpravy ČR a Irska v této části práva shodující. Lze to vysvětlit jednoduše, tato část je v podstatě

---

<sup>125</sup> [Http://www.dohc.ie/public/information/food\\_safety/food\\_labelling.html](http://www.dohc.ie/public/information/food_safety/food_labelling.html).

<sup>126</sup> Česká úprava je přeci jen o něco přísnější v případech označování nebalených potravin – název, datum použitelnosti, údaj o množství výrobku.

komplexně upravena komunitární úpravou a z pohledu spotřebitele je tomu tak dobře. Neboť právě označení a informace na potravinách jsou údaje, které jsou v případě nákupu ty, co rozhodují nebo by alespoň měly rozhodovat.

## 9. Označování potravin v ČR

Označování potravin na obalu, případně na vnějším obalu, do kterého jsou potraviny vkládány nebo na vývěsných tabulích u nebalených potravin, to vše jsou informace, které jsou pro spotřebitele velice důležité pro jeho rozhodování při nákupu. Z těchto důvodů je to také jedna z nejdůležitějších povinností provozovatele potravinářského podniku.

Právě pro jeho důležitost je věnována této problematice značná pozornost i v legislativě Evropské Unie. Avšak, aby jednotlivé členské státy mohly zohlednit i drobné a specifické odlišnosti např. v názvech potravin, které jsou historicky zakotvené a dlouhodobě užívané v daném státě, úprava označování potravin se provádí především směrnicemi, doporučeními a jen ve specifických otázkách nařízením, např. u GMO.

První evropskou úpravou týkající se označování potravin byla směrnice 79/112 SES, jenž však byla v roce 2000 nahrazena propracovanější a dokonalejší úpravou v rámcové směrnici 2000/13/ES o sblížení právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich nabízení k prodeji a související reklamy, v platném znění, která je ale doplněna další právní komunitární úpravou.

Česká právní úprava týkající se označování je obsažena v obecné rovině v zákoně o potravinách (§ 6 – 9 zákona), ale je také doplněna mnoha provádějícími předpisy, a to především vyhláškou č. 113/2005Sb., o způsobu označování potravin a tabákových výrobků, v platném znění. Ostatní vyhlášky upravují označování jednotlivých potravinářských výrobků a zemědělských surovin (např. maso, mléko a mléčné výrobky a jiné). Samozřejmě i české právo rozlišuje povinnosti označování u balených potravin<sup>127</sup> nebo u potravin, jenž jsou ke spotřebiteli dodávány nebalené. Je nutné poznamenat, že u nebalených potravin se jedná o menší množství zveřejňovaných údajů a to konkrétně pouze název potraviny, množství, datum použitelnosti, případně údaje o jakosti či ionizaci, pokud je to nutné, plus případně další údaje, pokud tato povinnost vyplývá z podzákoných předpisů<sup>128</sup>. Na začátku je nutné poznamenat, že česká úprava je plně harmonizována, ale často dochází k problémům při výkladě v případě, kdy je v zákoně pouze odkaz na jednotlivé právní předpisy EU. Přeci jen znalost komunitárního práva stále ještě našim provozovatelům dělá problémy.

---

<sup>127</sup> Srovnej §2 písm. e) vyhlášky č. 113/2005 Sb., balenou potravinou se rozumí...

<sup>128</sup> Ing. Suková, I.: Průvodce označováním potravin, ÚZPI 2006, str. 10

Označování musí být na etiketě obalu, vnějším obalu, případně pokud to není jinak možné, označením na průvodních dokladech k potravinám. Údaje potřebné k identifikaci musí být uvedeny čitelně, srozumitelně, nesmazatelně a nesmí překrývat jiné údaje na obale. I veřejnoprávní ochrana práv spotřebitele upravena v zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v platném znění, přímo zakazuje uvádět nepravdivé, nedoložené, neúplné, nepřesné, nejasné, dvojsmyslné údaje, případně nesmí dojít k zamlčení údajů o skutečných vlastnostech výrobku důležitých pro spotřebitele, přičemž tímto nejsou dotčeny vztahy vyplývající z nekalé soutěže upravené v obchodním zákoníku.

Zásadně je však zakázáno uvádět na trh klamavě označené a klamavým způsobem nabízené potraviny, tyto zásady se však vztahují na veškeré podmínky uvádění potravin do oběhu, včetně označování.

Co vše tedy musí být uvedeno na obale, uvádí § 6 zákona o potravinách:

- a) *název obchodní firmy a sídlo výrobce, dovozce nebo prodávajícího, případně balírny. Země původu je nutné uvádět pouze v případě, že by případné vynechání tohoto údaje mohlo vést ke klamání spotřebitele. Jedná se tedy především o to, kdyby bylo na výrobku pouze uvedeno místo, kam se bude výrobek dovážet. Např. vyrobeno pro Českou republiku, ale i s tímto se můžeme setkat na českém trhu, spotřebitel naše sdružení upozorňoval na jahodový sirup, jenž byl pouze takto nedostatečně označen.*
- b) *název druhu, skupiny nebo podskupiny potraviny,*
- c) *třída jakosti,*
- d) *datum použitelnosti nebo datum minimální trvanlivosti, případně číslem šarže,*
- e) *údaj o množství produktu,*
- f) *složení produktu,*
- g) *údaj o způsobu skladování a použití,*
- h) *údaj o ošetření ionizujícím zářením,*
- i) *zdravotní upozornění,*
- j) *údaj o určení potraviny pro zvláštní výživu,*
- k) *údaj o výživové hodnotě produktu*
- l) *další údaje podle zákona o veterinární péči.*

V případě, že plocha obalu je menší než 10 cm<sup>3</sup> mohou být uvedeny pouze údaje o názvu, datu použitelnosti množství a případně další povinné údaje podle zvláštního právního předpisu.

V následujících řádcích se jen krátce zmíním o jednotlivých povinných údajích.

*Název* musí být uveden způsobem, aby nedošlo k omylu u spotřebitele, proto je často přímo v jednotlivých vyhláškách uvedeno, jaké vlastnosti má ta, která potravinu splňovat, aby mohla být označena za určitou výrokovou skupinou<sup>129</sup>. Jen výjimečně vyhláška obsahuje přímo název daného výrobku, např. gothajský salám či často mediálně známé složení špekáčků.

*Množství výrobku* se uvádí v klasických váhách a mírách či kusech podle charakteru výrobku, kdy jednotlivé vyhlášky pro některé skupiny a některé typy balení stanovují možné záporné odchylky množství od deklarovaného na obalu<sup>130</sup>. V tomto případě se však spotřebitel může setkat i s uvedením symbolem „e“, tento symbol znamená, že balírný či výrobce dostatečně splňuje podmínky uvedené v zákoně č. 505/1990Sb., o metrologii, v platném znění.

*Datum použitelnosti* se uvádí především u výrobků, které jsou náchylné ke kažení, např. u mléčných, masných výrobků...vždy jsou tyto druhy potravin stanoveny vyhláškou. Naproti tomu po dobu *minimální trvanlivosti* si výrobek musí ponechat své specifické vlastnosti a požadavky na zdravotní nezávadnost. Toto datum nemusí být uváděno na výrobcích, které jsou vymezeny ve vyhláškách jako např. u brambor apod.

Datum použitelnosti se od minimální trvanlivosti odlišuje tím způsobem, že po uplynutí použitelnosti nemůže být výrobek nadále prodáván ani jinak nabízen. Po uplynutí minimální trvanlivosti může být výrobek nadále prodáván, ale musí se jednat o zdravotně nezávadný, musí být jako takový označený a oddělený od ostatních výrobků. Odpovědnost za kvalitu výrobků v tomto případě nese prodávající<sup>131</sup>.

Prodávající samozřejmě může uvádět i datum použitelnosti, ačkoli mu to vyhláška nenařizuje a mohl by uvádět pouze minimální trvanlivost.

*Složení potravin* je nezbytnou součástí obalu a je velmi důležité pro rozhodování spotřebitele a to nejen z důvodů např. jakékoli potravinové alergie či nějakého

---

<sup>129</sup> Např. vyhl. č. 76/2003Sb. upravuje podmínky, které musí splňovat potravinu, aby mohla být označena za např. hořkou či mléčnou čokoládou.

<sup>130</sup> Např. u mléka toto stanovuje vyhl. č. 77/2003Sb., u litrového mléka, odchylka může být až – 2% z množství

<sup>131</sup> Ing. Suková, I.: Průvodce označováním potravin, ÚZPI 2006, str. 12

onemocnění, ať už se jedná o celiakii či diabetes. Údaje o složení se uvádějí sestupně dle obsahu ve výrobku v době výroby, u některých potravin se však tyto údaje nemusí uvádět a to konkrétně například u jednosložkových potravin, u sýra, smetany, v případě, kdy k nim nebyly přidány jiné složky než mléčné kyseliny.

Aditiva se označují názvem látky či v případě tzv. éček pomocí tří až čtyřmístného kódu. V některých případech je nutné uvést případné nežádoucí účinky<sup>132</sup>

Voda jako složka potravin se musí uvádět až v případě, kdy její množství překročí 5% z celkové hmotnosti. Množství potravinových složek se uvádí pouze ve vymezených případech, např. v případě, že složka je v názvu výrobku (jahodový jogurt). Jedlá sůl či obsah etanolu ve výrobku je nutné uvést až v případě překročení zákonem stanovených hodnot, např. u etanolu je to po překročení 1,2 objemových procent.

Další údaje jsou již upraveny v jednotlivých provádějících vyhláškách, většinou se jedná o specifické významy přívlastků u potravinových skupin (např. domácí, selský..zrající..) a podmínek, které dané výrobky musí splňovat, aby takto mohly být označeny. Jednotlivé vyhlášky tedy obsahují členění na druhy, skupiny, podskupiny, označování obalů, požadavky na jakost, ale i na uvádění do oběhu.

Závěrem této kapitoly lze jen dodat, že trend právní úpravy by měl být takový, že množství údajů a především přesnost a pravdivost by měla být stále lepší a lepší. Otázkou však je, jak všechny potřebné údaje vměstnat na malý prostor obalu výrobku a ještě, aby vše bylo dostatečně čitelné i pro starší osoby. Proto Komise v únoru roku 2008 přišla s návrhem, který se týká označování potravin. Jednalo by se o úpravu, kdy nejdůležitější informace by měly být uvedeny na přední straně etikety, písmem nejméně 3 mm. Toto nové opatření má vést ke zkvalitnění volby spotřebitele při nákupu a také k ochraně jeho zdraví, ať už před alergeny jako jsou arašídý, mléko, hořčice či ryby. Komise si však od tohoto opatření také slibuje zlepšení stravovacích návyků Evropanů, kteří se stále častěji potýkají s obezitou či jinými civilizačními chorobami z nezdravého stravování jako srdeční či cévní choroby. Je však otázkou času, zda tato úprava vůbec projde celým legislativním procesem a zda bude mít případný kýžený úspěch.

S ohledem na výše uvedené je tedy nutné zdůraznit, že název, množství, složení a nutriční hodnoty by především neměly vést ke klamání spotřebitele. Spotřebitel by neměl být výrobcem/dovozcem klamán jen z obchodního záměru, jak se tomu

---

<sup>132</sup> Např. na balíčku žvýkaček je uvedeno, že v případě vyšší konzumace, může látka fenylylanin způsobovat projímavé účinky



v poslední době často stává, ať už se jedná o tmavé či celozrnné pečivo, které je pouze bílé pšeničné pečivo obarvené karamellem, či v poslední době zvláště oblíbený „trik“ obchodníka označovat „čokoládovou“ náhražku z rostlinného tuku jako čokoládu, která však jako „čokoláda“ takto být ze zákona nesmí. Spotřebitel toto pozná právě jen ze složení pamlsku, kdy na prvním místě je u náhražky uveden rostlinný tuk. Bohužel se ale často setkáváme se situací, že spotřebitel složení vůbec nečte či ho nepřečte z důvodů moc malých písmen. Uvidíme, co přinese nová komunitární úprava.

## 10. Závěr

Hlavním úkolem a cílem mé práce bylo objasnění a proniknutí do problematiky potravinového práva, a to především s důrazem na srovnání právní úpravy v České republice s právní úpravou v jiném evropském státě, konkrétně jsem se věnovala Irsku. Zabývala jsem se nejen současným stavem, ale i historickým vývojem tohoto právního odvětví. Je však nutné poznamenat, že v možnostech a v rozsahu této práce není možné obsáhnout celou rozsáhlou právní úpravu potravinového práva, a to především z důvodů multidisciplinarity tohoto oboru.

Právě z důvodů multidisciplinarity, kdy potravinové právo v sobě zahrnuje i mnoho faktorů a poznatků z dalších oborů (chemie, medicína, fyzika), se nebude nikdy jednat o naprosto dokonalý a ustálený právní obor odrážející vždy skutečné potřeby ochrany spotřebitele, často bude značně proměnlivý, právě z důvodů, že jiný související obor objeví nový způsob odstranění dalšího rizika, které by mohl ohrozit zdraví spotřebitele. Ale jen takto lze zajistit funkčnost potravinového práva a je to jediný správný směr vývoje, pokud by totiž potravinové právo nezohledňovalo vědecký vývoj, existence tohoto oboru by postupem času ztrácela na významu a již by nesplňovala úlohu, jakou má a v podstatě by jeho právní úprava byla nadbytečná a zbytečná pro ochranu spotřebitele.

Na začátku své diplomové práce jsem se zabývala historickým vývojem tohoto oboru práva, své zkoumání potravinového práva jsem zahájila již na počátku minulého století, kdy jsme mohli zaznamenat první počátky potravinového práva na našem území (jednalo se o rakouskouherskou úpravu) v podobě Codexu Alimentarius Austriacus. Na tuto dobu se jednalo o velmi propracovaný právní dokument. Jako protiklad k tomuto dokumentu a této pro potravinové právo velmi úspěšné období lze položit závěr období vlády komunistické strany a existence systému technických norem, které jen stěží a ne příliš flexibilně reagovaly na nastalé změny a vývoj v souvisejících vědních oborech, změnu proto přinesl až politický převrat v devadesátých letech minulého století, kdy byl přijat nový zákon o potravinách a tabákových výrobcích, který splňoval veškeré požadavky kladené v té době na právní předpisy týkající se potravin. Ale vývoj potravinového práva pokračuje dále, s naším vstupem do EU se tak děje kontinuálně s vývojem komunitárního potravinového práva. V historickém vývoji jsem právě proto nemohla opomenout zmínit vývoj práva v rámci Evropské unie, která v podstatě určuje směr současného evropského potravinového práva a tedy i našeho práva. Ale nebylo

tomu vždy, aby v rámci Evropské unie bylo sjednoceno téměř celé potravinové právo. Tomuto právnímu stavu totiž předcházely dvě potravinové krize, při kterých se zjistilo, že nejlepší ochranu spotřebiteli zajistí právě jen a pouze sjednocená právní úprava potravinového práva a nikoli roztříštěné právní úpravy jednotlivých států. A tak postupným právním vývojem došlo až k vydání jednoho z nejdůležitějších nařízení v tomto oboru práva, a to konkrétně nařízení č. 178/2002 SES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Na toto nařízení navazovala další nařízení a směrnice, které postupně sjednocovaly právní úpravu bezpečnosti potravin a potravin vůbec v celé Evropské unii. V právní úpravě tak můžeme sledovat trend ke stále se zvyšující ochraně spotřebitele a jeho zdraví a to především prostřednictvím již zmiňované společné komunitární úpravě bezpečnosti potravin.

Jak je vidno z předchozího, Evropská unie přenesla svůj primární zájem ze zajištění volného pohybu zboží na co největší ochranu spotřebitele, je však nutné dodat, že i nadále je v rámci potravinového práva zohledňován volný pohyb zboží jako jedno z hlavních práv v rámci Evropské unie, jedná se především o to, aby toto právo nebylo nadměru omezováno, má se proto jednat jen o nezbytně nutné omezení. Domnívám se však, že tento trend by měl být i nadále podporován a jen způsobem, že spotřebitel a jeho zdraví bude na prvním místě zájmu, lze zajistit odstranění alespoň větší části rizik, které by mu mohly hrozit. Vše by však i nadále mělo zasahovat jen v nejnútnejší formě do volného pohybu zboží v rámci Evropské unie.

Komunitární právní úprava je tedy, jak jsem již uvedla, sjednocena, bohužel, možná spíše bohudík, obchod s potravinami neprobíhá pouze v rámci unie, a tak se zvyšující zajištění potravinové bezpečnosti dotýká i třetích států, kteří do států Evropské unie dovážejí své výrobky. Proto je nezbytně nutné i v tomto ohledu vyzvednout práci a dokumenty mezinárodních organizací, které se snaží o to, aby docházelo jen k co nejmenším zásahům do této oblasti mezinárodního obchodu, a to ať už prostřednictvím zdokonalování systémů kontrol potravin či vytváření kodexů správné výrobní praxe.

Další institut, který v závěru této diplomové práce musím zmínit a připomenout a též úzce souvisí s obchodem se třetími státy, je systém rychlého varování (RASFF). Často se z novin, televize či jiných médií dozvídáme, že již na hranicích byla zastavena dodávka potravin mířící k českým spotřebitelům, která ale neodpovídala předepsané kvalitě, a proto byla zastavena, v poslední době (prosinec 2008) tomu tak bylo u zásilky 18 tun nepražených a neloupaných arašíd, které obsahovaly nadlimitní obsah aflatoxinů

a vůbec se do volného oběhu a ke spotřebitelům nedostala. Zásilka byla zadržena na hranicích. A ještě navíc v rámci systému RASFF byly informace zaslány ostatním členům systému. Takto by systém RASFF měl fungovat, v podstatě eliminovat možnost propuštění nebezpečné potravin k jednotlivým spotřebitelům, a to nejen u dodávky z třetích zemí, ale i z členských zemí. Dle mého názoru by tento systém měl být součástí dalšího vývoje potravinového práva a nadále by měl být zdokonalován, mělo by se jednat především o podporu komunikace mezi kontaktními místy jednotlivých států a také zdokonalit na co nejvyšší úroveň komunikaci mezi spotřebitelem a Národním kontaktním místě, v případech, kdy došlo již k rozšíření nebezpečných potravin mezi spotřebitele a důkladně je informovat o případných rizicích po konzumaci závadné potravin či jak ji vrátit a získat peníze za ni zpět.

Na co však v tomto závěrečném shrnutí nelze také zapomenout, je to, že spotřebitel není pouhý nemyslicí subjekt, který musí přijmout veškeré nabízené potraviny a hlavně i on se musí být vědom toho, že musí dodržovat určitá pravidla např. pro skladování, tepelnou úpravu apod. Zjednodušeně řečeno žádná legislativa nezajistí stoprocentní ochranu zdraví spotřebitele před závadnými potravinami a je nutné, aby spotřebitel převzal část odpovědnosti za to, co si sám připraví, sní nebo vypije, ačkoliv dle zákonné úpravy primárně odpovědnost leží na provozovatelích potravinářského podniku. Ale tato odpovědnost se samozřejmě nevztahuje na prvovýrobu a domácí zpracování potravin určené pro osobní spotřebu<sup>133</sup>, zde odpovědnost leží čistě na spotřebiteli. Proto pokud koupíme čerstvé maso a poté ho doma špatně skladujeme a po konzumaci onemocníme, odpovědnosti se zřící nemůžeme. Jiná situace by však nastala pokud by již prodávaná potravina byla zkažena nebo jinak již před naším nákupem znehodnocena., zde by již odpovědnost zůstala na prodávajícím<sup>134</sup>.

Další samozřejmostí je však také ta skutečnost, aby požadavky stanovené právními předpisy byly dodržovány v praxi. Především se jedná o hygienická opatření, která jsou nutná dodržovat při prodeji, ať už se jedná například o to, zda prodavači a prodavačky dodržují hygienické zásady při styku s potravinami a následně s přijímanými penězi. V době sílící epidemie žloutenky na podzim roku 2008 jsme se v Sdružení obrany spotřebitelů setkali často se stížnostmi spotřebitelů, že prodavači

---

<sup>133</sup> Nařízení č.178/2002 to samo vylučuje v čl. 1 odst 3.

<sup>134</sup> Již několikrát jsme se s tímto setkali, ať už se jednalo o zkažené maso či plesnivě sýry omyté v octové vodě apod. vedoucí manažeři prodejny Julius Meinel z Českých Budějovic byli odsouzeni za prodávání zkažených salámů, salátů a sýrů k podmíněnému trestu odnětí svobody. V tomto případě nedošlo k prokazatelné újmě na zdraví v souvislosti s prodejem zkažených potravin.

nejprve stejnou holou rukou sahají na salámy a poté tou samou rukou přijímají peníze. Tyto stížnosti jsme poté předávali na krajské hygienické stanice a ta udělovala pokuty. Z tohoto hlediska se proto domnívám, že funkčnost systému je především založena na důslednosti dodržování potravinového práva v praxi a k tomu by mělo probíhat patřičná kontrola dozorových orgánů.

Co se týká právní úpravy *de lege ferenda*, nastolený trend ve vývoji potravinového práva by měl i nadále přetrvávat. Stále by měl být na prvním místě spotřebitel a jeho zdraví, a to především s ohledem na vzrůstající využití geneticky modifikovaných organizmů v naší potravě a také s ohledem na dovoz potravin ze třetích zemí, kde ne vždy tyto potraviny bývají v pořádku. Právě z tohoto důvodu se domnívám, že kontrola celého potravinového řetězce dle zásady „from farm to fork“ je a bude naprosto na místě. I nadále by měly být prováděny kontroly „in situ“, tedy v rámci samotných prodejen, výroben a balíren, kde často dochází k porušování závazných hygienických norem<sup>135</sup>. Evropská právní úprava by též měla setrvat ve svém směru a rozhodně se neodchylovat od sjednocování potravinového práva.

Závěrem lze tedy dodat jen jediné, jen spolupráce všech států a dodržování podmínek v celém potravním řetězci včetně spotřebitele, který si je vědom toho, co sám může udělat pro své zdraví a samozřejmě vzájemná komunikace mezi všemi zúčastněnými je jediné řešení, které může obstát v rámci potravinového práva a také s ohledem na zachování zdraví spotřebitele.

---

<sup>135</sup> Jedná se většinou o prohřešky při obsluze konečného spotřebitele, při přípravě a skladování potravin za nevhodných podmínek, např. ovoce a zelenina je prodávána na mrazu apod.

## 11. Použitá literatura

- Damohorský, M., Smolek, M.: Zemědělské právo, Praha IFEC 2001, 1. vydání
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, CH Beck 2007, 2.přepřacované vydání
- Dupal, L., Michalová, I., Novák, K. : Rádce spotřebitele 1 CP Book, a.s. Brno 2005
- Gerloch, A.: Teorie práva, Dobrá voda 2001, 2.rozšířené vydání
- Helešic, F.: Ke tvorbě základů potravinového práva České republiky, ASPI 1998
- Matzner, J.: Zákon o obchodu potravinami a některými předměty užitnými, E. Beaufort 1903
- Meulen, B., Velde, M.: Food Safety Law in the European Union, Wageningen Academic Publisher, 2004
- O'Rourke, R. : European Food Law, London: Sweet and Maxwell 2005, 3.vydání
- Suková, I.: Průvodce označováním potravin, ÚZPI Praha 2006
- Svoboda, P.: Úvod do evropského práva, CH Beck 2004
- Škopek, B.: Průvodce legislativou potravin I. Díl, ÚZPI 2005
- Škopek, B.: Průvodce legislativou potravin II. Díl, ÚZPI 2005
- Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Linde 2002, 3.vydání
- Vapnek, J., Spreij, M.: Perspectives and guidelines on food legislation with a new model food law, Rome 2005

### Internetové zdroje:

- <http://www.agriculture.gov.ie/>
- <http://www.agrocr.cz/>
- <http://www.agronavigator.cz/>
- <http://www.bezpecnostpotravin.cz/>
- <http://www.cizp.cz/>
- [http://www.codexalimentarius.net/web/index\\_en.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp)
- <http://www.coi.cz/cs>
- <http://www.wikipedie.cz/>
- <http://www.doh.ie/eng/>
- <http://europa.eu/>
- <http://efsa.europa.eu/>

<http://www.env.cz/>  
<http://www.eufic.org/>  
<http://www.europa.eu/>  
<http://www.euroskop.cz/>  
<http://www.fao.org/>  
<http://www.fcnpublishing.com/>  
<http://www.food.gov.uk/>  
<http://www.food.gov.uk/>  
<http://www.foodnavigator.com/>  
<http://www.foodnet.cz/>  
<http://www.foodsafety.com/>  
<http://www.fsai.ie/>  
<http://www.hse.ie/eng/>  
<http://www.szu.cz/>  
<http://www.marine.ie/home/>  
<http://www.mze.cz/>  
<http://www.mpo.cz/>  
<http://www.ndsc.ie/hpsc/>  
<http://www.nsai.ie/>  
<http://www.nca.ie/eng/>  
<http://www.srs.cz/>  
<http://www.sujb.cz/>  
<http://www.svscr.cz/>  
<http://www.szpi.cz/>  
<http://www.szu.cz/>  
<http://www.ukzuz.cz/>  
<http://www.uskvbl.cz/>  
<http://www.uzpi.cz/>  
<http://www.vlada.cz/>  
<http://www.who.cz/>  
<http://www.who.int/eng/>

## 12. Summary

My master's degree thesis discusses the food law of the Czech Republic and comparatives with the food law of Ireland. I have chosen this topic, because, I think, that this topic is very interesting and very important for all our life. Everyone has to eat and drink anything every day, but nobody wants to be taken ill by some illness from contaminated food, and therefore the main purpose of food law is to ensure food safety and protect health of consumers.

Firstly this thesis is concerned with history of food law in the Czech Republic and The European Union. History of Czech food law began in the early 20<sup>th</sup> century. This period was very successful for food law. Next chapter deals with basic principles of European food law and the most important documents and regulations. At the present, The European Union has got a main role in the European food law and EU consolidates this law within EU and it wants to ensure food safety, animal health, animal welfare and plant health. The main principle of european food safety is „from the farm to the fork“. It means, that each step (subject or object) of food web is very important for final product and food safety. One of the subchapters of chapter describes international organizations (e.g. Codex Alimentarius), which deal with food law within international business.

The other chapter deals with a description of food law system in Ireland in comparison in czech food law. But Ireland is also a member of EU and therefore law systems of these countries aren't more different, but there are some differences, because some parts of european food law are regulated by directives (there is some discretion for each countries).

The last chapter is concerned with food labelling in the Czech Republic. Food labelling enables czech (european) consumers to get comprehensive information on the contents and the composition of food products and therefore it helps consumers to make an informed choice between some kind of foodstuffs.

I think, that the future food legislation should have same aims as present enactment – there are protection of consumer and his health, food safety and animal health. Only this resource is possible solution for efficient food law.



The food law in the Czech Republic and in foreign countries

Klíčová slova:

potravin, bezpečnost potravin, právní úprava Irska

keywords:

food, security of food, food legislation of Ireland