

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Matěj Grödl

**POTRAVINOVÉ PRÁVO V ČESKÉ REPUBLICE PŘED A
PO VSTUPU DO EVROPSKÉ UNIE**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 1. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 26. 1. 2015

Matěj Grödl

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat JUDr. Tereze Snopkové, Ph.D. za pomoc, cenné připomínky a trpělivost.

OBSAH

1	Úvod	1
2	Pojem a prameny potravinového práva	4
2.1	Potravinové právo	4
2.2	Základní pojmy potravinového práva	5
2.2.1	Potraviny	5
2.2.2	Potravinářský podnik a provozovatel potravinářského podniku.....	7
2.2.3	Uvádění na trh.....	7
2.3	Prameny právní úpravy	8
2.3.1	Prameny potravinového práva na mezinárodní úrovni	8
2.3.2	Prameny potravinového práva na úrovni Evropské unie	10
2.3.3	Prameny potravinového práva v České republice.....	15
3	Historický vývoj potravinového práva	17
3.1	Historický vývoj potravinového práva v EU	17
3.1.1	První fáze	17
3.1.2	Druhá fáze.....	18
3.2	Vývoj potravinového práva v České republice před vstupem do EU	20
3.3	Vývoj potravinového práva v České republice po vstupu do EU	22
4	Základní zásady bezpečnosti potravin	26
4.1	Základní zásady potravinového práva.....	26
4.1.1	Zásada komplexního přístupu	26
4.1.2	Zásada analýzy rizika.....	27
4.1.3	Zásada předběžné opatrnosti.....	28
4.1.4	Zásada ochrany zájmů spotřebitele.....	30
4.1.5	Zásady transparentnosti	30
4.1.6	Zásada odpovědnosti provozovatele potravinářského podniku	31
4.1.7	Zásada sledovatelnosti	32
5	Institucionální zajištění před a po vstupu České republiky do Evropské unie a srovnání hlavních změn	33
5.1	Institucionální zajištění před vstupem do EU	33
5.1.1	Ministerstvo zemědělství	33
5.1.2	Státní zemědělská a potravinářská inspekce	35

5.1.3	Státní veterinární správa	37
5.1.4	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský.....	38
5.1.5	Česká plemenářská inspekce	39
5.1.6	Státní rostlinolékařská správa	39
5.1.7	Celní správa České republiky	40
5.2	Změny v institucionálním zajištění po vstupu do EU	41
5.2.1	Úřad pro potraviny.....	41
5.2.2	Informační centrum bezpečnosti potravin (ICBP).....	43
5.2.3	Koordinační skupina bezpečnosti potravin.....	45
5.2.4	Vědecké výbory	47
6	Bezpečnost a hygiena potravin před a po vstupu České republiky do Evropské unie a srovnání hlavních změn	48
6.1	Zajištění bezpečnosti a hygieny potravin před vstupem do EU.....	48
6.1.1	Zákon o technických normách.....	48
6.1.2	Bezpečnost a hygiena potravin podle národní legislativy	49
6.1.3	Systém kritických bodů (HACCP)	50
6.2	Zajištění bezpečnosti a hygieny potravin po vstupu do EU.....	52
6.2.1	Systém zajištění bezpečnosti potravin	52
6.2.2	Strategie zajištění bezpečnosti potravin v České republice	56
6.2.3	Hygienický balíček a vývoj systému kritických bodů HACCP.....	57
6.2.4	Integrace systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF)..	61
7	Závěr.....	64
	Seznam zkratk	68
	Seznam použité literatury	69
	Seznam příloh.....	69
	Příloha 1.....	72
	Příloha 2.....	693
	Abstrakt, Abstract	694
	Resumé.....	75
	Summary.....	75
	Klíčová slova.....	Error! Bookmark not defined.

1 Úvod

Bezpečnost potravin se v rámci potravinového práva stala velice důležitou a vysoce střeženou oblastí, zejména v důsledku vypuknutí a rozšíření epidemie nemoci šílených krav v Evropě v roce 1997, a to jak na úrovni České republiky, tak i Evropské unie. V České republice byla v této souvislosti bezpečnost potravin posílena především v důsledku přijetí zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Na úrovni Evropské unie k tomuto došlo přijetím několika sekundárních předpisů, v čele s nařízením č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Z tohoto důvodu je jedním z hlavních okruhů zaměření této diplomové práce právě problematika bezpečnosti potravin.

Cílem diplomové práce je učinit srovnání potravinové legislativy týkající se bezpečnosti a hygieny potravin, jakož i změn v institucionálním zajištění v období před a po vstupu České republiky do Evropské unie. Účelem takového srovnání je zejména identifikace těch nejdůležitějších změn, které se v těchto oblastech odehrály v souvislosti se vstupem České republiky do EU a následné zhodnocení jejich pozitivních či negativních dopadů na zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice.

Jelikož problematika potravinového práva je velice rozsáhlá, nebylo možné v rámci diplomové práce obsáhnout všechny její oblasti a důkladně je rozebrat. Z toho důvodu jsem se rozhodl zaměřit se pouze na podstatně užší výšeč z celé problematiky, kterou je institucionální zajištění a bezpečnost a hygiena potravin před a po vstupu České republiky do EU. Pro účely provedení příslušného srovnání jsem zvolil tyto tři oblasti jednak proto, že mi připadaly z pohledu uskutečněných změn velice zajímavé a pestré, ale zároveň proto, že hrají v oblasti potravinového práva zcela klíčovou roli.

Struktura diplomové práce je rozdělena celkem na sedm částí, které se dále člení na jednotlivé kapitoly a podkapitoly.

Část první popisuje základní cíle diplomové práce a oblasti jejího zaměření a pojednává o její struktuře a systematickém členění.

V druhé části jsou popsány klíčové pojmy užívané v oblasti potravin, jejichž znalost a charakteristika je důležitá pro správné pochopení následujících částí

diplomové práce. Tato část poskytuje základní přehled právních předpisů, které jsou pro oblast potravinového práva klíčové a představují v rámci této problematiky určité styčné body. Přehled těchto důležitých předpisů, jejichž rámcová znalost je pro pochopení problematiky potravinového práva jako celku zcela zásadní, se v této části nevztahuje výlučně k oblastem institucionálního zajištění a bezpečnosti a hygieny potravin, nýbrž i k dalším oblastem potravinového práva. Tento základní přehled právních předpisů je poskytnut jak na úrovni České republiky, tak i na úrovni evropské a mezinárodní.

Podstatou části třetí je stručné seznámení s vývojem a historií potravinového práva v České republice a v Evropské unii před a po vstupu České republiky do Evropské unie. V této části je obsažen historický vývoj potravinového práva v České republice v období první republiky, v průběhu poválečného období a během socialismu mezi lety 1948 - 1989 a následně i po sametové revoluci od roku 1989. Historický vývoj v Evropské unii je v této části rozdělen do dvou fází, jejichž důležitým mezníkem bylo vypuknutí epidemie nemoci šílených krav v Evropě v roce 1997.

Část čtvrtá poskytuje popis a analýzu základních zásad potravinového práva, které vyplývají z nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Základní zásady potravinového práva se pro Českou republiku staly velmi důležité zejména po jejím vstupu do Evropské unie. Tyto zásady reprezentují základní principy potravinového práva v rámci Evropské unie, které jsou používané napříč celou problematikou potravinového práva. Jejich znalost je tedy pro účely diplomové práce bezpodmínečná, přičemž je na ně i v průběhu celého textu mnohdy odkazováno.

Komparativně zaměřená část pátá a šestá nejprve poskytuje detailní popis jednak základních institucí činných v České republice v oblasti potravin (část pátá), ale také systému zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice a jeho jednotlivých složek (část šestá). V obou těchto částech jsou identifikovány hlavní změny, které se odehrály v souvislosti se vstupem České republiky do EU a je provedeno jejich náležité srovnání a zhodnocení ve světle jejich dopadů na institucionální zajištění a systém bezpečnosti a hygieny potravin v České republice. Tyto dvě části obsahují hlavní komparativní úsek s ohledem na téma a předmět této diplomové práce a pro účely

dosažení jejího základního cíle, kterým je provedení srovnání v uvedených oblastech před a po vstupu České republiky do EU. Obě dvě tyto části jsou tudíž v tomto ohledu velice důležité.

Část sedmá se věnuje shrnutí a zhodnocení zjištěných poznatků a závěrů.

Pro účely vypracování diplomové práce jsem čerpal jak z české tak i ze zahraniční literatury. Vzhledem k relativně omezenému počtu tištěných monografií jsem z velké části používal internetové zdroje (včetně odborných článků a studií dostupných na internetu) a zároveň jsem se svá tvrzení snažil opřít o vhodná ustanovení relevantní právních předpisů. S ohledem na metody použité v této diplomové práci jsem průběžně používal při argumentaci metodu jazykovou a logickou, ale z velké části i metodu komparativní, a to zejména v průběhu srovnávání hlavních změn před a po vstupu České republiky do EU.

2 Pojem a prameny potravinového práva

V této kapitole popíši a vysvětlím důležité pojmy a prameny vymezující základní oblasti potravinového práva jak v České republice, tak i v Evropské unii a na mezinárodní úrovni. Jak bylo řečeno v úvodu, v této diplomové práci se budu obecně zaměřovat na problematiku změn v institucionálním zajištění a bezpečnosti a hygieny potravin, za účelem provedení hlubší analýzy v těchto oblastech v České republice před a po jejím vstupu do EU. V této kapitole budu tedy mířit především na ty pojmy, které se používají a jsou důležité výhradně pro tyto oblasti potravinového práva. V kapitole druhé a třetí, které představují jakýsi úvod do problematiky potravinového práva (včetně důležitých pojmů a historického vývoje), budou zahrnuty i důležité předpisy potravinového práva obecného charakteru, které tvoří fundamentální základ potravinového práva a jejichž znalost je nezbytná pro komplexní pochopení celé problematiky.

2.1 Potravinové právo

Pojem potravinové právo, jakožto ucelený soubor právních norem upravujících a regulujících oblast týkající se potravin, zejména jejich bezpečnosti, označování, přidaných látek atd., není v českém právním řádu nijak konkrétně definováno. Definicí potravinového práva nalezneme pouze na úrovni evropského práva a to konkrétně v článku 3 bodu 1. nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (dále jen „nařízení o obecných zásadách potravinového práva“).

Podle této definice se potravinovým právem „rozumějí právní a správní předpisy regulující potraviny obecně, a zejména bezpečnost potravin, a to na úrovni Společenství nebo na vnitrostátní úrovni; vztahuje se na jakýkoli stupeň výroby, zpracování a distribuce potravin a rovněž na krmiva, která jsou vyrobena pro hospodářská zvířata, nebo se jimi hospodářská zvířata krmí.“¹ Už jen ze samotného znění této definice

¹ Článek 3, bod 1. nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

můžeme dovést, že bezpečnost potravin je velmi důležitou složkou potravinového práva, jelikož je na ni kladen důraz již v rámci samotného definičního vymezení tohoto pojmu.

2.2 Základní pojmy potravinového práva

Pro správné pochopení problematiky potravinového práva je nezbytné nejprve pochopit některé základní pojmy, které jsou nerozlučně spjaty s potravinovým právem a bez jejichž znalosti je velmi obtížně právní úpravu uceleně a správně pochopit. Tyto základní pojmy, jež jsou velice často užívané napříč právní úpravou potravinového práva, jsou vymezeny v § 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“). Po nabytí účinnosti novely zákona o potravinách, provedenou zákonem č. 139/2014 Sb., bude od 1. 1. 2015 většina definic těchto základních pojmů ze zákona vyňata a obsažena pouze v nařízení o obecných zásadách potravinového práva. Pro účely vymezení pojmů v této kapitole se budeme zaměřovat na definice obsažené v zákoně o potravinách, ve znění účinném od 1. 1. 2015, v nařízení o obecných zásadách potravinového práva a v jiných relevantních evropských předpisech.

2.2.1 Potraviny

Potravinami se podle definice v nařízení o obecných zásadách potravinového práva rozumí *„jakékoli látky nebo výrobky, zpracované, částečně zpracované nebo nezpracované, které jsou určeny ke konzumaci člověkem nebo u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat.“*^{2 3} Jak obdobně uvádí i Helešic ve svém výkladu k definici potravin obsažené v zákoně o potravinách (ve znění účinném do 31. 12. 2014 – jelikož od 1. 1. 2015 již v zákoně definice obsažena nebude), se za potraviny i ve smyslu definice uvedené v nařízení považují jak čerstvé plody přírody v jejich původní, zcela nezměněné podobě, tak i v již upravené podobě ve formě jídla či nápoje. Bez

² Článek 2 nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

³ Pro srovnání: v § 2 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do **31. 12. 2014**, jsou potraviny definovány jako *„látky určené ke spotřebě člověkem v nezměněném nebo upraveném stavu jako jídlo nebo nápoj, nejde-li o léčiva a omamné nebo psychotropní látky; za potravinu podle tohoto zákona se považují i přídatné látky, látky pomocné a látky určené k aromatizaci, které jsou určeny k prodeji spotřebiteli za účelem konzumace.“*

ohledu na to, jakým způsobem se dostanou ke konečnému spotřebiteli, ať již např. prostřednictvím obchodníka s potravinami, nebo jako hotová teplá jídla podávaná v restauračních zařízeních.⁴ Nařízení z této definice výslovně vylučuje určité látky, výrobky a jiné produkty, které nelze považovat za potraviny a mezi něž patří:⁵

- krmiva;
- živá zvířata, pokud nejsou připravena pro uvedení na trh k lidské spotřebě;
- rostliny před sklizní;
- léčivé přípravky ve smyslu směrnic Rady 65/65/EHS a 92/73/EHS;
- kosmetické prostředky ve smyslu směrnice Rady 76/768/EHS;
- tabák a tabákové výrobky ve smyslu směrnice Rady 89/622/EHS;
- omamné a psychotropní látky ve smyslu Jednotné úmluvy Organizace spojených národů o omamných látkách z roku 1961 a Úmluvy Organizace spojených národů o psychotropních látkách z roku 1971;
- rezidua a kontaminující látky.

Od *potravin rostlinného původu* zákon o potravinách také dále rozlišuje *potraviny živočišného původu*, „jejichž hlavní surovinou při výrobě jsou těla nebo části těl živočichů, mléko, mlezivo, vejce nebo včelí produkty.“⁶

V souvislosti s vymezením tohoto pojmu zákon o potravinách rovněž specifikuje tzv. *potraviny neznámého původu*, kterými jsou „*potraviny, u nichž nelze identifikovat provozovatele potravinářského podniku, který potraviny nebo jejich složku vyrobil nebo dodal jinému provozovateli potravinářského podniku.*“⁷ V zákoně je tedy obsaženo

⁴ Viz také Helešic, F.: Základy potravinového práva České republiky, Michálek nakladatelství Praha, 1. vydání, 1998, str. 20-21

⁵ Článek 2 písm. a) - h) nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

⁶ Ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 1. 2015**

⁷ Ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 1. 2015**

konkrétní rozlišení *potravin rostlinného původu* od *potravin neznámého původu*, přičemž obecná definice potravin je obsažena pouze v nařízení o obecných zásadách potravinového práva. V zákoně o potravinách, ve znění účinném od 1. 1. 2015, ji tedy nově již nenalezneme.

2.2.2 Potravinářský podnik a provozovatel potravinářského podniku

Oba tyto pojmy jsou vymezeny pouze v nařízení o obecných zásadách potravinového práva. Pojem potravinářského podniku je nařízením definován jako „*veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin.*“⁸ Pojem provozovatele potravinářského podniku je ve smyslu nařízení charakterizován jako „*fyzická nebo právnická osoba odpovědná za plnění požadavků potravinového práva v potravinářském podniku, který řídí.*“⁹ Tyto osoby jsou, jakožto provozovatelé příslušného potravinářského podniku, odpovědné za zajištění dodržování zákonných požadavků kladených potravinovým právem na daný potravinářský podnik, včetně např. zavedení příslušných systémů a procesů týkajících se zajištění bezpečnosti a hygieny potravin.

2.2.3 Uvádění na trh

Uvádění potravin na trh je rovněž charakterizováno pouze v nařízení o obecných zásadách potravinového práva jako „*držení potravin za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplatu, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové.*“^{10 11} Jak uvádí Helešic k definici pojmu uvádění potravin do oběhu obsažené v zákoně o potravinách (ve znění účinném do 31. 12.

⁸ Článek 3 bod 2. nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

⁹ Článek 3 bod 3. nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

¹⁰ Článek 3 bod 8. nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

¹¹ Pro srovnání: v § 2 písm. o) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do **31. 12. 2014**, je obdobně definován pojem uvádění do oběhu jako „*nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; skladování, přeprava pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu.*“

2014 – jelikož od 1. 1. 2015 v zákoně tato definice již obsažena nebude), tak i ve vztahu k obdobné definici uvedené v nařízení se tímto pojmem rozumí veškerá činnost, která souvisí s uváděním potravin na trh, a to již od počátečního aktu týkajícího se nabízení potravin k prodeji, který ještě předchází uskutečnění samotného prodeje potravin. Moment, od kterého jsou potraviny uvedeny na trh ve smyslu této definice, se převážně uskutečňuje ve chvíli, kdy jsou potraviny předány (např. ze skladu zemědělského podniku) obchodníkovi, za účelem jejich dalšího uplatnění. Před tímto momentem (např. jako zemědělské produkty na poli nebo v příslušném skladu zemědělského podniku) je nelze ještě považovat za potraviny uváděné do oběhu, resp. uvedené na trh.¹²

2.3 Prameny právní úpravy

2.3.1 Prameny potravinového práva na mezinárodní úrovni

Codex Alimentarius¹³ je sbírkou mezinárodně uznávaných standardů, praktických postupů, směrnic a doporučení, vztahujících se k bezpečnosti potravin. Jeho účelem je mimo jiné vypracovávat definice potravin a požadavků na ně, podporovat harmonizaci těchto požadavků, stejně tak jako i podporovat mezinárodní obchod s potravinami. Jedná se o jeden z hlavních mezinárodních pramenů potravinového práva, který byl vypracován speciální komisí, která byla v roce 1963 společně vytvořena Organizací pro potraviny a zemědělství (dále jen „FAO“¹⁴) a Světovou zdravotnickou organizací (dále jen „WHO“¹⁵).

Codex Alimentarius je řízen Komisí, což je mezivládní orgán, ve kterém mají svůj hlas všechny státy, které jsou jeho členy. Jako členové Komise Codexu Alimentarius se mohou stát všichni členové FAO a WHO. Většina světové populace žije ve 180 zemích, které jsou členy Komise Codexu Alimentarius a které se proto podílejí na návrhu norem a jejich zavádění na národní a regionální úrovni.¹⁶ Z toho vyplývá, že vliv kodexu na potravinové právo na mezinárodní úrovni je obrovský a má

¹² Viz také Helešic, F.: Základy potravinového práva České republiky, Michálek nakladatelství Praha, 1. vydání, 1998, str. 29

¹³ Podle českého překladu z latiny „potravinářský zákoník“

¹⁴ World Health Organization. Více na: www.who.cz

¹⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations. Více na: www.fao.org

¹⁶ Codex Alimentarius - portál eAgri [online], poslední aktualizace 4. 12. 2009 [cit. 2014-9-4], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/codex-alimentarius/>

celosvětový dopad, přičemž velká část států používá kodexové normy jako výchozí bod pro utváření národních, regionálních či lokálních právních předpisů. Codex Alimentarius je také velice často užíván jako mezinárodní referenční materiál.

V mnoha případech na něho odkazuje také Organizace pro světový obchod (dále jen „WTO“¹⁷) a to jak ve věcech mezinárodních sporů týkajících se potravin a potravinářských výrobků, tak i například v tzv. Sanitární a fytosanitární dohodě (dále jen „SPS“) či Dohodě o technických překážkách obchodu (dále jen „TBT“), které byly přijaty během Uruguayského kola jednání WTO. Dohoda SPS se zabývá opatřeními týkajícími se ochrany života lidí, zvířat a rostlin před riziky představovanými přísadami, kontaminanty a toxiny v potravinách a stanoví všeobecná pravidla pro zdravotní a bezpečnostní standardy. Dohoda TBT se týká všech výrobků a aspektů potravin, které přímo nesouvisí se zdravím nebo bezpečností potravin.

Tyto dvě dohody mají za cíl dosáhnout mezinárodní harmonizace technických předpisů a norem (včetně označování potravin, požadavků na označování potravin a analytických postupů pro posuzování souladu s technickými předpisy apod.), z důvodu snižování zbytečných překážek obchodu. Za účelem dosažení harmonizace a s ohledem na bezpečnost potravin SPS vybrala a určila příslušné standardy, pokyny a doporučení stanovené Komisí Codexu Alimentarius týkající se různých oblastí potravinového práva. Toto jednoznačně poukazuje na všeobecnou uznávanost a vědeckou opodstatněnost norem kodexu.¹⁸

Codex Alimentarius zpracoval a schválil řadu norem týkajících se bezpečnosti potravin, které byly formulačně zaměřeny především na ochranu zdraví spotřebitelů a na stanovení správných postupů pro obchod s potravinami. Tyto normy jsou buď obecné, nebo specifické. Obecné normy se vztahují paušálně na všechny potraviny a upravují oblasti týkající se např. značení výrobků, hygieny potravin, reziduí pesticidů a veterinárních léčiv, inspekce dovozu a vývozu, certifikačních systémů, metod pro odběr vzorků a provádění analýz potravinářských aditiv, kontaminantů, výživy atd. Na druhou stranu specifické normy se týkají již konkrétních potravinářských produktů, jakými jsou např. cereální výrobky, tuky a oleje, ryby, maso, cukr, mléko a mléčné výrobky apod. a

¹⁷ World Trade Organization. Více na www.wto.org

¹⁸ Understanding the Codex Alimentarius [online], třetí vydání z roku 2006 [cit. 2014-9-4], dostupné na: <http://www.codexalimentarius.org/about-codex/understanding-codex/en/>

jsou tudíž úžeji zaměřeny na konkrétní okruh potravinářských produktů. I přesto, že normy obsažené v tomto kodexu nejsou nijak právně závazné, jsou velmi široce uznávané a užívané na mezinárodní úrovni. Tyto normy jsou založeny na základě vědeckých poznatků, což také podporuje jejich všeobecnou uznávanost na mezinárodní úrovni.¹⁹

2.3.2 Prameny potravinového práva na úrovni Evropské unie

Na úrovni Evropské unie lze prameny potravinového práva rozdělit dle obecného dělení na prameny primární, mezi něž řadíme především zakládající smlouvy a smlouvy o přistoupení členských států (pro účely této diplomové práce patří mezi nejdůležitější zejména SEU a SFEU).²⁰ Dále prameny sekundární (např. nařízení, směrnice, rozhodnutí, stanoviska a doporučení) a judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), která plní důležitou funkci zejména s ohledem na sjednocení výkladu primárních a sekundárních pramenů a jejich použití.²¹

Primární prameny

Potravinové právo není přímo upraveno v primárním právu EU, nicméně jsou v něm zakotveny obecné principy a zásady fungování Evropského společenství, které umožňují jak přijímání sekundárních právních předpisů²² (ve kterých je problematika potravinového práva převážně upravena), tak uplatňování čtyř základních svobod vnitřního trhu EU, garantovaných primárním právem. Jedná se především o zajištění volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu na vnitřním trhu, přičemž v souvislosti s potravinami hraje z uvedených nejdůležitější roli zásada volného pohybu zboží.²³

Zásada volného pohybu zboží je konkrétně upravena v Hlavě II, článku 28 až 37 SFEU a vztahuje se na volný pohyb zboží, které pochází z členských států, nebo zboží

¹⁹ Co je Codex Alimentarius? - portál EUFIC [online], poslední aktualizace 7/2004 [cit. 2014-9-4], dostupné na: <http://www.eufic.org/article/cs/artid/codex-alimentarius/>

²⁰ Primární právo Evropské unie tvoří následující dokumenty: Smlouva o EU, Smlouva o fungování EU, Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Listina základních práv EU a Smlouvy o přistoupení nových členských států k EU

²¹ Prameny práva Evropské unie - portál Europa [online], poslední aktualizace 18. 8. 2010 [cit. 2014-9-5], dostupné na:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_cs.htm

²² Čl. 288 SFEU

²³ Čl. 26 SFEU

ze třetích zemí, které je uvedeno do volného oběhu na vnitřním trhu EU. Nejdříve byl volný pohyb zboží považován za součást celní unie mezi členskými státy, která se charakterizovala zrušením cel a množstevních omezení mezi členskými státy a zavedením jednotného celního sazebníku Evropského společenství vůči nečlenským státům a třetím zemím. Postupně však byly odstraněny i některé další překážky týkající se volného pohybu zboží v rámci Evropského společenství, za účelem vytvoření jednotného vnitřního trhu – tj. prostoru bez vnitřních hranic, v němž by se zboží mohlo pohybovat bez jakýchkoliv omezení, tak jak je tomu na vnitrostátních trzích.²⁴

Sekundární prameny

Základními a nejčastějšími předpisy sekundárního práva EU jsou směrnice a nařízení, která jsou na rozdíl od doporučení, stanovisek a sdělení, právně závazná. Jedním z hlavních cílů sekundárního práva je dosažení sjednocení právní úpravy v právních řádech jednotlivých členských států, zejména prostřednictvím vydávání směrnic. Jejich účelem je prostřednictvím implementace a transpozice integrovat konkrétní obsah směrnic do právních řádů jednotlivých členských států a sblížit tak právní úpravu určitých právních oblastí mezi jednotlivými státy navzájem. Naopak vydáváním nařízení, u kterých není nutná transpozice do právních řádů jednotlivých členských států (pouze tzv. adaptace), je zajištěna jednotná a právně závazná úprava určité problematiky, která má obecnou závaznost a bezprostřední použitelnost v rámci celého Společenství již od první chvíle jejich účinnosti. Na rozdíl od směrnic, které jsou závazné vůči členským státům pouze co do jejich transpozice (pokud nejsou splněny podmínky přímé použitelnosti), jsou nařízení bezprostředně použitelná i vůči jednotlivcům. Nařízení jsou v rámci potravinového práva bezesporu důležitějšími sekundárními předpisy s ohledem na rozsah jejich právní úpravy v této oblasti.

Směrnice jsou závazné pro členské státy pouze co do výsledku, kterého má být jejich prostřednictvím dosaženo. Směrnice a jejich obsah musí být implementován do právního řádu příslušného členského státu ve lhůtě určené k jejich implementaci, jinak mohou být za splnění určitých podmínek i přímo použitelné (obdobně jako nařízení).

²⁴ Volný pohyb zboží - portál Evropského parlamentu [online], poslední aktualizace 04/2014 [cit. 2014-9-5], dostupné na:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.2.html

Úprava bezpečnosti a hygieny potravin na úrovni směrnic je zaměřena zejména na oblasti dodržování kontrolních standardů, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin, či prevenci rizika kontaminace vnějšími látkami. Na úrovni směrnic se nicméně jedná o úpravu relativně okrajovou, jelikož oblast potravinového práva je na evropské úrovni upravena především v nařízeních. Názorně můžeme uvést např.:

- *Směrnice Rady 2002/99/ES ze dne 16. prosince 2002, kterou se stanoví veterinární předpisy pro produkci, zpracování, distribuci a dovoz produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě*

Nařízení je nejsilnější právní akt sekundárního práva, který má obecnou závaznost (tj. je přímo použitelné jak na úrovni členských států, tak na úrovni Evropské unie), aplikační přednost (tj. v případě rozporu vnitrostátních právních předpisů členských států s právem EU, má právo EU přednost a to i případě, že je vnitrostátní právní předpis novější) a bezprostřední působnost (tj. je závazné a přímo použitelné v každém členském státě bez nutnosti jeho transpozice do vnitrostátního práva členského státu). Nařízení může svým obsahem zavazovat jak členské státy, tak i vnitrostátní subjekty (např. jednotlivce).²⁵ Jak již bylo řečeno, právní úprava potravin je v evropském právu obsažena zejména v nařízeních a ve směrnicích spíše okrajově.

Jedním z nejdůležitějších nařízeních v oblasti potravinového práva je nařízení o obecných zásadách potravinového práva. Jak plyne z článku 1 tohoto nařízení, který vymezuje jeho účel a oblast působnosti, „*nařízení obsahuje základní ustanovení umožňující zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů, pokud jde o potraviny [...] a současně zajišťuje účinné fungování vnitřního trhu. Stanoví také postupy v otázkách, které mají přímý nebo nepřímý vliv na bezpečnost potravin*“. Jedním z hlavních cílů nařízení o obecných zásadách potravinového práva je dosažení vysoké úrovně bezpečnosti potravin, jejíž ochrana je jedním z hlavních cílů potravinového práva. Toto nařízení se vztahuje též na úpravu krmiv.

²⁵ Výklad pojmu právo Evropské unie - portál epravo [online], poslední aktualizace 9.6. 2005 [cit. 2014-9-5], dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/vyklad-pojmu-pravo-evropske-unie-33552.html?mail>

Mezi další důležitá nařízení upravující stěžejní oblasti potravinového práva patří zejména následující:

Bezpečnost a hygiena potravin

- *Nariadení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA) a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin;*
- *Nariadení EP a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin;*
- *Nariadení EP a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví specifické hygienické předpisy pro potraviny živočišného původu;*
- *Nariadení č. 2073/2005 ES o mikrobiologických kritériích pro potraviny.*

Dozor nad potravinami

- *Nariadení EP a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověřování, zda jsou dodržovány právní předpisy o krmivech a potravinách a ustanovení o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat;*
- *Nariadení EP a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví specifická pravidla pro organizaci úředních kontrol výrobků živočišného původu určených k lidské spotřebě.*

Označování potravin

- *Nariadení 1169/2011/EU o poskytování informací o potravinách spotřebitelům;*
- *Nariadení 1924/2006/ES o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin.*

Judikatura SDEU

SDEU prostřednictvím svých rozhodnutí sjednocuje a utváří výklad práva EU a zároveň vyplňuje tzv. mezery v právu. Vývoj a uplatňování zásady volného pohybu zboží významně ovlivnilo rozhodnutí *Dassonville*, které zakotvilo princip vzájemného uznávání při obchodování mezi členskými státy. Podle tohoto rozhodnutí „*všechna národní obchodní opatření, která mohou přímo nebo nepřímo, aktuálně nebo potenciálně, bránit obchodu mezi členskými státy, je nutné považovat za opatření mající rovnocenný účinek jako kvantitativní omezení*“²⁶ a jsou proto zakázána, pokud pro ně není vydáno konkrétní povolení. Takovéto povolení může být nicméně uděleno pouze z důvodu ochrany veřejného zdraví.

Princip vzájemného uznávání byl následně potvrzen i rozhodnutím SDEU ve věci *Cassis de Dijon*, ve kterém soud uvedl, že „*pojem opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu, uvedený v článku 30 Smlouvy o EHS, je třeba chápat tak, že zákaz upravený tímto ustanovením se vztahuje rovněž na stanovení minimálního obsahu alkoholu v lihovinách určených k lidské spotřebě, obsažené v právních předpisech některého členského státu, co se týče dovozu alkoholických nápojů legálně vyrobených a uvedených na trh v jiném členském státě.*“²⁷ Tímto rozhodnutím SDEU zakotvil obecné pravidlo, podle kterého výrobky, které jsou z hlediska bezpečnosti vyráběny v souladu s právními předpisy v jednom členském státě a uváděny na trh v jiném členském státě, nesmí být v členském státě, ve kterém jsou uváděny na trh zakázány jen proto, že nesplňují jeho právní předpisy.²⁸ Tato judikatura se vztahuje k zajištění svobody volného pohybu zboží a služeb v rámci EU (tj. k první fázi vývoje potravinového práva v EU). Problematika bezpečnosti a hygieny potravin v EU ve výše uvedených rozhodnutích tudíž řešena není.

Tato problematika se stala předmětem rozhodovací praxe SDEU až v průběhu tzv. druhé fáze vývoje potravinového práva v EU, jejímž iniciátorem bylo vypuknutí nemoci šílených krav (dále jen „BSE“) v Evropě. Mezi příslušná rozhodnutí patří např. rozhodnutí *Komise v. Francie*²⁹, jehož předmětem bylo uvalení zákazu

²⁶ Rozsudek SDEU C-8/74 ve věci *Dassonville* [1974]

²⁷ Rozsudek SDEU C-120/78 ve věci *Cassis de Dijon* [1979]

²⁸ Soudní konflikty národního a komunitárního práva [online], poslední aktualizace 1. 9. 2006 [cit. 2014-9-5], dostupné na: <http://www.agronavigator.cz/default.asp?ch=13&typ=1&val=50977&ids=423>

²⁹ Rozsudek SDEU C 1/00 ve věci *Komise v Francie* [2001]

Francie na dovoz hovězího masa z Velké Británie, přesto že bylo embargo na jeho dovoz v rámci Evropské unie rozhodnutím Komise 1999/514/ES zrušeno.

2.3.3 Prameny potravinového práva v České republice

Nejdůležitějším pramenem potravinového práva v České republice je zákon o potravinách. Tento zákon je ve vztahu speciality k obecným právním předpisům, jako např. k novému občanskému zákoníku³⁰, zákonu o obchodních korporacích³¹, nebo živnostenskému zákonu³², které obsahují obecnou úpravu práv a povinností podnikatelů.

Přijetím zákona o potravinách byla komplexně upravena problematika potravinového práva. Tento zákon výrazně přispěl k dosažení větší přehlednosti a ucelenosti právní úpravy týkající se výroby a oběhu potravin, přičemž jeho cílem je i podle samotného navrhovatele (vlády) „*sladění a ochrana zájmů výrobců, obchodníků, spotřebitelů a zahraničních odběratelů z hlediska zdravotní nezávadnosti a kvality potravin.*“³³ Zákon o potravinách navazuje na Codex Alimentarius Austriacus, který na našem území platil až do roku 1937 a stejně tak i na Potravinový kodex československý, jež na zmíněný Codex Alimentarius Austriacus bezprostředně navazoval. I přes to, že zákon o potravinách byl přijat ještě před vstupem České republiky do EU, do značné míry již ve svém původním znění z roku 1997 reflektoval hlavní principy potravinového práva obsažené v příslušných právních předpisech EU.³⁴

Tento zákon je rozdělen do osmi částí. Část první je z celého zákona nejrozsáhlejší a upravuje otázky týkající se např. vymezení základních pojmů, povinnosti provozovatelů potravinářských podniků, ozařování potravin, označování potravin, uvádění potravin do oběhu, či státní dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem. Po zrušení části druhé a třetí se následně věnuje část čtvrtá až

³⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

³¹ Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

³² Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

³³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

³⁴ Helešic, F.: *Základy potravinového práva České republiky*, Michálek nakladatelství Praha, 1. vydání, 1998, str. 11.

sedmá novelizací zákonů souvisejících se zákonem o potravinách. Na závěr, část osmá je věnována společným, přechodným a závěrečným ustanovením.³⁵

Z obecného hlediska to samozřejmě neznamená, že by právní úprava v České republice byla koncentrována pouze do jediného právního předpisu. Zákon o potravinách například neupravuje výrobu a oběh réвовého vína, která je vzhledem k historické tradici jeho výroby v České republice upravena samostatně v zákoně č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a jeho prováděcí vyhlášce č. 323/2004 Sb.

Existuje samozřejmě i řada dalších předpisů upravujících další specifické oblasti potravinového práva. Mezi zákony upravující bezpečnost a hygienu potravin, na které se bude tato diplomová práce v následujících kapitolách zaměřovat, samozřejmě kromě výše uvedeného a pro tyto oblasti zcela zásadního zákona o potravinách, patří dále např.:

- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví;
- zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele;
- zákon č. 477/2001 Sb., o obalech;
- zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky;
- zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat.

³⁵ Část čtvrtá až sedmá zákona č. 110/1997 Sb., zákon o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 1. 2015**

3 Historický vývoj potravinového práva

V této kapitole se zaměřím na důležité mezníky a právní předpisy, které historicky ovlivňovaly vývoj potravinového práva jak v České republice, tak i v Evropské unii a na mezinárodní úrovni. Tato kapitola je pojata jako obecný úvod do historie potravinového práva, nicméně bude v ní pokud možno co nejvíce mířeno na stěžejní oblasti této práce, kterými jsou institucionální zajištění a bezpečnost a hygiena potravin.

3.1 Historický vývoj potravinového práva v EU

Historický vývoj evropského potravinového práva, zejména v oblasti bezpečnosti a hygieny potravin, je možné rozdělit do dvou fází. Každá z těchto fází představuje určitou časovou výseč, v jejímž průběhu se potravinové právo vyvíjelo relativně specifickým a pro ni příznačným směrem, přičemž u každé z nich byl tento vývojový směr velmi odlišný. První fáze je obecně spjata především se svobodou pohybu zboží a vývojem jednotného evropského trhu v rámci EU, přičemž druhá fáze se již významněji zaměřuje na zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v EU.

3.1.1 První fáze

První fáze je vymezena obdobím od vzniku Evropského společenství v roce 1958 až do vypuknutí epidemie BSE v roce 1997. Tato etapa je provázána především významnými soudními rozhodnutími SDEU ohledně důsledného zajištění svobody volného pohybu zboží a služeb v rámci Společenství. Některá tato rozhodnutí byla již zmíněna a podrobněji popsána v kapitole první. Patří mezi ně především rozhodnutí *Cassis de Dijon* a rozhodnutí *Dassonville*.³⁶

Jak již bylo uvedeno, tato rozhodnutí SDEU byla průlomová pro vytvoření jednotného trhu Evropského společenství a pro zajištění svobody volného pohybu zboží a služeb, jelikož zakotvila zásadu vzájemného uznávání mezi členskými státy. Tato zásada stanovila, že pokud určitý výrobek splňuje zákonné požadavky pro jeho výrobu a prodej v jednom členském státě, nemůže být natolik závadný či nezpůsobilý k prodeji a

³⁶ Meulen, B. – Velde, M.: Food Safety Law in the European Union – An Introduction, Wageningen Academic Publishers 2004, str. 133 - 140

distribuci v jiném členském státě (*Cassis de Dijon*). Tato rozhodnutí zároveň také upevnila svobodu pohybu zboží mezi členskými státy, zcela minimalizovala bariéry pro dovoz zboží a služeb v rámci Společenství a z praktického hlediska tím významně posílila fungování jednotného evropského trhu (*Dassonville*).³⁷

Dalo by se tedy říci, že v této fázi se vývoj potravinového práva tolik neorientoval na prohlubování a rozvíjení systémů, zákonných předpokladů či podmínek a požadavků na bezpečnost a hygienu potravin, jelikož komplexní úprava v této oblasti na úrovni EU byla vytvořena až mnohem později. V tomto období byla tedy potravinová legislativa převážně orientována na vytvoření a zajištění správného fungování jednotného evropského trhu a na minimalizování všech možných překážek týkajících se výroby a obchodu s potravinami.

Tato orientace Evropského společenství byla posléze zásadně přehodnocena s vypuknutím epidemie nemoci šílených krav v roce 1997, která upozornila na silnou potřebu vytvoření efektivnějších a propracovanějších systémů, kontrol, podmínek a požadavků především na bezpečnost, nezávadnost a hygienu potravin. Odstartovala tím tak druhou fázi historického vývoje potravinového práva v EU, jejímž stěžejním cílem je zajištění kvality a bezpečnosti potravinářských výrobků a produktů, jakož i bezpečnosti a zdraví spotřebitelů.³⁸

3.1.2 Druhá fáze

V důsledku vypuknutí epidemie BSE v roce 1997 bylo Evropské společenství nuceno v oblasti potravin zásadně přehodnotit své priority a posunout je od principu vzájemného uznávání a efektivního fungování jednotného evropského trhu s potravinami směrem k posílení bezpečnosti a hygieny potravin. Evropská komise samozřejmě začala čelit velkému tlaku a vážným obviněním vůči upřednostňování tržních výhod před bezpečností a zdravím samotných spotřebitelů a to především ze strany ustanoveného Dočasného vyšetřovacího výboru pro BSE, který v rámci

³⁷ Tamtéž.

³⁸ Tamtéž

vyšetřování příčin šíření nemoci vypracoval tzv. „Zprávu na obvinění z přestupků nebo nesprávného úředního postupu při uplatňování práva Společenství ve vztahu k BSE.“³⁹

Tato krize velkou měrou přispěla k tomu, aby se bezpečnost a zdraví spotřebitelů stalo bezvýhradně prioritou číslo jedna v rámci evropské potravinové legislativy. Téměř v okamžité reakci na krizi BSE bylo již v roce 1997 vytvořeno tzv. Potravinové a veterinární středisko (v anglickém znění Food and Veterinary Office, dále jen „FVO“) se sídlem v Dublinu, jakožto nezávislý inspekční orgán pro bezpečnost potravin.⁴⁰ Ve stejném roce byla přijata i tzv. Zelená kniha o obecných zásadách potravinového práva v Evropské unii.⁴¹

V roce 2000 byla také vydána tzv. Bílá kniha o bezpečnosti potravin⁴², ve které jsou zakotveny a rámcově popsány záměry budoucí evropské politiky v oblasti potravin, jakož i potřeby pro revizi a modernizaci evropské potravinové legislativy s ohledem na bezpečnost potravin. Bílá kniha předpokládala zřízení FVO a zásadně prosazovala zavedení důkladně propracovaných systémů a postupů v rámci celé EU, které by podstatným způsobem posílily kontrolu a dozor nad potravinami napříč potravinovým řetězcem a byly schopny zajistit rychlé a efektivní řešení v případě krizových situací (např. systém rychlého varování - RASFF).⁴³

V Bílé knize je rovněž kladen důraz na hodnocení rizik v rámci potravinového práva na základě konkrétních vědeckých informací a postupů, jakož i na důsledné uplatňování jedné ze základních zásad potravinového práva „od vidlí po vidličku“, ze které se stal jeden z nejdůležitějších aspektů moderního potravinového práva EU a která bude blíže popsána v následující kapitole.

Obecně jsou v Bílé knize zakotveny klíčové principy a směry, kterými se Evropské potravinové právo udávalo po přelomu druhého tisíciletí a s největší pravděpodobností se bude nadále udávat i v budoucnu. Tyto principy byly určující jak

³⁹ Zpráva na obvinění z přestupků nebo nesprávného úředního postupu při uplatňování práva Společenství ve vztahu k BSE [online], poslední aktualizace 7. 2. 1997 [cit. 2014-9-22], dostupné na:

http://www.europarl.europa.eu/conferences/19981130/bse/a4002097_en.htm#

⁴⁰ Food and Veterinary Office (FVO), více na: http://ec.europa.eu/food/fvo/index_en.cfm

⁴¹ Meulen, B. – Velde, M.: Food Safety Law in the European Union – An Introduction, Wageningen Academic Publishers 2004, str. 141

⁴² Bílá kniha o bezpečnosti potravin [online], [cit. 2014-9-22], dostupný na:

http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf

⁴³ Meulen, B. – Velde, M.: Food Safety Law in the European Union – An Introduction, Wageningen Academic Publishers 2004, str. 142 - 146

pro následné vytvoření komplexního legislativního rámce potravinového práva EU (v čele s nařízením o obecných zásadách potravinového práva přijatým v roce 2002, či hygienickým balíčkem přijatým v roce 2006), tak i pro účely pozdějšího zavedení tzv. systému rychlého varování RASFF.⁴⁴

3.2 Vývoj potravinového práva v České republice před vstupem do EU

Historicky byla úroveň potravinové legislativy v České republice ve srovnání s ostatními státy v Evropě velice vysoká a propracovaná již za dob Rakouska-Uherska, jehož součástí byly i České a Moravskoslezské země. Za významné dílo byl v té době považován tzv. Codex Alimentarius Austriacus, který byl vypracován ve třech svazcích (z roku 1911, 1912 a 1917). Na svou dobu velice komplexně upravoval problematiku tzv. „poživatin“ neboli potravin, s ohledem na relativně širokou škálu regulovaných oblastí, včetně např. složení, manipulace či popisu a označování potravin.⁴⁵

Po vzniku samostatného Československa v roce 1918 bylo převzato mnoho předpisů týkajících se potravinového práva z právního řádu Rakouska-Uherska (více než 25 zákonů a 150 vyhlášek, výnosů a rozhodnutí týkajících se potravin), přičemž Codex Alimentarius Austriacus byl stěžejním předpisem v této oblasti poskytujícím ucelenou úpravu dané problematiky.⁴⁶ Důležitou roli v tomto období hrál také zákon č. 89/1897 o obchodu s potravinami a některými předměty užívání, který obsahoval mimo jiné i trestně-právní normy a delikty související s obchodováním s potravinami. Mezi tyto delikty patřily např. různé způsoby falšování potravinových výrobků, odepření prohlídky v obchodě či výrobně, prodávání zkažených potravin apod. Mezi sankce za příslušné delikty patřily jak peněžité tresty, tak i např. nepodmíněný trest odnětí svobody, jak uvádí ve svém výkladu Matzner, J.⁴⁷

Postupem času a v důsledku významného hospodářského rozvoje Československa postupně přestal tento kodex dostatečně reflektovat tehdejší potřeby

⁴⁴ Commission adopts White Paper on Food Safety and sets out a "Farm to Table" legislative action programme – Press Release [online], poslední aktualizace 12. 1. 2000 [cit. 2014-9-26], dostupné na: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/press/press37_en.html

⁴⁵ Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005, str. 12-13

⁴⁶ Tamtéž.

⁴⁷ Matzner, J.: Zákon o obchodu s potravinami a některými užitnými předměty. E, Beaufort 1903.

týkající se potravinového práva. Z toho důvodu bylo v roce 1934 na základě výnosu Ministerstva zdravotnictví č. 22541/1934, vydaného na základě usnesení vlády, přistoupeno k jeho novelizaci. Ještě v tomto roce bylo vydáno 6 sešitů (resp. publikací) celkem s 16 kapitolami, které zahrnovaly úpravu jednotlivých druhů potravin jako např. chléb, pečivo, koření, luštěniny či obiloviny. V roce 1935 byly vypracovány a publikovány další 3 sešity a v roce 1936 další a zároveň poslední 3 sešity. Všech 12 sešitů bylo následně v roce 1937 zapracováno do jediného uceleného svazku, tzv. „Potravinářského kodexu československého“, který byl vydán ve stejném roce.⁴⁸

V období komunismu (od roku 1948 do roku 1989) došlo k postupnému nahrazení do té doby platného a propracovaného Potravinářského kodexu československého různými druhy technických norem, jejichž prostřednictvím došlo k úplné regulaci potravinářského práva státem, resp. komunistickou stranou. Jednalo se zejména o Celostátní technické normy vydávané příslušným ministerstvem (tj. ČSN), oborové technické normy vydávané oborovými normalizačními středisky (tj. ON) a podnikové normy (tj. PN), které ve formě vnitropodnikového předpisu upravovaly požadavky konkrétních výrobků. Tyto normy obsahovaly velmi detailní a komplexní úpravu jednotlivých výrobků z hlediska potravinového práva a v celkovém součtu jich existovalo na několik tisíc. Jednotné a ucelené právní úpravy se jim dostalo až přijetím zákona č. 149/92 Sb. o technických normách. Vzhledem k narůstajícím finančním problémům státu a zvyšující se zastaralosti technických zařízení se požadavky norem začaly postupně snižovat, což v tomto období vyústilo ve značný pokles kvality potravinářských výrobků.⁴⁹

Po roce 1989 bylo nutné tuto právní úpravu zásadně změnit a vyřešit tak problém dlouhodobé neudržitelnosti direktivní regulace technickými normami. Z tohoto důvodu byl vypracován zákon o potravinách, který nabyl účinnosti 1. 9. 1997 a kterému je věnována bližší pozornost jak v kapitole první, tak i v průběhu následujících kapitol, a to zejména s ohledem na problematiku bezpečnosti a hygieny potravin. Důkladné srovnání a rozbor změn v institucionálním zajištění a bezpečnosti a hygieny potravin

⁴⁸ Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005, str. 12-13

⁴⁹ Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005, str. 14-15

v České republice před a po vstupu do EU bude následně proveden v kapitole páté a šesté.⁵⁰

3.3 Vývoj potravinového práva v České republice po vstupu do EU

Vstup České republiky do Evropské unie byl důležitým milníkem s ohledem na vývoj potravinového práva České republiky jako celku, který přinesl velice zásadní změny. Především v souvislosti s přijetím mnoha důležitých nařízení upravujících potravinové právo na celoevropské úrovni, které se po vstupu do EU staly závaznými i pro Českou republiku a začaly od té doby výrazně ovlivňovat kurz národní potravinové legislativy.

Přípravy na naše členství v EU byly v oblasti potravinového práva ještě před samotným vstupem České republiky do EU k 1. květnu 2004 natolik významné, že úplná harmonizace s právními předpisy EU byla dosažena ještě před samotným vstupem. Tyto změny sice vyvolaly negativní ohlasy ze strany mnoha potravinářských podniků, nicméně *„podniky byly na připravované změny dopředu upozorňovány na řadě seminářů pořádaných Ministerstvem zemědělství za účasti Ministerstva zdravotnictví. Po vstupu tedy nedošlo ze strany Evropské komise k žádným restriktivním opatřením a české podniky mohly bez obav umísťovat svoje produkty na vnitřní trh, za předpokladu dodržení zákonných požadavků“*.⁵¹

Přestože bylo dosaženo plné harmonizace s evropským právem ke dni vstupu České republiky do EU, další postupný vývoj evropské potravinové legislativy nicméně začal zásadním způsobem ovlivňovat i vývoj české potravinové legislativy. Důležité bylo např. přijetí nařízení o obecných zásadách potravinového práva v roce 2002, které zásadním způsobem ovlivnilo úpravu potravinového práva na evropské úrovni, na jehož základě byl zřízen Evropský úřad pro bezpečnost potravin⁵² a jehož prostřednictvím se také určily postupy pro bezpečnost potravin, jejíž dosažení je aktuálně jedním z nejdůležitějších cílů potravinového práva v EU. Příslušné nařízení také rozšířilo

⁵⁰ Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005, str. 15-16

⁵¹ Vývoj potravinového práva pokračuje - portál eAgri [online], poslední aktualizace 1. 6. 2005 [cit. 2014-9-8], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/hygienicky-balicek/vyvoj-potravinoveho-prava-pokracuje.html>

⁵² Viz kapitola III nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

povinnosti potravinářských podniků a „byla jasně stanovena odpovědnost potravinářského podniku za uvádění na trh pouze zdravotně nezávadných potravin, přičemž účinná, přiměřená a cílená opatření musí být založena na analýze rizika.“^{53 54} Výše uvedené změny byly rovněž promítnuty do českého práva zákonem č. 316/2004 Sb., kterým byla provedena novelizace zákona o potravinách.⁵⁵

Vzhledem k obavám týkajících se přijetí určitých druhů potravin typických pro Českou republiku po jejím vstupu do EU ze strany Evropského společenství, jako jsou např. buřty, utopenci, nebo tvarůžky, se Evropská unie překvapivě zaměřila na problematiku zcela odlišného charakteru. Stala se jí totiž oblast hygieny potravin, která byla v návaznosti na přijetí nařízení o obecných zásadách potravinového práva důsledně propracována a aktualizována přijetím jedné směrnice a několika nařízení upravujících zejména hygienu a úřední kontrolu potravin - tzv. „hygienický balíček“. Charakteristika hygienického balíčku a bližší analýza jeho dopadů na bezpečnost a hygienu potravin v České republice (po vstupu do EU) bude provedena v kapitole šesté.

Další důležitou změnou zavedenou v souvislosti s členstvím v EU bylo zřízení tzv. systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (dále jen v anglickém znění jako Rapid Alert System for Food and Feed, neboli „RASFF“). Jeho účelem je rychlé a efektivní oznamování přímých či nepřímých rizik pocházejících z potravin mezi členy systému, kterými jsou Evropská Komise ve spojení s Evropským úřadem pro bezpečnost potravin, členské státy EU a státy EFTA (tj. Island, Lichtenštejnsko a Norsko). Ve všech státech, které jsou součástí RASFF, byla vytvořena speciální národní kontaktní místa, jejichž prostřednictvím probíhá výměna důležitých informací týkajících bezpečnosti potravin.⁵⁶ V České republice se národním kontaktním místem v rámci systému RASFF stala Státní zemědělská a potravinářská inspekce.⁵⁷

⁵³ Vývoj potravinového práva pokračuje - portál eAgri [online], poslední aktualizace 1. 6. 2005 [cit. 2014-9-8], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/hygienicky-balicek/vyvoj-potravinoveho-prava-pokracuje.html>

⁵⁴ Článek 19 nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

⁵⁵ Zákon č. 316/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

⁵⁶ Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva - portál eAgri [online], [cit. 2014-9-8], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/bezpecnost-potravin/system-rychleho-varovani-pro-potraviny/>

⁵⁷ Viz §15 zákona č. 110/1997 Sb., zákon o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 1. 2015**

V případě zjištění jakéhokoliv závažného rizika týkajícího se bezpečnosti potravin musí být o takovém riziku skrze příslušnou informační síť bezprostředně informována Evropská Komise, která následně vydá jedno ze čtyř typů oznámení. Tato oznámení jsou podrobněji popsána a vysvětlena v kapitole šesté.⁵⁸

V souvislosti s členstvím České republiky v EU začala být již od roku 2001 vypracována tzv. strategie bezpečnosti potravin, jejímž cílem je vždy na několik následujících let dopředu stanovit priority v oblasti bezpečnosti potravin. Primárním úkolem této strategie je charakteristika aktuálního stavu bezpečnosti potravin v České republice a vytyčení klíčových priorit a cílů, kterých by mělo být přednostně dosaženo v průběhu stanoveného období, ke kterému se příslušná strategie vztahuje. Souvisejícím cílem této strategie je charakterizovat důležité trendy v oblasti bezpečnosti potravin a vyhodnotit jejich případné dopady na bezpečnost potravin v České republice, za účelem „posílení důvěry veřejnosti v systém zajištění bezpečných potravin, v jejich kvalitě a výživovou hodnotu.“⁵⁹

Momentálně je v platnosti již pátá strategie bezpečnosti potravin, jež byla schválena usnesením vlády České republiky č. 25 ze dne 8. ledna 2014 a která se zaměřuje např. na „prevenci nejčastěji se vyskytujících chronických neinfekčních onemocnění (jako jsou onemocnění srdce a cév, diabetes mellitus 2. typu, hypertenzní nemoc atd.).“⁶⁰ V neposlední řadě také popisuje a analyzuje současné trendy v oblasti bezpečnosti potravin a jejich možné pozitivní či negativní dopady na Českou republiku.⁶¹

První strategie bezpečnosti potravin byla vypracována v roce 2001 a schválena usnesením vlády ČR č. 1320/2001 ze dne 10. prosince 2001. Tato si stanovila za cíl především dokončit harmonizaci českého práva s právními předpisy EU v oblasti potravinového práva.⁶² Spolu se zavedením vypracování těchto strategií a

⁵⁸ Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva - portál Bezpečnost potravin [online], [cit. 2014-9-8], dostupné na: [http://www.bezpecnostpotravin.cz/stranka/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-\(rasff\).aspx](http://www.bezpecnostpotravin.cz/stranka/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-(rasff).aspx)

⁵⁹ Strategie bezpečnosti potravin - portál eAgri [online], [cit. 2014-9-9], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/bezpecnost-potravin/strategie-zajisteni-bezpecnosti-potravin/>

⁶⁰ Strategie bezpečnosti potravin a výživy na období let 2014 -2020, schválená usnesením vlády České republiky č. 25 ze dne 8. ledna 2014

⁶¹ Strategie bezpečnosti potravin - portál eAgri [online], [cit. 2014-9-9], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/bezpecnost-potravin/strategie-zajisteni-bezpecnosti-potravin/>

⁶² Tamtéž.

samozřejmě i v souvislosti se vstupem České republiky do EU bylo v roce 2001 na základě usnesení vlády č. 1320/2001 zřízeno tzv. Informační centrum bezpečnosti potravin (dále jen „ICBP“), které spadá pod odbor bezpečnosti potravin ministerstva zemědělství. Hlavním úkolem ICBP je komplexně zjišťovat relevantní informace týkající se bezpečnosti potravin napříč celým systémem výroby potravin a tyto informace následně zpracovávat, třídit a dále zprostředkovávat vhodným orgánům a institucím. ICBP také pořádá různé semináře a vzdělávací aktivity pro veřejnost v oblasti bezpečnosti potravin.⁶³ Pro bližší analýzu a srovnání změn institucionálního zajištění a bezpečnosti a hygieny potravin před a po vstupu České republiky do EU viz kapitola pátá a kapitola šestá této diplomové práce.

⁶³ Informační centrum bezpečnosti potravin [online], [cit. 2014-9-9], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potravin/bezpecnost-potravin/informacni-centrum-bezpecnosti-potravin/>

4 Základní zásady bezpečnosti potravin

4.1 Základní zásady potravinového práva

Obecné zásady potravinového práva jsou základními principy, kterými se potravinové právo řídí v praxi. Tyto zásady či principy jsou v evropském právu zakotveny v nařízení o obecných zásadách potravinového práva z roku 2002.⁶⁴ Výčet těch nejdůležitějších zásad potravinového práva je následující:

- a) *Zásada komplexního přístupu*⁶⁵
- b) *Zásada analýzy rizika*⁶⁶
- c) *Zásada předběžné opatrnosti*⁶⁷
- d) *Zásada ochrany zájmů spotřebitele*⁶⁸
- e) *Zásady transparentnosti*⁶⁹
- f) *Zásada odpovědnosti provozovatele potravinářského podniku*⁷⁰
- g) *Zásada sledovatelnosti*⁷¹

4.1.1 Zásada komplexního přístupu

Účelem zásady komplexního přístupu je stanovit obecné cíle, které musí být dodržovány napříč všemi subjekty podílejícími se jakýmkoliv způsobem na pěstování, zpracování, výrobě, či distribuci potravin od prvopočátečního aktu pěstování či výroby až po jejich prodej a distribuci koncovému spotřebiteli. Z toho důvodu se tato zásada nazývá „od vidlí až po vidličku“ (v anglickém znění „from farm to fork“), jelikož se jedná o zásadu zastřešující všechny ostatní zásady ve smyslu její orientace na ochranu lidského života a zdraví jako celku.⁷²

⁶⁴ Nařízení č. 178/2002 ES, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA) a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin

⁶⁵ Článek 5 nařízení č. 178/2002 ES

⁶⁶ Článek 6 nařízení č. 178/2002 ES

⁶⁷ Článek 7 nařízení č. 178/2002 ES

⁶⁸ Článek 8 nařízení č. 178/2002 ES

⁶⁹ Článek 9 a 10 nařízení č. 178/2002 ES

⁷⁰ Článek 17 nařízení č. 178/2002 ES

⁷¹ Článek 17 nařízení č. 178/2002 ES

⁷² The General Principles of Food Law – portál Evropské komise [online], [cit. 2014-9-13], dostupné na: http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/principles/index_en.htm

Podle nařízení o obecných zásadách potravinového práva musí potravinové právo v souladu se zásadou komplexního přístupu „*sledovat jeden nebo více obecných cílů vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví a ochrany zájmů spotřebitelů, včetně poctivého jednání při obchodování s potravinami, a podle potřeby musí zohlednit ochranu zdraví a blaho zvířat, zdraví rostlin a ochrany životního prostředí.*“⁷³ Jak plyne z dikce citovaného nařízení, je zaměření této zásady relativně široké, jelikož sleduje nejen zájmy samotných spotřebitelů s ohledem na ochranu jejich života a zdraví, ale zohledňuje do jisté míry (podle potřeby) i ochranu a zdraví zvířat, rostlin a ochranu životního prostředí. Nicméně i přes to, že rozsah těchto obecných cílů je poměrně široký, má zásada komplexního přístupu přeci jen určité limity. V rámci této zásady není věnováno mnoho prostoru např. ochraně zájmů subjektů potravinového průmyslu jako takových, či práv zaměstnanců pracujících v potravinovém průmyslu.⁷⁴

4.1.2 Zásada analýzy rizika

Za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví „*musí potravinové právo vycházet z analýzy rizika, kromě případů, kdy to není vhodné vzhledem k okolnostem nebo povaze opatření.*“⁷⁵ Zásada analýzy rizika je základem nového evropského přístupu k potravinovému právu, jakožto k „*právu bezpečnosti potravin*“, jelikož bezpečnost potravin je z pohledu Evropského společenství nejdůležitějším komponentem moderního potravinového práva. K tomu aby byla dosažena vysoká úroveň bezpečnosti potravin je potřeba zajistit důkladný, objektivní a transparentní způsob hodnocení rizik na vědecké úrovni.⁷⁶ Tento cíl sleduje zásada analýzy rizika, která se skládá ze tří částí, kterými jsou *hodnocení rizik, řízení rizik a komunikace rizik.*⁷⁷

Hodnocení rizik je považováno za vědecký proces skládající se ze čtyř na sebe navazujících kroků, kterými jsou identifikace nebezpečí, charakteristika nebezpečí,

⁷³ Článek 5 nařízení č. 178/2002 ES

⁷⁴ Meulen, B.; Velde, M: Food Safety Law in the European Union. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2004. str. 151

⁷⁵ Článek 6 nařízení č. 178/2002 ES

⁷⁶ The General Principles of Food Law – portál Evropské komise [online], [cit. 2014-9-13], dostupné na: http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/principles/index_en.htm

⁷⁷ Meulen, B.; Velde, M: Food Safety Law in the European Union. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2004. str. 154 - 155

hodnocení vystavení se riziku a charakteristika rizik. V rámci hodnocení rizik hraje klíčovou roli také Evropský úřad pro bezpečnost potravin (dále jen „EFSA“).^{78 79}

Řízení rizik je poněkud širší koncept. Jedná se o proces odlišný od hodnocení rizik, který se zaměřuje na zvažování a vyhodnocování možných alternativ, které by mohly být podstoupeny s ohledem na míru identifikovaného rizika, za účelem výběru nejvhodnějšího způsobu kontroly a prevence příslušného rizika. Tento proces se tedy zaměřuje více na legislativu a její vhodné uplatňování v praxi, přičemž proces řízení rizik bývá především doménou Evropské komise, obdobně jak je tomu i u komunikace rizik.⁸⁰

Procesem *komunikace rizik* je míněna interaktivní výměna informací a názorů v průběhu celého procesu analýzy rizik. Toto zahrnuje např. obecný přístup k rizikům a jejich hodnocení ze strany spotřebitelů, odhadců rizik, manažerů rizik, potravinového průmyslu, akademické obce a dalších potencionálně zainteresovaných subjektů.⁸¹

4.1.3 Zásada předběžné opatrnosti

Tato zásada do značné míry souvisí s předchozí zásadou analýzy rizik a za zvláštních okolností umožňuje přijetí „*předběžných opatření v rámci řízení rizik nezbytná k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví zvolené ve Společenství, a to do předložení dalších vědeckých informací pro komplexnější posouzení rizika.*“⁸² Takováto předběžná opatření mohou být přijata, v případě že jsou v rámci analýzy rizik zjištěny informace o možných rizicích týkajících se bezpečnosti určitých potravin, která nicméně nejsou ještě zcela vědecky potvrzena a přetrvává o nich tudíž vědecká nejistota. V případě, že takováto vědecká nejistota je přítomna v dostatečné míře, umožňuje tato zásada zabránit např. distribuci potencionálně rizikových výrobků, či dokonce takovéto výrobky z trhu stáhnout.⁸³

⁷⁸ Meulen, B.; Velde, M: Food Safety Law in the European Union. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2004. str. 154 - 155

⁷⁹ Více na: <http://efsa.europa.eu/>

⁸⁰ Meulen, B.; Velde, M: Food Safety Law in the European Union. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2004. str. 154 - 155

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Článek 7 nařízení č. 178/2002 ES

⁸³ Zásada předběžné opatrnosti [online], poslední aktualizace 12. 4. 2011 [cit. 2014-11-10], dostupné na: http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_cs.htm

Opatření přijatá za těchto okolností musí být rovněž přiměřená a nesmí být omezující více, než je nezbytně nutné pro dosažení požadovaného výsledku. Samozřejmě musí také být ve vhodných časových intervalech neustále přehodnocována, zda jsou i nadále potřebná a dostatečně plní svůj účel. Jedná se tedy o provizorní opatření, která by měla být udržována jen po dobu trvání vědecké nejistoty týkající se příslušného rizika. Odstranění vědecké nejistoty vztahující se k danému riziku samozřejmě není vždy jen otázkou času, ale také např. vědeckého pokroku či míry vědeckých znalostí v dané oblasti.^{84 85}

Tato zásada tedy umožňuje (převážně v rámci procesu řízení rizik popsaného u zásady analýzy rizika) rychle reagovat na možná nebezpečí, která podle dostupných vědeckých poznatků mohou ohrozit životní prostředí či život a zdraví lidí, zvířat a rostlin. Podle Evropské komise může být zásada předběžné opatrnosti využita v praxi pouze při splnění tří následujících podmínek:

- stanovení potenciálně nepříznivých účinků;
- vyhodnocení dostupných vědeckých údajů;
- existence vědecké nejistoty v dostatečném rozsahu.⁸⁶

Při využití zásady předběžné opatrnosti navíc zůstávají v platnosti obecné zásady řízení rizik, mezi které patří zejména:

- přiměřenost opatření vzhledem k požadovanému rozsahu ochrany;
- nediskriminace a konzistentnost při uplatňování opatření (tj. podobné situace by měly být řešeny podobným způsobem a rozdílné situace rozdílným způsobem);
- posouzení efektivity opatření z hlediska jejich potenciálních nákladů a přínosů v případě, že budou přijata, a v případě, že přijata nebudou;
- přezkoumávání opatření s ohledem na vědecký vývoj.^{87 88}

⁸⁴ Článek 7 nařízení č. 178/2002 ES

⁸⁵ Meulen, B.; Velde, M: Food Safety Law in the European Union. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2004. str. 155 - 157

⁸⁶ Zásada předběžné opatrnosti [online], poslední aktualizace 12. 4. 2011 [cit. 2014-9-14], dostupné na: http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_cs.htm

⁸⁷ Tamtéž.

4.1.4 Zásada ochrany zájmů spotřebitele

Poskytování relevantních, nezavádějících a pravdivých informací o potravinách je klíčovým podkladem pro to, aby spotřebitelé mohli činit informovaná a správná rozhodnutí týkající se potravin.

Z toho důvodu chrání tato zásada zájmy spotřebitele vzhledem k získaným informacím o potravinách tak, aby bylo zabráněno „*podvodným nebo klamavým praktikám, falšování potravin a jakýmkoli jiným praktikám, které mohou uvést spotřebitele v omyl.*“⁸⁹ Z hlediska označování potravin chrání zájmy spotřebitele s ohledem na získávání informací o potravinách také platné Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, které nabývá účinnosti od roku 2015.

4.1.5 Zásady transparentnosti

Dva samostatné principy spadají v rámci nařízení o obecných zásadách potravinového pod pojem zásady transparentnosti. Jedná se o princip konzultace s veřejností a princip informování veřejnosti.

Primárním účelem principu konzultace s veřejností je posílení důvěry spotřebitelů v bezpečnost a kvalitu potravin. Dosažení takového cíle má do jisté míry zabezpečit dostatečně efektivní konzultace a komunikace s veřejností ohledně „*přípravy, posuzování a revize potravinového práva (kromě případů, kdy to neumožňuje naléhavá záležitost).*“⁹⁰

Podobným způsobem napomáhá ke zvýšení transparentnosti i druhý princip informování veřejnosti, který skrze poskytování informací široké veřejnosti o potencionálních rizicích plynoucích z určitých zdravotně závadných potravin rovněž posiluje celkovou důvěru spotřebitelů v systém zajištění bezpečnosti potravin prostřednictvím důsledné informovanosti o případných rizicích. Pokud by totiž nastal jakýkoliv problém, mohou spotřebitelé spoléhat na to, že v důsledku uplatnění této

⁸⁸ Meulen, B.; Velde, M: Food Safety Law in the European Union. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2004. str. 155 - 157

⁸⁹ Článek 8 nařízení 178/2002 ES

⁹⁰ Článek 9 nařízení 178/2002 ES

zásady budou včas informování o hrozícím riziku, jeho rozsahu a případně i druhu potravin, které toto riziko představují.^{91 92}

4.1.6 Zásada odpovědnosti provozovatele potravinářského podniku

Zásada odpovědnosti provozovatele potravinářského podniku ve svém souhrnu ukládá potravinářským podnikům povinnost dodržovat požadavky a povinnosti vyplývající z potravinového práva a členským státům naopak ukládá povinnost vynucovat dodržování potravinového práva a monitorovat a ověřovat, zda potravinářské podniky příslušné zákonné požadavky opravdu plní.⁹³ V rámci této zásady, která se orientuje z velké části na zajištění bezpečnosti potravin, jakožto nejdůležitějšího aspektu potravinového práva, má primární odpovědnost za dodržování požadavků potravinového práva provozovatel potravinářského podniku, jelikož především on má hlavní vliv na kvalitu a bezpečnost jím dodávaných potravin. Přirozeně tuto odpovědnost má pouze za ty činnosti, které jsou pod jeho kontrolou.⁹⁴

Zakotvením uvedené zásady odpovědnosti přímo v nařízení EU, které je bezprostředně aplikovatelné, bez ohledu na vnitrostátní právní úpravy členských států, je tato povinnost dostatečně upevněna a tudíž zabraňuje členským státům tento princip jakýmkoliv způsobem obejít či vyloučit ve vnitrostátním právu. Na druhou stranu, s ohledem na případnou odpovědnost za škodu v důsledku nedodržování povinností vyplývajících z potravinového práva se bude naopak vycházet z porušení vnitrostátních právních předpisů a příslušný článek nařízení se tedy neuplatní. S ohledem na vymezení odpovědnosti je hlavním účelem této zásady stanovit a vymezit povinnosti provozovatelů potravinářských podniků a odlišit je tím od povinností uložených členským státům. Zároveň jím je bezpochyby také uložení primární odpovědnosti za zajištění souladu provozních činností a aktivit s potravinovým právem přímo potravinářskému podniku.⁹⁵

⁹¹ Článek 10 nařízení 178/2002 ES

⁹² The General Principles of Food Law – portál Evropské komise [online], [cit. 2014-9-14], dostupné na: http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/principles/index_en.htm

⁹³ Článek 17 nařízení 178/2002 ES

⁹⁴ Pokyny k provádění nařízení o obecných zásadách potravinového práva [online], poslední aktualizace 26. 1. 2010 [cit. 2014-9-14], dostupné na: http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/guidance/docs/guidance_rev_8_cs.pdf

⁹⁵ Tamtéž.

4.1.7 Zásada sledovatelnosti

Smysl této zásady tkví především v jejím požadavku na provozovatele potravinářských podniků zavést vhodné postupy a systémy tak, aby měli schopnost identifikovat každou osobu či subjekt, který jim dodal výrobky či produkty a na žádost tyto informace zpřístupnit příslušným orgánům. Tím má být dosaženo vyšší úrovně bezpečnosti potravin, zejména skrze schopnost vysledovat potraviny napříč celým potravinovým řetězcem a zpětně dohledat původní příčinu či zdroj zdravotně závadných potravin či jejich surovin. Provozovatelé potravinářských podniků v tomto ohledu však nemají povinnost identifikovat přímé odběratele, pokud se jedná o konečné spotřebitele.⁹⁶

⁹⁶ Pokyny k provádění nařízení o obecných zásadách potravinového práva [online], poslední aktualizace 26. 1. 2010 [cit. 2014-9-14], dostupné na: http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/guidance/docs/guidance_rev_8_cs.pdf

5 Institucionální zajištění před a po vstupu České republiky do Evropské unie a srovnání hlavních změn

Cílem této kapitoly je provést srovnání institucionálního zajištění v oblasti potravin. V této kapitole se pokusím porovnat především fungování a kvalitu institucionálního zajištění před vstupem České republiky do EU se situací po vstupu České republiky do EU. Identifikované změny se následně pokusím vyhodnotit s ohledem na jejich pozitivní či negativní dopad na potravinové právo a to zejména ve vztahu k bezpečnosti a hygieně potravin v České republice. Proměny institucionálního zajištění budu vyhodnocovat především s ohledem na efektivitu při plnění jejich funkcí v rámci celého systému zajištění bezpečnosti potravin v ČR. Pro účely srovnání v rámci této diplomové práce bude obdobím před vstupem do EU chápáno zejména období mezi lety 1989 a 2004. Především proto, aby bylo dosaženo zamýšleného výsledku srovnání rozdílů a změn v příslušných oblastech bezprostředně „před a po“ vstupu České republiky do EU.

5.1 Institucionální zajištění před vstupem do EU

V této podkapitole se zaměřím na rozbor všech institucí, které mají určitou funkci v oblasti potravin a které byly zřízeny *před vstupem* České republiky do EU. Zároveň se pokusím u každé z těchto institucí, jejíž role, funkce či působnost se určitým způsobem v důsledku vstupu České republiky do EU změnila, tuto změnu vhodně identifikovat, popsat a vyhodnotit její dopad na systém zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice.

5.1.1 Ministerstvo zemědělství

Dozor nad potravinami a nad uplatňováním právních předpisů v oblasti potravinářského průmyslu a zajišťováním ochrany spotřebitelů byl před vstupem České republiky do EU a je i nadále vykonáván orgány státní správy. Na té nejvyšší úrovni zejména Ministerstvem zemědělství.⁹⁷ Na činnostech spojených s potravinovým právem se samozřejmě podílí i další ministerstva (např. Ministerstvo zdravotnictví či

⁹⁷ Více na: <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/>

Ministerstvo životního prostředí), nicméně v podstatně menším rozsahu. Ministerstvo zemědělství je podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ústředním orgánem státní správy mimo jiné i pro potravinářský průmysl. Jeho hlavním úkolem je plnit úlohu „ústředního orgánu státní správy ve věcech veterinární péče, rostlino-lékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrůdám rostlin a plemenům zvířat“⁹⁸ a řídit „Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci, Státní veterinární správu České republiky, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a Českou plemenářskou inspekci.“⁹⁹

Ministerstvo zemědělství také přímo řídí jemu podřízené dozorové a kontrolní správní orgány, vykonávající důležité činnosti (včetně např. státního dozoru nad bezpečností potravin) v oblasti potravinového práva. Tyto správní orgány podřízené Ministerstvu zemědělství byly funkční a vykonávali svou činnost v uvedeném rozsahu již před vstupem České republiky do EU a v obdobném rozsahu ji nadále vykonávají i nyní. Předmětem analýzy v rámci této kapitoly bude samozřejmě jejich činnost před vstupem České republiky do EU. Jedná se o Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci (dále jen „SZPI“)¹⁰⁰, Státní veterinární správu (dále jen „SVS“)¹⁰¹, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (dále jen „ÚKZÚZ“)¹⁰² a Českou plemenářskou inspekci (dále jen „ČPI“).¹⁰³

Po vstupu České republiky do EU se role Ministerstva zemědělství podstatně nezměnila a stále tedy zůstává jednou z klíčových institucí v oblasti potravin. Pouze některé funkce byly po vstupu do EU přeneseny např. na úřad pro potraviny (viz podkapitola 5.2), který je nicméně stále součástí Ministerstva zemědělství a nejedná se tedy o samostatný orgán. Jednalo tedy spíše o organizační změnu za účelem centralizace určitých odpovědností a funkcí v oblasti potravin do rukou jediného specializovaného úřadu, který je součástí ministerstva. V této souvislosti to byl bezpochyby pozitivní

⁹⁸ Viz § 15 odst. 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v platném znění.

⁹⁹ Viz § 15 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v platném znění.

¹⁰⁰ Více na: <http://www.szpi.gov.cz/>

¹⁰¹ Více na: <http://eagri.cz/public/web/svs/portal/>

¹⁰² Více na: www.ukzuz.cz/

¹⁰³ Více na: www.cpinsp.cz/

krok, který posílil fungování systému zajištění bezpečnosti potravin v České republice a to především z organizačního hlediska.

5.1.2 Státní zemědělská a potravinářská inspekce

SZPI byla zřízena v roce 2002 zákonem č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, se sídlem ústředního inspektorátu v Brně. Nahradila tím tak svého předchůdce, jímž byla Česká zemědělská a potravinářská inspekce (zřízená zákonem č. 63/1986 o České zemědělské a potravinářské inspekci), která byla rovněž podřízená Ministerstvu zemědělství a jejíž působnost a kompetence byly velmi podobné nynější SZPI.¹⁰⁴

Nynější SZPI je organizační složkou státu přímo podřízenou Ministerstvu zemědělství a orgánem státního dozoru především nad zdravotní nezávadností, jakostí a řádným označováním potravin. SZPI v rámci svých kompetencí kontroluje „*potraviny, suroviny k jejich výrobě, zemědělské výrobky a tabákové výrobky, přičemž tyto kompetence se vztahují na výrobu, skladování, přepravu i prodej těchto produktů (včetně dovozu)*“.^{105 106}

Ve vztahu k doзору nad bezpečností potravin má SZPI specifické kompetence, které jsou vymezeny v § 3 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a mezi něž patří zejména kontrola, zda:¹⁰⁷

- produkty splňují požadavky stanovené zvláštními právními předpisy, nebo mezinárodními smlouvami;
- při výrobě produktů nebo jejich uvádění do oběhu jsou dodržovány podmínky stanovené zvláštními právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami;
- kontrolované osoby splnily povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami;
- nedochází ke klamání spotřebitele;
- produkty uváděné na trh jsou bezpečné.

¹⁰⁴ Blíže viz srovnání § 2 a §3 zákona č. 63/1986 Sb. o České zemědělské a potravinářské inspekci a § 3 zákona č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci

¹⁰⁵ Kontrolní činnost SZPI [online], poslední aktualizace 31. 7. 2014 [cit. 2014-10-04], dostupné na: <http://www.szpi.gov.cz/docDetail.aspx?docid=1002118&docType=ART&nid=11314>

¹⁰⁶ Viz § 3 zákona č. 146/2002 Sb. o Státní zemědělské a potravinářské inspekci

¹⁰⁷ Tamtéž.

Kontrola prováděná SZPI není kontrolou náhodnou či namátkovou, nýbrž kontrolou cílenou a to zejména na oblasti, které mají nejvíce nedostatků a kde je největší potřeba zajistit dodržování požadavků kladených právními předpisy na bezpečnost výrobků. Pro účely rozhodování o správném zacílení kontroly SZPI jsou stanovena zvláštní kritéria, jejichž úkolem je rozlišit a identifikovat takovéto komodity či osoby a následně na ně vhodným způsobem zacílit. Tento způsob cílených kontrol je samozřejmě velmi efektivní a značně zvyšuje jejich účinnost za účelem dosažení vyšší míry dodržování podmínek a požadavků kladených právními předpisy na bezpečnost potravin.

Při rozhodování o vhodném zacílení těchto kontrol jsou zohledněna jednak kritéria obecná, mezi které patří např.: postavení komodity ve spotřebním koši, rizikovitost komodity, či nové potraviny na trhu. V rámci procesu zacílení jsou dále zohledněna i kritéria konkrétní, mezi které můžeme zařadit např.: poznatky z minulých kontrol, aktuální zjištění inspektorů v terénu, zjištění jiných orgánů státní správy (hygienické služby, veterinární správy, policie, celní správy, živnostenského úřadu), podněty spotřebitelů či masmédií atd.¹⁰⁸

Po vstupu České republiky do EU se SZPI a její hlavní funkce, kterou je kontrola potravin, surovin a jiných zemědělských výrobků s ohledem na jejich výrobu, skladování, přepravu a prodej, koncepčně nijak výrazně netransformovala. Jednou z důležitých změn v souvislosti se vstupem České republiky do EU bylo ustavení SZPI jakožto národního kontaktního místa v rámci systému rychlého varování (RASFF) v České republice.¹⁰⁹ SZPI v rámci této činnosti koncentruje informace týkající se bezpečnosti potravin ze všech dozorových orgánů nad potravinami a krmivy v ČR a zasílá je příslušným evropským orgánům v rámci systému rychlého varování RASFF (tj. EFSA a Evropské komisi). Zároveň od evropských orgánů získává informace o nebezpečných výrobcích, které se mohou vyskytovat na českém trhu, čímž je zajištěn obousměrný tok informací.¹¹⁰ Tato nová úloha pro SZPI představuje bezesporu mnohem

¹⁰⁸ Kontrolní činnost SZPI [online], poslední aktualizace 31. 7. 2014 [cit. 2014-10-05], dostupné na: <http://www.szpi.gov.cz/docDetail.aspx?docid=1002118&docType=ART&nid=11314>

¹⁰⁹ Viz § 15 odst. 4 zákona o potravinách

¹¹⁰ Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva RASFF [online], poslední aktualizace 1. 11. 2011 [cit. 2014-10-27], dostupné na: <http://www.szpi.gov.cz/docDetail.aspx?docid=1002819&nid=11414>

vyšší míru odpovědnosti v rámci systému zajištění bezpečnosti potravin a to jak v České republice, tak i v Evropské unii.

5.1.3 Státní veterinární správa

SVS je orgánem veterinární správy a správním úřadem s celostátní působností podřízeným Ministerstvu zemědělství.¹¹¹ SVS se skládá z několika hierarchicky uspořádaných organizačních útvarů a řídí se zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „veterinární zákon“) a vykonává správu v oblasti veterinární péče. Organizačními útvary SVS jsou Ústřední veterinární správa, jejíž působnost je vymezena v § 48 veterinárního zákona, Krajská veterinární správa vykonávající svou působnost na úrovni krajů, jejíž působnost je vymezena v § 49 veterinárního zákona a Městská veterinární správa v Praze, vykonávající svou působnost na území hlavního města.

Hlavní úlohou SVS je dohled nad *„zdravím zvířat, nad tím, aby nebyla týrána, nad zdravotní nezávadností potravin živočišného původu, nad ochranou našeho území před možným zavlečením nebezpečných nákaz nebo jejich nositelů, přičemž přímo i nepřímo zodpovídá i za zdraví občanů.“*¹¹²

Z pohledu bezpečnosti potravin SVS vykonává důležitou úlohu, jejímž účelem je zajistit, aby nebyla do České republiky zavlečena např. nebezpečná nákaza, jejíž původ by pocházel z chovných zvířat (jako např.: ze skotu či z drůbeže) a která by mohla ohrozit bezpečnost potravinových výrobků pocházejících z těchto zvířat, jako tomu bylo i v případě epidemie BSE v roce 1997. Za nesplnění či porušení zákonných povinností, požadavků nebo podmínek je SVS také oprávněna ukládat pokuty. Činnost SVS je tedy klíčová jak pro zajištění bezpečnosti a nezávadnosti potravin, tak přirozeně i pro ochranu života a zdraví samotných spotřebitelů.

V případě tohoto orgánu rovněž nedošlo po vstupu České republiky do EU k významným změnám, které by byly pro účely příslušného srovnání významným způsobem určující. Tento orgán před vstupem i po vstupu České republiky do EU

¹¹¹ Viz § 47 odst. 1 veterinárního zákona

¹¹² O Státní veterinární správě [online], poslední aktualizace 3. 1. 2012 [cit. 2014-10-05], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/svs/portal/zakladni-informace/>

vykonává obdobnou činnost, která je nicméně pro zajištění bezpečnosti potravin v České republice velice důležitá. Prostřednictvím svého působení (tj. výkonem kontrolní a dozorové činnosti) se SVS stará o zdravotní nezávadnost potravin živočišného původu, čímž podstatně snižuje riziko šíření možných nákaz a nemocí, které mohou mít původ právě v těchto potravinách a chrání tím život a zdraví spotřebitelů.

5.1.4 Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský

ÚKZÚZ je specializovaný orgán státní správy se sídlem v Brně, který vykonává obdobnou činnost jako SVS s tím rozdílem, že tento orgán se zaměřuje na kontrolní a dozorovou činnost v oblasti krmiv, osiv, půdy, sadby a výživy rostlin, trvalých kultur (vinohradnictví a chmelařství), přípravků na ochranu rostlin, či ochrany proti škodlivým organismům. Postavení ústavu je zakotveno v zákoně č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů. Rozsah působnosti a vymezení hlavních činností ústavu je obsažen především v části první uvedeného zákona, ale i ve zvláštních předpisech.¹¹³

Ve srovnání se SVS, orientovanou na zvířata a potraviny živočišného původu, je výkon dozoru ÚKZÚZ zaměřen především na potraviny rostlinného původu, včetně provádění kontrol týkajících se bezpečnosti hnojiv a podobných přípravků na ochranu rostlin, či zákonných požadavků kladených na vysazování a výživu rostlin apod. Obdobně jako v případě SVS nedošlo v souvislosti se vstupem České republiky do EU k výrazným změnám v působnosti tohoto orgánu. Činnost ÚKZÚZ nicméně bezpochyby představuje (podobně jako v případě SVS) jednu z klíčových složek komplexního systému zajištění bezpečnosti potravin v České republice. I přesto, že činnost tohoto orgánu nedoznala výrazných změn v souvislosti se vstupem České republiky do EU, tento orgán svou kontrolní a dozorovou činností pokrývající oblast potravin rostlinného původu nicméně i nadále plní značně významnou úlohu v rámci systému zajištění bezpečnosti potravin v České republice, a to i po jejím vstupu do EU.

¹¹³ Např. zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění pozdějších předpisů

5.1.5 Česká plemenářská inspekce

ČPI byla zřízena v roce 2000 zákonem č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), jako orgán státní správy podřízený Ministerstvu zemědělství. Relativně široká působnost ČPI je vymezena v plemenářském zákoně.¹¹⁴ Dozor a kontrola ČPI je zaměřena především na chovatele zvířat, ale i např. na obchodníky se zvířaty či dopravce působící v oblasti šlechtění a plemenitby hospodářských zvířat.¹¹⁵ Podobně jako SVS je i ČPI za nedodržení či porušení zákonných povinností oprávněna ukládat sankce ve formě pokut, jejichž výši v případě ČPI stanoví plemenářský zákon.^{116 117}

ČPI je podobně jako ostatní výše popsané kontrolní a dozorové orgány důležitým prvkem seskupení, které ve svém celku tvoří komplexní a ucelený systém, jenž byl před vstupem ČR do EU určitým základem pro zajištění bezpečnosti potravin v jednotlivých oblastech potravinového průmyslu (např. v oblasti potravin rostlinného původu, živočišného původu, krmiv atd.). Tento komplexní systém zajištění bezpečnosti potravin byl do značné míry zachován a ve své podstatě funguje obdobným způsobem i po vstupu České republiky do EU. Je však pravdou, že před vstupem do EU nebyl tento systém zdaleka tak dobře organizovaný, propracovaný a zároveň integrovaný do celoevropského politiky zajištění bezpečnosti potravin, která sama o sobě značně posílila systém zajištění bezpečnosti potravin v České republice po jejím vstupu do EU.

5.1.6 Státní rostlinolékařská správa

Státní rostlinolékařská správa (dále jen „SRS“) byla rovněž důležitým orgánem státní správy podřízeným Ministerstvu zemědělství, který se podílel na zajištění bezpečnosti potravin v České republice. Původně byla zřízena zákonem č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči a změně některých souvisejících zákonů, který byl následně nahrazen zákonem č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a změně některých souvisejících zákonů. Od 1. ledna 2014 nicméně došlo ke sloučení SRS s ÚKZÚZ (zákonem č. 279/2013 Sb.) a tím i k úplnému zrušení tohoto orgánu. Hlavní okruhy

¹¹⁴ Viz § 24 až 27 plemenářského zákona

¹¹⁵ Viz § 24 plemenářského zákona

¹¹⁶ Viz § 26 - 28 plemenářského zákona

¹¹⁷ Česká plemenářská inspekce [online], [cit. 2014-10-05], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/cpi/portal/o-nas/>

působnosti SRS byly vymezeny v § 72 a násl. zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči. SRS se zabývala především ochranou rostlin před škodlivými organismy a tudíž i bezpečností přípravků a dalších prostředků na ochranu rostlin před těmito organismy a jejich možnými dopady na životní prostředí a zdraví lidí.

5.1.7 Celní správa České republiky

Před vstupem České republiky do EU byla úloha celní správy mnohem důležitější, než je tomu dnes a to především z důvodu nutnosti provádění celních kontrol veškerého zboží dovezeného do České republiky ze zahraničí. Ve vztahu k potravinám bylo jejím úkolem do určité míry zajistit, aby dovážené zboží s ohledem na jeho původ a splňování celních požadavků neohrožovalo životy nebo zdraví lidí, zvířat či rostlin. Do značné míry se celní správa tedy podílela a samozřejmě i nadále podílí (i když dnes již v menším rozsahu) na zajištění nezávadnosti a bezpečnosti dovezených potravin. Tento úkol plnila skrze provádění kontrol např. náležitého označení dováženého zboží, doložení řádné dokumentace s ohledem na jeho původ atd., na základě nichž bylo na český trh propuštěno pouze zboží určitého presumovaného standardu či kvality.

Celní správa je podřízena Ministerstvu financí a je tvořena Generálním ředitelstvím cel, jemu podřízenými 8 celními ředitelstvími a 54 celními úřady, které vykonávají kompetence celní správy na té nejnižší úrovni.¹¹⁸ Působnost jednotlivých orgánů Celní správy České republiky je vymezena v zákoně č. 17/2012 Sb. o Celní správě České republiky, v platném znění.

Po vstupu České republiky do EU a zejména po integraci České republiky do Evropského hospodářského prostoru funkce celní správy České republiky ve vztahu k posílení bezpečnosti potravin (prostřednictvím např. provádění kontrol označení či řádné dokumentace s ohledem na původ dovezeného zboží) přirozeně značným způsobem poklesla.

Po vstupu České republiky do Evropského hospodářského prostoru byla kontrola dovážených produktů v rámci tohoto prostoru sice zrušena, nicméně pouze nepřímo,

¹¹⁸ O české celní správě [online], [cit. 2014-10-05], dostupné na: <http://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/Stranky/o-ceske-CS.aspx>

jelikož dovoz zboží je i nadále kontrolován pro celý Evropský hospodářský prostor na jeho vnějších hranicích v rámci celního styku se státy, které nejsou jeho součástí. Po vstupu České republiky do EU došlo tedy pouze k přenesení určitých práv a povinností celní správy týkajících se zajištění bezpečnosti v oblasti vývozu a dovozu zboží na ty členské státy EU, které jsou součástí Evropského hospodářského prostoru a sousedí se státy, jež jeho součástí nejsou. V ustanovení § 15 odst. 10 zákona o potravinách jsou vymezeny povinnosti a pravomoci celních úřadu v případě dovozu potravin z těchto třetích zemí, které nejsou součástí Evropského hospodářského prostoru. Podle příslušného ustanovení celní úřad potravinu do volného oběhu Evropského hospodářského prostoru nepropustí, pokud např. nebudou opatřeny příslušnými osvědčeními či certifikáty.

5.2 Změny v institucionálním zajištění po vstupu do EU

V této podkapitole se zaměřím především na nově zřízené instituce v oblasti potravinového práva *po vstupu* České republiky do EU. Tyto nové orgány a instituce se pokusím vsadit do kontextu s institucemi, které byly zřízeny a fungovaly ještě před vstupem České republiky do EU (popsanými v předchozím oddílu 5.1). Následně se pokusím posoudit a vyhodnotit přínos těchto nově zřízených institucí s ohledem na zajištění bezpečnosti potravin v České republice.

5.2.1 Úřad pro potraviny

Úřad pro potraviny byl v České republice vytvořen v souvislosti se vstupem do Evropské unie k 1. dubnu 2005. Úřad pro potraviny je součástí Ministerstva zemědělství. Nejedná se v tomto případě o organizační složku státu podřízenou Ministerstvu zemědělství (jak je tomu např. u SZPI či ÚKZÚZ). Úřad pro potraviny má v rámci své organizační struktury dva odbory. Prvním z nich je *Odbor potravinářské výroby a legislativy*, který je odpovědný za tvorbu a úpravu právních předpisů zejména v oblasti výroby, kontroly a hygieny potravin, či jejich zdravotní nezávadnosti.¹¹⁹ Jeho úkolem je „reflektovat aktuální trendy v technologii výroby potravin a v případě

¹¹⁹ Úřad pro potraviny [online], [cit. 2014-10-06], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/urad-pro-potraviny/>

*potřeby je v rámci přípravy po dohodě s provozovateli potravinářských provozů zahrnout do příslušných potravinářských předpisů. Dlouhodobým úkolem je pak účast zástupců resortu na jednáních pracovních orgánů EU a aktivní podílení se při přípravě nových či úpravě stávajících předpisů EU.*¹²⁰

Druhým je *Odbor bezpečnosti potravin*, který odpovídá především za „koordinaci a usměrňování dozorové činnosti nad trhem s potravinami. Konceptně a metodicky řídí dozorové orgány (SZPI, SVS a ÚKZÚZ) pokud jde o problematiku kontroly potravin a krmiv (...) monitoruje také výskyt cizorodých látek v potravním řetězci a úzce spolupracuje s EFSA, vypracovává koncepce bezpečnosti potravin s celostátní působností, koordinuje a řídí oblast integrované prevence a ochrany životního prostředí a zavádění systémů environmentálního řízení, zabezpečuje integrovaný výkon při povolovacím procesu výrobních zařízení v oblasti zemědělské prvovýroby, kafilérií a asanačních zařízení a potravinářství“¹²¹.

Úřad je také národním kontaktním místem pro evropské orgány v oblasti potravinového práva a koordinačním místem pro komunikaci s EFSA (tj. zajišťuje výměnu informací mezi Českou republikou a orgány Evropského společenství). Přenos dat a výměna vědeckých a technických informací týkajících se bezpečnosti potravin mezi úřadem pro potraviny a EFSA zajišťuje nepřetržitý přliv důležitých poznatků týkajících se bezpečnosti potravin, který zvyšuje celkový přehled a informovanost úřadu o aktuálním vývoji a potencionálních hrozbách v oblasti bezpečnosti potravin napříč celou EU. Úřad pro potraviny také řídí činnost národní značky kvality (tzv. KLASA).

Bezpochyby se jedná o velmi důležitý správní orgán, jak s ohledem na jeho koordinační a informačně zprostředkovací funkci, tak i s ohledem na jeho odpovědnost za tvorbu potravinové legislativy a zajištění jejího souladu s evropským právem a s moderními vývojovými trendy potravinového průmyslu. Ve světle srovnání s institucionálním zajištěním v oblasti potravin před vstupem do EU vnesl tento úřad do České republiky prvek profesionálně centralizované a moderní koordinace legislativy a systému zajištění bezpečnosti potravin a to jak na úrovni národní, tak na úrovni evropské. Tímto zjevně posílil jak míru zajištění bezpečnosti potravin v České

¹²⁰ Úřad pro potraviny [online], poslední aktualizace 1. 7. 2011 [cit. 2014-10-06], dostupné na: <https://www.businessinfo.cz/cs/clanky/urad-pro-potraviny-info-7239.html>

¹²¹ Tamtéž.

republiky, tak i garanci vyšší kvality a odborného dohledu při tvorbě potravinové legislativy v České republice.

Jak bylo již nastíněno v předchozím odstavci, úřad pro potraviny bezesporu zajišťuje mnohem centralizovanější koordinaci kontrolních a dozorových správních orgánů podřízených Ministerstvu zemědělství a to hned na několika úrovních. Jelikož nebyl před vstupem do EU zřízen žádný specializovaný úřad obdobného charakteru, mělo tuto úlohu Ministerstvo zemědělství, které se v rámci své činnosti samozřejmě nezabývalo výlučně problematikou potravin a potravinového práva, nýbrž i mnoha dalšími oblastmi. Přirozeně tedy nebylo možné, aby Ministerstvu zemědělství plnilo svou úlohu v tomto směru tak kvalitně a důsledně jako nynější úřad pro potraviny.

Úřad dále také metodicky řídí příslušné dozorové orgány v České republice, jako např. SVS, ÚKZÚZ či SZPI. Úřad rovněž analyzuje trendy ve vývoji potravinářského průmyslu a navrhuje směry jeho dalšího rozvoje, čímž se oproti situaci před vstupem do EU stará o pevnější propojení mezi potravinářským průmyslem a zákonodárci a tím i o nezastarávání právních předpisů. Obdobně také vypracovává koncepce bezpečnosti potravin pro celou Českou republiku, které pomáhají určovat a dodržovat stanovený směr budoucího vývoje této oblasti, zajistit její systematický vývoj a předejít tím možné stagnaci v oblasti potravinového práva. Před vstupem České republiky do EU podobný systém koncepčního a strategického plánování v oblasti potravinového práva neexistoval, jelikož nebyly zavedeny dostatečně efektivní procesy, které by pomáhaly udržovat aktuálnost příslušných právních předpisů týkajících se potravinového práva a určovaly směr jejich budoucího vývoje, tak jak je tomu dnes.

5.2.2 Informační centrum bezpečnosti potravin (ICBP)

Informační centrum bezpečnosti potravin (dále jen „ICBP“) bylo vytvořeno v roce 2002 na základě usnesení vlády č. 1320/2001 a je součástí odboru bezpečnosti potravin Ministerstva zemědělství. Jeho úkolem je zlepšit komunikaci mezi státními a nevládními subjekty, získávat a třídit informace týkající se bezpečnosti potravin a zajišťovat jejich přísun příslušným institucím. Dále také prohlubovat vzdělávání spotřebitelů v oblasti bezpečnosti potravin skrze organizaci seminářů, pořádání přednášek týkajících se bezpečnosti potravin v České republice a podobných

osvětových a vzdělávacích aktivit. „Uživatelé služeb ICBP dostávají ověřené a srozumitelné informace pokrývající celý řetězec výroby potravin, tj. od farmy až po konečného spotřebitele. Vedle problematiky bezpečnosti (nezávadnosti) potravin se ICBP zaměřuje na otázky výživy obyvatel s cílem dosáhnout zlepšení zdravotního stavu populace v ČR.“¹²²

ICBP provozuje několik webových serverů¹²³, jejichž prostřednictvím se snaží zvyšovat informovanost spotřebitelů o aktuálních otázkách bezpečnosti potravin. V porovnání s obdobím před vstupem České republiky do EU, kdy ICBP ještě nebylo pro účely zvýšení informovanosti spotřebitelů v oblasti bezpečnosti potravin zřízeno, lze nynější situaci v tomto ohledu hodnotit mnohem pozitivněji. Informovanost spotřebitelů o bezpečnosti potravin se po vstupu do EU prostřednictvím jeho působení v mnoha ohledech zvýšila, což představuje výrazný posun v této oblasti. Efektivní a včasná informovanost o možných rizicích plynoucích z potravin je totiž klíčovou součástí kvalitního a fungujícího systému zajištění bezpečnosti potravin v České republice.

Zvýšení informovanosti spotřebitelů (např. prostřednictvím seminářů, přednášek, webových stránek apod.) o bezpečnosti potravin podstatně snižuje riziko rozšíření případných epidemií nemocí spojených s konzumací nekvalitních nebo zdravotně závadných potravin. Na příslušných webových serverech ICBP jsou také zveřejňována příslušná „hlášení Systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF), aktuální informace o možném riziku z potravin, hygieně při manipulaci s potravinami, ale i informace z oblasti výživových doporučení, o označování potravin, o potravinářských přídatných látkách (éčkách), o geneticky modifikovaných potravinách, potravinách nového typu atd.“¹²⁴

Vzhledem k tomu, že informace o kvalitě a nezávadnosti potravin, jakož i např. výživová doporučení různého druhu, jsou důležitá pro ochranu života a zdraví koncových spotřebitelů, jejich efektivní a včasné zprostředkování spotřebitelům je pro dosažení jejich zamýšleného cíle samozřejmě zcela zásadní. Bez včasného

¹²² Informační centrum bezpečnosti potravin – o nás [online], [cit. 2014-10-13], dostupné na: <http://bezpecnostpotravin.cz/stranka/informacni-centrum-bezpecnosti-potravin2.aspx>

¹²³ Více na www.bezpecnostpotravin.cz, www.vimcojim.cz a www.foodsafety.cz

¹²⁴ Znáte Informační centrum bezpečnosti potravin [online], [cit. 2014-10-13], dostupné na: http://www.vimcojim.cz/cs/aktuality/Znate-Informacni-centrum-bezpecnosti-potravin_s599x8516.html

zprostředkování informací o závadných a rizikových potravinách spotřebitelům by celý systém zajištění bezpečnosti potravin v České republice nemohl dostatečně dobře plnit svou preventivní a ochrannou funkci.

Současné zvyšování informovanosti spotřebitelů o správné a zdravé výživě, např. prostřednictvím výživových doporučení, informací o potravinářských přídatných látkách (éčkách), o geneticky modifikovaných potravinách atd., za účelem dosažení zdravější populace, je rovněž velmi pozitivním posunem vpřed. V důsledku efektivní činnosti ICBP by v budoucnu mohly být podstatně sníženy např. státní výdaje na zdravotnictví a výdaje na služby poskytované v souvislosti s následky dlouhodobě špatného a nekvalitního stravování populace. Špatné stravování má do značné míry podíl i na vysoké míře obezity současné populace a častého výskytu onemocnění srdce a cév, nádorových onemocnění, či vysokého krevního tlaku. Dobrý zdravotní stav populace rovněž podstatně zvyšuje celkovou produktivitu práce a vytváří mnoho dalších pozitivních externalit, které jsou do jisté míry i výsledkem vhodného a správného působení a činnosti ICBP.

Před vstupem České republiky do EU neexistoval žádný obdobně specializovaný orgán, úřad či odbor ministerstva, který by dostatečně efektivně zabezpečoval informovanost veřejnosti o bezpečnosti potravin a správném způsobu výživy. Tuto funkci předtím plnilo jak Ministerstvo zemědělství, tak i další ministerstva včetně Ministerstva zdravotnictví či Ministerstva životního prostředí. V souvislosti se vstupem České republiky do EU byla tato činnost kompletně přenesena na ICBP a její výkon se v důsledku toho stal účinnějším a bezesporu značně posílil tuto důležitou součást systému zajištění bezpečnosti potravin v České republice.

5.2.3 Koordinační skupina bezpečnosti potravin

V roce 2002 byla vytvořena, v souvislosti s přijetím první strategie zajištění bezpečnosti potravin v ČR, která byla přijata v roce 2001 v souladu s harmonizačním procesem probíhajícím před vstupem České republiky do EU, meziresortní Koordinační skupina bezpečnosti potravin (dále jen „KSBP“). Úkolem KSBP je zejména *„koordinace činností jednotlivých rezortů a stanovení priorit v oblasti bezpečnosti potravin, zajištění vzájemné spolupráce na národní úrovni, posilování spolupráce*

s národními institucemi bezpečnosti potravin členských států EU a EFSA“.¹²⁵ KSBP umožňuje i nevládním organizacím a zájmovým svazům (jako jsou např. spotřebitelská sdružení, Potravinářská komora, Agrární komora, Svaz obchodu a cestovního ruchu ČR atd.), aby se rovněž angažovali v systému zajištění bezpečnosti potravin. V rámci KSBP mohou být také vytvářeny pracovní skupiny k jednotlivým problematikám.¹²⁶

Tato skupina byla vytvořena z důvodu potřeby zlepšení koordinace aktivit a posílení spolupráce všech zainteresovaných vládních i nevládních institucí podílejících se určitým způsobem na systému zajištění bezpečnosti potravin v ČR, který je jako celek velmi komplexní. Zřízení KSBP jakožto samostatné jednotky, která bude dohlížet na správné fungování meziresortní spolupráce v oblasti bezpečnosti potravin, bylo proto správným krokem směrem k lepší koordinaci a provázanosti aktivit těchto subjektů. Především z důvodu, že bezpečnost potravin v České republice může být dostatečně zajištěna nejen správným fungováním jednotlivých složek celého systému, ale zejména efektivní koordinací a komunikací těchto subjektů mezi sebou navzájem.¹²⁷

Vytvoření KSBP v souvislosti se vstupem České republiky do EU bylo bezpochybně dalším smysluplným krokem k posílení fungování systému bezpečnosti potravin v ČR. Jelikož žádná skupina podobného charakteru před vstupem České republiky do EU neexistovala, nebyly např. informace zjištěné příslušnými ministerstvy činnými v oblasti bezpečnosti potravin, jim podřízenými dozorovými a kontrolními orgány a ostatními nevládními institucemi, vždy dostatečně efektivně komunikovány a to jak mezi jednotlivými rezorty navzájem, tak i navenek vůči samotným spotřebitelům.

Situace po vstupu České republiky do EU (resp. v souvislosti s ním) se v tomto směru tedy výrazně zlepšila. Dnes jsou důležité informace týkající se bezpečnosti potravin efektivně a systematicky předávány jak mezi jednotlivými resorty navzájem prostřednictvím KSBP, tak skrze ICBP i vůči koncovým spotřebitelům. Oba tyto subjekty (tj. KSBP a ICBP) byly zřízeny až po vstupu České republiky do EU (resp. v souvislosti s ním) a zásadním způsobem zvýšily celkovou kvalitu a organizaci výměny informací týkajících se bezpečnosti potravin v České republice. Schéma

¹²⁵ Koordinační skupina bezpečnosti potravin [online], [cit. 2014-10-19], dostupné na: <http://www.bezpecnostpotravin.cz/kategorie/koordinacni-skupina-bezpecnosti-potravin.aspx>

¹²⁶ Koordinační skupina bezpečnosti potravin [online], [cit. 2014-10-19], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/bezpecnost-potravin/koordinacni-skupina-bezpecnosti-potravin/>

¹²⁷ Tamtéž.

vzájemného fungování a interakce mezi KSBP a ICBP v rámci koordinace a výměny informací v systému zajištění bezpečnosti potravin v ČR je ilustrativně znázorněno v grafu č. 1 (viz Příloha 2).

5.2.4 Vědecké výbory

Vědecké výbory jsou expertní poradní orgány složené z těch nejlepších specialistů na jednotlivé problematiky potravinového práva, které byly zřízeny také v roce 2002 v úzké souvislosti se zřízením KSBP, která se podílí na jejich ustavování a je odpovědná za jejich činnost.¹²⁸ „Jejich úkolem je zpracovávat vědecké studie, poskytovat odborná stanoviska, připravovat návrhy na přijímání opatření k zajištění zdravotní nezávadnosti v celém řetězci výroby potravin a krmiv, a spolupracovat na řešení aktuálních otázek. Stanoviska vědeckých výborů jsou využívána jako nezávislá vědecká podpora pro experty podílející se na přípravě právních předpisů Evropského společenství. [...] Studie vědeckých výborů jsou také veřejně dostupné na webových stránkách jednotlivých výborů.“¹²⁹

V současné době existuje pět vědeckých výborů, mezi které patří vědecký výbor pro potraviny, vědecký výbor veterinární, vědecký výbor výživy zvířat, vědecký výbor fyto-sanitární a životního prostředí a vědecký výbor pro geneticky modifikované potraviny a krmiva, který byl jako jediný ustaven až v roce 2006.¹³⁰

¹²⁸ Odbor bezpečnosti potravin a techniky životního prostředí při Úřadu pro potraviny MZe - informace o aktivitách, [online], poslední aktualizace 29. 5. 2005 [cit. 2014-10-19], dostupné na:

<http://www.agronavigator.cz/default.asp?ids=0&ch=13&typ=1&val=36402>

¹²⁹ Vědecké výbory [online], [cit. 2014-10-19], dostupné na:

<http://www.bezpecnostpotravin.cz/kategorie/vedecke-vybory.aspx>

¹³⁰ Tamtéž.

6 Bezpečnost a hygiena potravin před a po vstupu České republiky do Evropské unie a srovnání hlavních změn

V této kapitole provedu srovnání potravinového práva s ohledem na změny v oblasti bezpečnosti a hygieny potravin v České republice „před a po“ jejím vstupu do EU. Primárním cílem uvedeného srovnání bude identifikovat změny, které se v těchto oblastech potravinového práva odehrály v souvislosti se vstupem České republiky do EU. V této souvislosti se následně pokusím provést jejich analýzu a objektivně vyhodnotit, jaký měly tyto změny dopad na potravinovou legislativu a na systém zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice a zda došlo na jejich základě ke zvýšení celkové kvality tohoto systémů a potravinové legislativy jako takové či nikoliv.

6.1 Zajištění bezpečnosti a hygieny potravin před vstupem do EU

6.1.1 Zákon o technických normách

Po roce 1989 byla bezpečnost a hygiena potravin v České republice zajišťována jednak prostřednictvím výše popsaných správních orgánů a institucí, které se postupem času určitým způsobem vyvíjely, ale také příslušnými právními předpisy. Před přijetím zákona o potravinách v roce 1997 byly těmito předpisy technické normy. Roztříštěná a neucelená právní úprava potravinového práva založená na technických normách, která byla již zmíněna v kapitole druhé (tzn. ČSN – celostátní normy, ON – oborové normy a PN – podnikové normy), byla sjednocena a systematicky ucelena až přijetím zákona č. 149/92 Sb. o technických normách.

Kvalita této právní úpravy s ohledem na zajištění bezpečnosti a hygieny potravin nebyla nicméně velmi vysoká. Technické normy sice detailně upravovaly požadavky na každý potravinářský produkt, včetně zdravotních požadavků a jejich neplnění bylo příslušnými dozorovými orgány sankcionováno. Vzhledem k vědeckému a technologickému vývoji v oblasti potravin bylo nicméně velice obtížné do těchto norem dostatečně flexibilně tyto změny promítat, zejména z důvodu značné komplexnosti a rozsáhlosti technických norem.

6.1.2 Bezpečnost a hygiena potravin podle národní legislativy

Problém roztržité právní úpravy prostřednictvím technických norem byl vyřešen až přijetím zákona o potravinách, který zrušil aplikovatelnost všech technických norem v oblasti potravinového práva, s výjimkou těch, na které legislativa výslovně odkáže. Stal se tak stěžejním předpisem zajišťujícím bezpečnost potravin v České republice. V zákoně o potravinách je již kladen vcelku velký důraz na aspekt bezpečnosti potravin, jelikož byl do určité míry již vypracován v souladu s obecnými cíli potravinové legislativy EU, za účelem dosažení její postupné harmonizace v souvislosti se vstupem České republiky do EU.

Mezi konkrétní oblasti bezpečnosti potravin, které byly ještě před vstupem České republiky do EU upraveny výlučně národní legislativou (zejména zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách, zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví), patří například základní povinnosti a požadavky při zajišťování předpokladů nezávadnosti potravin při jejich výrobě a uvádění do oběhu.

Jak uvádí Škopek, B., zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví v oblasti zajištění nezávadnosti potravin také stanoví např. „*zásadní předpoklady pro výkon činností epidemiologicky závažných, do kterých mj. spadá i výroba potravin a jejich uvádění do oběhu, zejména v zařízeních stravovacích služeb*“¹³¹, opět konkrétněji stanovené prováděcím předpisem. Zákon o potravinách dále také např. ukládá povinnost „*dodržovat podmínky a požadavky na hygienu prodeje potravin a vybavenost prodejen*“¹³², které jsou rovněž specifikovány v prováděcí vyhlášce č. 347/2002 Sb. o hygienických požadavcích na prodej potravin a rozsah vybavení prodejny podle sortimentu prodávaných potravin. V rámci zajištění hygieny potravin zákon č. 166/1999 Sb. o veterinární péči dále také stanovuje požadavky na osobní a provozní hygienu při výrobě potravin živočišného původu. Tyto jsou rovněž vymezeny prováděcím předpisem.

Prostřednictvím vyhlášek k zákonu o potravinách jsou rovněž stanoveny požadavky na jakost, skladování, či uvádění do oběhu potravin a to vždy konkrétně pro

¹³¹ Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005, str. 50-51

¹³² Tamtéž.

jednotlivé druhy potravin (tzv. komoditní vyhlášky). Jedná se např. o vyhlášku č. 330/1997 Sb. kterou stanoví požadavky pro čaj, kávu a kávoviny, vyhlášku č. 333/1997 Sb. pro mlýnské obilné výrobky, těstoviny, pekařské výrobky a cukrářské výrobky a těsta, či vyhlášku č. 331/1997 Sb. kterou stanoví požadavky pro koření, jedlou sůl, dehydratované výrobky a ochucovadla a hořčici a další vyhlášky.

Tyto komoditní vyhlášky prostřednictvím svých požadavků před vstupem České republiky do EU pomáhaly a i nadále pomáhají zajišťovat relativně vysokou úroveň kvality a hygieny potravin v České republice. Minimální zákonné požadavky na kvalitu a jakost u jednotlivých druhů potravin, včetně stanovení vhodných způsobů jejich skladování a uvádění do oběhu zajišťují, aby se potraviny v průběhu výrobního a distribučního procesu nestaly zdravotně závadnými či nekvalitními a neohrožovali tak zdraví spotřebitelů. Kontrola faktického dodržování těchto zákonných požadavků na institucionální úrovni samozřejmě přísluší relevantním kontrolním a dozorovým orgánům (např. SZPI, SVS nebo ÚKZÚZ), jak rovněž uvádí Škopek, B.¹³³

Cílem této práce není ani tak zkoumat kvalitu jednotlivých zákonných požadavků a povinností týkajících se bezpečnosti a hygieny potravin, které byly před vstupem do EU obsaženy výlučně v národní legislativě (uvedené výše), jako spíše z obecného hlediska posoudit jejich účinnost v rámci systému zajištění bezpečnosti potravin jako celku. Je zjevné, že přijetím zákona o potravinách, jakožto i ostatních výše uvedených předpisů a prováděcích vyhlášek a zajištěním jejich vzájemné systematické provázanosti, bylo bezesporu dosaženo mnohem kvalitnější právní úpravy s ohledem na bezpečnost potravin, a to především ve srovnání s úpravou potravinového práva technickými normami. Tato relativně nová právní úprava (v čele se zákonem o potravinách), která nabyla účinnosti krátce vstupem České republiky do EU, je s ohledem na zajištění bezpečnosti potravin tudíž téměř srovnatelná s úpravou potravinového práva na evropské úrovni.

6.1.3 Systém kritických bodů (HACCP)

Zákon o potravinách již ve svém původním znění zakotvil v § 3 odst. 1 bodu g) povinnost výrobců potravin „*určit ve výrobním procesu technologické úseky (kritické*

¹³³ Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005, str. 63-123

body), ve kterých je největší riziko porušení zdravotní nezávadnosti způsobem stanoveným vyhláškou, provádět jejich kontrolu a vést o tom evidenci.“¹³⁴ Tato povinnost se vztahuje k zavedení tzv. systému analýzy rizika a stanovení kritických kontrolních bodů (dále jen v anglickém znění jako Hazard Analysis and Critical Control Points, neboli „HACCP“).

Systém HACCP monitoruje rizika v souvislosti s kritickými kontrolními body, vede o nich evidenci a zároveň zavádí povinnost pro tato rizika vypracovat vhodná preventivní opatření, za účelem zajištění zdravotní nezávadnosti potravin v průběhu jednotlivých fází celého výrobního procesu (tj. pro všechny činnosti výrobního procesu). Primární funkce HACCP tudíž tkví ve schopnosti včasného odhalení rizik, které by mohly ohrozit nezávadnost potravin ve všech fázích výroby a zároveň v připravenosti propracovaných preventivních opatření, která se uplatní, pokud by k takovému ohrožení došlo.

Způsob stanovení těchto kritických bodů byl před vstupem České republiky do EU vymezen ve vyhlášce Ministerstva zemědělství č. 147/1998 Sb., o způsobu stanovení kritických bodů v technologii výroby (která je dnes již zrušena, jelikož v novelizovaném znění zákona o potravinách od 1. 1. 2015 již nebude systém HACCP upraven v zákoně o potravinách, nýbrž pouze v příslušném nařízení). Samotný postup stanovení kritických bodů na základě uvedené vyhlášky lze ve zkratce shrnout do následujících kroků:¹³⁵

- vymezení činnosti a osobních odpovědností za každý pracovní úsek;
- sestavení diagramu daného procesu;
- provedení analýzy nebezpečí;
- stanovení kritických bodů;
- stanovení znaků a hodnot kritických mezí pro každý kritický bod;
- stanovení nápravných opatření pro každý kritický bod;

¹³⁴ Viz § 3 odst. 1 bod g) zákona č. 110/1997 Sb., zákon o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 9. 1997**

¹³⁵ Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005, str. 51-53

- stanovení způsobu sledování a kontroly v kritických bodech;
- stanovení evidence a dokumentace.

HACCP tedy představuje velmi důmyslný a komplexní systém, jehož pomocí je možné s velkou přesností vysledovat zdroj potencionálních rizik ohrožujících zdravotní nezávadnost potravin a tím i život a zdraví spotřebitelů a za pomoci preventivních opatření těmto nebezpečím dokonce i předejít. Tento systém je proto velice účinným prostředkem pro zajištění bezpečnosti potravin a prevence možných rizik. Můžeme tedy konstatovat, že jeho zavedením v roce 1997 došlo k výraznému posunu v rámci celého systému zajištění bezpečnosti potravin v České republice.

6.2 Zajištění bezpečnosti a hygieny potravin po vstupu do EU

6.2.1 Systém zajištění bezpečnosti potravin

Česká republika prodělala jak v průběhu svého vstupu do EU, tak i následně po něm značný vývoj v oblasti potravinového práva týkajícího se bezpečnosti a hygieny potravin. Tyto změny, spojené s harmonizací potravinové legislativy s evropskými předpisy, se začaly odehrávat již několik let před oficiálním datem vstupu České republiky do EU a mnohé z nich se týkaly transformace systému zajištění bezpečnosti potravin v České republice.

Systém bezpečnosti potravin je velice složitý systém, jehož organizace je založena na tzv. analýze rizik, která se skládá ze tří důležitých částí, kterými jsou hodnocení rizik, řízení rizik a komunikace o riziku. Zásada analýzy rizik je zakotvena v nařízení o obecných zásadách potravinového práva a je blíže charakterizována v kapitole třetí.¹³⁶ Systém bezpečnosti potravin je také úzce propojen se strategií zajištění bezpečnosti potravin v ČR, ale i se systémem rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF), které jsou detailněji rozebrány později v této kapitole. Struktura systému bezpečnosti potravin v ČR je ilustrativně znázorněna v grafu č. 2 (viz Příloha 2), který zobrazuje vzájemné vazby mezi jednotlivými subjekty systému.

¹³⁶ Systém zajištění bezpečnosti potravin [online], [cit. 2014-10-18], dostupné na: <http://www.bezpecnostpotravin.cz/kategorie/system-zajisteni-bezpecnosti-potravin.aspx>

Jak můžeme vidět v grafu č. 2, Vláda ČR na té nejvyšší úrovni komunikuje pouze s Ministerstvem zemědělství, které dále komunikuje zejména s KSBP a Ministerstvem zdravotnictví. V grafu č. 2 je také zřetelně vidět, že subjekty tohoto systému tvoří jen dozorové a kontrolní orgány (jako např. SVS, SZPI, ÚKZÚZ atd.), ale patří do něho i např. orgány ochrany veřejného zdraví, státní zdravotní ústav (spadající pod Ministerstvo zdravotnictví), spotřebitelská sdružení či ICBP.

V grafu č. 2 je dále také znázorněno důležité postavení KSBP, která komunikuje se všemi subjekty celého systému (kromě Vlády ČR). Je tedy jakýmsi zprostředkovatelem informací v rámci systému bezpečnosti potravin v ČR. Jak můžeme vidět z grafu č. 2, jednotlivé subjekty v rámci tohoto systému (např. příslušná ministerstva, vědecké výbory či spotřebitelská sdružení) mezi sebou navzájem nekomunikují a proto je funkce KSBP v tomto směru klíčová.

Ve srovnání se situací před vstupem České republiky do EU, kdy jednotlivé resorty komunikovaly mezi sebou navzájem a nebyla vytvořena pevná struktura pro výměnu a zpracování informací či vědeckých poznatků ohledně bezpečnosti potravin v ČR, je současná situace zjevně mnohem lépe organizovaná a funguje o poznání efektivněji. Je tomu tak především proto, že všechny důležité informace týkající se bezpečnosti potravin jsou dnes koncentrovány u jednoho subjektu, čímž je maximálně zamezeno jejich případnému opomenutí či nedostatečnému posouzení a vyhodnocení příslušnými orgány.

Hodnocení rizik

V praxi se systém hodnocení rizik, jakožto vědecký proces, jehož účelem je riziko specifikovat a detailně popsat, aplikuje prostřednictvím průběžného vyhodnocování vědeckých poznatků získaných na základě pravidelného monitoringu jednotlivých druhů potravin, krmiv či surovin a to od prvovýroby až po jejich finální distribuci spotřebitelům. Tyto informace jsou nepřetržitě získávány jak dozorovými a kontrolními orgány působícími na jednotlivých úrovních v různých oblastech potravinového průmyslu (např. SZPI, SVS, ÚKZÚZ), tak i např. vysokými školami či jinými nevládními institucemi.

Následně jsou tyto poznatky, data a informace vědecky prověřovány a vyhodnocovány, zejména s ohledem na bezpečnost a zdravotní nezávadnost potravin. Jejich výsledky jsou následně užívány např. pro účely posuzování zdravotního stavu populace v České republice, či jako podklad ke zpracovávání vhodných výživových doporučení zdravého stravování vypracovávaných ICBP. Posuzování a vyhodnocování těchto informací je prováděno předními odborníky na příslušné oblasti potravinového práva, kteří jsou součástí vědeckých výborů, čímž je zajištěna vysoká kvalita tohoto procesu s ohledem na zdravotní nezávadnost jednotlivých druhů potravin. Průběžné posuzování a vyhodnocování zdravotní nezávadnosti potravin podstatně zvyšuje míru prevence před potencionálními zdravotními riziky plynoucími ze závadných potravin a zajišťuje tak i vyšší míru bezpečnosti pro celou společnost.¹³⁷

Nejdůležitější funkce informací o zdravotní nezávadnosti potravin nicméně spočívá především ve schopnosti okamžité identifikace a následné prevence možných zdravotních rizik, které by mohly následně vyústit v rozšíření epidemií nebezpečných nemocí, nákaz či škodlivých látek obsažených v potravinách. Tyto informace mohou být poskytnuty i EFSA, v případě, že je to účelné z důvodu zajištění bezpečnosti potravin v rámci EU. EFSA příslušné informace vyhodnocuje na centrální úrovni (z pohledu dopadů identifikovaných rizik na bezpečnost potravin v EU) a v případě hrozby o tom náležitě informuje jak ostatní členské státy, tak i příslušné orgány EU.

Spolupráce s EFSA prostřednictvím Odboru bezpečnosti potravin, který je součástí Úřadu pro potraviny, je rovněž velmi důležitým aspektem, který pomohl zajistit vyšší bezpečnosti potravin v České republice. Zejména z toho důvodu, že tímto způsobem se Česká republika stala součástí jakéhosi „celoevropského“ systému zajištění bezpečnosti potravin v rámci celé EU. Tento systém nás tedy do značné míry chrání i před možnými riziky a hrozbami pocházejícími z jiných členských států, od kterých EFSA obdobné informace rovněž získává a v případě potencionální hrozby před nimi včas varuje všechny členské státy, včetně České republiky.

¹³⁷ Bezpečnost potravin, MVDr. Jaroslav Palásek, CSc. – EPOS Brno [online], [cit. 2014-10-18], dostupné na: <http://www.eposcr.eu/wp-content/uploads/2011/04/Bezpe%C4%8Dnost-potravin.pdf>

Řízení rizik a komunikace o riziku

Jak můžeme vidět v grafu č. 1 (viz Příloha 1), systémy řízení rizik a komunikace o riziku zahrnují především činnost KSBP (v oblasti řízení rizik) a ICBP (v oblasti komunikace o riziku). KSBP koordinuje a posiluje meziresortní spolupráci mezi jednotlivými subjekty systému bezpečnosti potravin, přičemž ICBP má za úkol v případě jakékoliv hrozby týkající se bezpečnosti potravin o ní příslušně informovat veřejnost a ostatní zúčastněné.¹³⁸

Oba tyto systémy, které zabezpečuje KSBP na úrovni řízení rizik a ICBP na úrovni komunikace o riziku, jsou výstižně znázorněny v grafu č. 1. Z tohoto grafu můžeme vyčíst, že oba uvedené subjekty komunikují jak s nevládními organizacemi (např. Potravinářskou a Agrární komorou, spotřebitelskými sdruženími apod.), jednotlivými ústředními orgány státní správy (především ministerstvy), tak i s vědeckými výbory jakožto poradními orgány. Na druhou stranu všechny uvedené orgány, které jsou součástí systému bezpečnosti potravin, mezi sebou komunikují pouze prostřednictvím KSBP, což je znázorněno v grafu č. 2. Graf č. 1 a graf č. 2 tedy poukazují na to, do jaké míry jsou KSBP a ICBP pro zajištění požadované úrovně bezpečnosti potravin v ČR důležitými činiteli a zprostředkovateli.

V porovnání se systémem zajištění bezpečnosti potravin v ČR před vstupem do EU tedy můžeme nepochybně konstatovat, že se vstupem do EU došlo ke značnému rozšíření a prohloubení systému bezpečnosti potravin v České republice a to jak z hlediska jeho důmyslnosti a komplexnosti, tak i celkové organizovanosti. Toto se týká například vyšší odbornosti a kvality s ohledem na posuzování a vyhodnocování informací o potravinách (specializovanými vědeckými výbory), vyšší úrovně meziresortní spolupráce, účinnějšího zprostředkování informací o potravinách a možných rizicích vůči spotřebitelům a ostatním subjektům, jakož i propojení s EFSA v rámci spolupráce mezi jednotlivými členskými státy EU.

¹³⁸ Systém zajištění bezpečnosti potravin [online]. [cit. 2014-10-19], dostupné na: <http://www.bezpecnostpotravin.cz/kategorie/system-zajisteni-bezpecnosti-potravin.aspx>

6.2.2 Strategie zajištění bezpečnosti potravin v České republice

Podle požadavků Evropské unie jsou od roku 2001 řídicími dokumenty v oblasti bezpečnosti potravin tzv. strategie bezpečnosti potravin, které jsou pravidelně vypracovávány a schvalované vládou vždy pro určité časově omezené období (zpravidla několika let). V současné době platí již pátá strategie, kterou je Strategie bezpečnosti potravin a výživy 2014 – 2020, která byla schválena usnesením vlády České republiky č. 25 ze dne 8. ledna 2014 a stanovuje priority v oblasti zajištění bezpečnosti potravin pro nadcházející období mezi lety 2014 – 2020. Tato strategie navazuje na předchozí vypracované strategie z let 2001, 2004, 2007 a 2010 a nově rozpracovává zejména problematiku výživy, která byla poprvé zdůrazněna ve strategii z roku 2010, především z důvodu zvyšující se potřeby zlepšení zdravotního stavu populace.^{139 140}

První strategií bezpečnosti potravin, vypracovanou v souladu s požadavky EU, byla Strategie zajištění bezpečnosti (nezávadnosti) potravin v ČR, přijatá na základě usnesení vlády č. 1320 ze dne 10. prosince 2001. Mezi cíle této strategie, jakožto prvního strategického dokumentu pro Českou republiku, samozřejmě primárně patřilo dokončení harmonizace a zajištění fungování významných částí systému bezpečnosti potravin v České republice, které byly zavedeny v souvislosti s přistoupením České republiky k EU a na které se výhradně zaměřuje tato kapitola. U první Strategie zajištění bezpečnosti (nezávadnosti) potravin v ČR šlo tedy především o to „*dokončit harmonizaci legislativy EU, zajistit koordinaci činností ústředních orgánů státní správy a příslušných orgánů státního dozoru, optimalizovat síť laboratoří, ustavit vědecké výbory, zajistit intenzivní komunikaci se spotřebiteli, zajistit budování systému RASFF, zajistit spolupráci a koordinaci činností s EFSA.*“^{141 142}

Tyto pravidelně vypracovávány strategické dokumenty nepochybně představují pozitivní vývoj v oblasti bezpečnosti potravin v České republice po jejím přistoupení k Evropské unii. Zasazují se o větší systematičnost celého systému zajištění bezpečnosti potravin a to tak, že pravidelně nastavují smysluplné cíle, které reflektují aktuální

¹³⁹ Strategie bezpečnosti potravin a výživy 2014 – 2020 [online], [cit. 2014-10-23], dostupné na: http://eagri.cz/public/web/file/324776/_323925_514597_StrategieBP_cs.pdf

¹⁴⁰ Strategie bezpečnosti potravin [online], [cit. 2014-10-23], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potravin/bezpecnost-potravin/strategie-zajisteni-bezpecnosti-potravin/>

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Strategie bezpečnosti potravin a výživy v České republice [online], [cit. 2014-10-23], dostupné na: <http://www.viscojis.cz/jak-nakupovat/bezpecnost-potravin>

potřeby a moderní trendy vývoje jak v oblasti potravinového průmyslu, tak i v oblasti potravinové legislativy. Mají tedy do budoucna důležitý význam pro to, aby Česká republika byla schopna držet krok s moderními a neustále se vyvíjejícími trendy v oblasti potravin a udržovala si i nadále vysokou úroveň zajištění bezpečnosti potravin a to jak na národní, tak i na evropské a mezinárodní úrovni.

6.2.3 Hygienický balíček a vývoj systému kritických bodů HACCP

V návaznosti na zlomovou proměnu evropského potravinového práva v roce 2002 přijetím nařízení o obecných zásadách potravinového práva, kterým byla zakotvena stěžejní zásada moderního evropského potravinového práva „od vidlí až po vidličku“, bylo o několik let později přistoupeno též k revizi komunitární legislativy v oblasti hygieny potravin a úředních kontrol. V této souvislosti byla vypracována a přijata čtyři nařízení a jedna směrnice, které zásadně prohloubily komunitární legislativní úpravu v oblasti hygieny potravin a které jsou proto označovány jako tzv. hygienický balíček (viz též kapitola druhá této diplomové práce).¹⁴³ Sekundární předpisy EU představující tzv. hygienický balíček nabýly účinnosti 1. ledna 2006, čímž se staly závazné i pro Českou republiku.¹⁴⁴

Předpisy přijaté v rámci hygienického balíčku se vztahují na všechny potraviny živočišného původu, přičemž ukládají povinnost provozovatelům potravinářských podniků dodržovat principy HACCP ve všech potravinářských provozech. Zodpovědnost tudíž leží nejen na výrobcích potravin, nýbrž i na ostatních subjektech,

¹⁴³ Tzv. „hygienický balíček“ tvoří:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin, v platném znění;
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví specifické hygienické předpisy pro potraviny živočišného původu, v platném znění;
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví specifická pravidla pro organizaci úředních kontrol výrobků živočišného původu určených k lidské spotřebě, v platném znění;
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření, zda jsou dodržovány právní předpisy o krmivech a potravinách a ustanovení o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, v platném znění;
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2004/41/EHS ze dne 21. dubna 2004 rušící směrnice týkající se hygieny potravin a zdravotní nezávadnosti pro produkci a uvádění do oběhu potravin živočišného původu určených pro lidskou spotřebu a pozměňuje Směrnice Rady 89/662/EHS a 91/67/EHS a Rozhodnutí Rady 92/118/EHS

¹⁴⁴ Vývoj potravinového práva pokračuje - portál eAgri [online], poslední aktualizace 1. 6. 2005 [cit. 2014-10-24], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/hygienicky-balicek/vyvoj-potravinoveho-prava-pokracuje.html>

kteře s potravinami zacházejí (např. uvádějí je na trh a distribuují).¹⁴⁵ Uvedené předpisy se nicméně nevztahují na „*prvovýrobu pro soukromé domácí použití, na domácí přípravu potravin, na manipulaci s nimi nebo na jejich skladování pro soukromou domácí spotřebu, protože záměrem je, aby se daná pravidla vztahovala pouze na podniky, jejichž koncepce předpokládá určitou kontinuitu činností a určitý stupeň organizace.*“¹⁴⁶ V rámci hygienického balíčku je také kladen značný důraz na tzv. princip flexibility.

Nařízení č. 853/2004 navazuje na úpravu předchozího nařízení a stanovuje zvláštní hygienické předpisy pro potraviny živočišného původu, které představují konkrétní riziko pro zdraví spotřebitelů. Příslušné nařízení se vztahuje na nezpracované produkty a zpracované výrobky živočišného původu.¹⁴⁷

Nařízení č. 854/2004 dále určuje pravidla pro organizaci úředních kontrol výrobků živočišného původu určených k lidské spotřebě. Vztahuje se tedy pouze na činnosti a osoby, na které se vztahuje nařízení č. 853/2004. Toto nařízení stanovuje „*zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu.*“¹⁴⁸

V této souvislosti nařízení č. 882/2004 stanoví obecná pravidla pro provádění úředních kontrol. Toto nařízení tudíž poskytuje komplexní úpravu úředních kontrol napříč celým potravinovým řetězcem. V rámci své právní úpravy nařízení také ukládá členským státům širokou škálu povinností.

¹⁴⁵ Hygienický balíček vstoupil v platnost [online], poslední aktualizace 5. 1. 2006 [cit. 2014-10-24], dostupné na:

<http://www.foodnet.cz/polozka/?jmeno=Hygienick%C3%BD+bal%C3%AD%C4%8Dek+vstoupil+v+platinost&id=9038>

¹⁴⁶ Vývoj potravinového práva pokračuje [online], poslední aktualizace 1. 6. 2005 [cit. 2014-10-24], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potraviny/hygienicky-balicek/vyvoj-potravinoveho-prava-pokracuje.html>

¹⁴⁷ Článek 1 bod 1. nařízení č. 853/2004 ES, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu

¹⁴⁸ Článek 1 bod 1. nařízení č. 854/2004 ES, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě

Mezi ty nejdůležitější povinnosti patří např.:^{149 150}

- pravidelné provádění úředních kontrol, přičemž jejich četnost má odpovídat riziku s přihlédnutím k výsledkům kontrol prováděných samotnými provozovateli potravinářských podniků v rámci programů založených na HACCP nebo programů zabezpečování jakosti;
- provádění kontrol na jakémkoli stupni výroby nebo produkce, zpracování a distribuce;
- věnování stejné pozornosti kontrolám při vývozu ze Společenství, při uvádění na trh ve Společenství a při dovozu ze třetích zemí;
- předkládání pravidelných ročních zpráv o výsledcích kontrolní činnosti;
- vytvoření jednotného systému školení pracovníků dozorových orgánů, kdy tento prvek je zdůrazňován zejména proto, aby příslušné orgány rozhodovaly jednotně;
- zavedení jednotného registru potravinářských podniků a jeho aktualizace s ohledem na situaci o provedených kontrolách v daném podniku.

Stěžejním předpisem v rámci tohoto hygienického balíčku je nařízení č. 852/2004 o hygieně potravin, které stanovuje obecné hygienické předpisy pro všechny stupně výroby, zpracování a distribuce potravin. Toto nařízení zavádí jakési minimální hygienické požadavky, jejichž následné dodržování závisí na samotných provozovatelích potravinářských podniků, za předpokladu, že příslušné programy a postupy bezpečnosti potravin budou založeny na zásadách systému kritických bodů (HACCP). *„Nařízení obsahuje společné zásady týkající se povinností výrobců a příslušných orgánů, strukturní, provozní a hygienické požadavky na závody, postupy*

¹⁴⁹ Viz obsah nařízení č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověřování, zda jsou dodržovány právní předpisy o krmivech a potravinách a ustanovení o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, v platném znění

¹⁵⁰ Vývoj potravinového práva pokračuje [online], poslední aktualizace 1. 6. 2005 [cit. 2014-10-24], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potravinovy/hygienicky-balicek/vyvoj-potravinoveho-prava-pokracuje.html>

*schvalování závodů, požadavky na skladování a přepravu a požadavky na označování značkou zdravotní nezávadnosti.*¹⁵¹

Nařízení č. 852/2004 o hygieně potravin tedy ukládá povinnost potravinářským podnikům vytvořit a zavést procesy založené na systému kritických kontrolních bodů (HACCP). Zavedení systému HACCP bylo v oblasti výroby potravin povinné již od roku 1997, přičemž tato povinnost původně vyplývala z § 3 zákona o potravinách.¹⁵² Po vstupu České republiky do Evropské unie povinnost zavedení systému HACCP ze zákona o potravinách nezmizela, ale naopak byla novelou zákona o potravinách rozšířena i pro celý úsek prodeje a uvádění potravin do oběhu. Tato novela byla provedena zákonem č. 316/2004 Sb. a nabyla účinnosti dne 27. května 2004. Vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 137/2004, o hygienických požadavcích na stravovací služby a o zásadách osobní a provozní hygieny při činnostech epidemiologicky závažných byla povinnost zavedení systému HACCP stanovena rovněž i pro stravovací služby. Později byla nicméně povinnost zavedení tohoto systému ze zákona o potravinách zcela odstraněna (včetně zrušení prováděcí vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 147/1998 Sb., o způsobu stanovení kritických bodů v technologii výroby) a zůstala zakotvena pouze v nařízení č. 852/2004 o hygieně potravin.

Systém HACCP úzce souvisí se zásadou sledovanosti, která je obsažena jako jeden z požadavků nařízení o obecných zásadách potravinového práva, ale i v rámci hygienického balíčku. Primární funkcí systému HACCP je schopnost identifikovat každý subjekt (od výroby až po distribuci), který s potravinami zacházel jakýmkoli způsobem a v jakékoliv fázi (výroby či distribuce), za účelem identifikace potenciálního rizika či problému přímo u jeho zdroje.¹⁵³

Rozšíření povinnosti zavedení systému HACCP na prodej a distribuci potravin, jakožto i na stravovací zařízení a jeho rozsáhlé uplatnění v rámci hygienického balíčku potvrzuje, že tento systém představuje jednu z nejdůležitějších složek prevence rizik a zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice. Jeho rozšíření po vstupu

¹⁵¹ Vývoj potravinového práva pokračuje [online], poslední aktualizace 1. 6. 2005 [cit. 2014-12-9], dostupné na: <http://eagri.cz/public/web/mze/potravinovy/hygienicky-balicek/vyvoj-potravinoveho-prava-pokracuje.html>

¹⁵² Viz § 3 odst. 1 bod g) zákona č. 110/1997 Sb., zákon o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 9. 1997**

¹⁵³ Meulen, B. – Velde, M.: Food Safety Law in the European Union – An Introduction, Wageningen Academic Publishers 2004, str. 186 - 190

České republiky do EU tedy značně přispělo k posílení sledovatelnosti výrobků i na výše uvedené oblasti a zvýšilo tak účinnost HACCP na zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice. Většina právní úpravy je po přijetí hygienického balíčku obsažena přímo v jednotlivých nařízeních a rozsah úpravy této problematiky v zákoně o potravinách se čím dál tím více zužuje, což jednoznačně potvrzuje i obsah novelizovaného zákona o potravinách ve znění účinném od 1. 1. 2015.

6.2.4 Integrace systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF)

System rychlého varování RASFF byl zřízen na základě článku 50 nařízení o obecných zásadách potravinového práva. V zákoně o potravinách je systém rychlého varování upraven především v § 15 zákona.¹⁵⁴ System RASFF slouží k oznamování přímého nebo nepřímého rizika pro lidské zdraví pocházejícího z potraviny nebo krmiva mezi členskými státy, Evropskou komisí a EFSA. RASFF je tedy „*vzájemně propojenou sítí, která spojuje členské země Evropské unie (EU) s Evropskou komisí a Evropským úřadem pro bezpečnost potravin (EFSA). Hlavním cílem tohoto systému je zabránit ohrožení spotřebitele nebezpečnými potravinami nebo (zprostředkovaně) krmivy.*“¹⁵⁵

Ve všech členských státech byla zřízena národní kontaktní místa systému RASFF, která jsou součástí celé této informační sítě a mezi nimiž probíhá výměna informací o nebezpečných potravinách a krmivech. Pokud má některý člen RASFF informace o vážném zdravotním riziku týkajícího se některých potravin či krmiv, je povinen o tom bezprostředně informovat Evropskou komisi prostřednictvím systému rychlého varování. Evropská komise následně vyhodnocuje závažnost všech takto přijatých informací od jednotlivých členů systému a předává je v podobě oznámení všem ostatním členům RASFF.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Viz zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 1. 2015**

¹⁵⁵ ICBP: Hlášení v systému RASFF [online], [cit. 2014-10-27], dostupné na:

<http://www.bezpecnostpotravin.cz/icbp-hlaseni-v-systemu-rasff.aspx>

¹⁵⁶ System rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF) [online], [cit. 2014-10-27], dostupné na: [http://www.bezpecnostpotravin.cz/stranka/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-\(rasff\).aspx](http://www.bezpecnostpotravin.cz/stranka/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-(rasff).aspx)

Existují čtyři druhy oznámení vydávaných Evropskou komisí pro účely výměny informací v rámci systému RASFF, mezi které patří:^{157 158}

- *Varování*: jsou zasilána, pokud potraviny či krmiva představující závažné riziko, jsou nabízeny k prodeji na trhu a je tedy potřeba rychle zakročit;
- *Informace*: používají se v případech, kdy rizikové potraviny či krmiva již nejsou na trhu k prodeji nebo riziko není tolik závažné, a tudíž není od ostatních členů RASFF vyžadován rychlý zákrok;
- *Odmítnutí na hranicích*: týká se zásilek potravin a krmiv, které byly testovány a odmítnuty na vnějších hranicích EU a EHP, bylo-li u nich zjištěno zdravotní riziko;
- *Novinky*: jsou veškeré informace týkající se bezpečnosti potravin a krmiv, které nejsou sdělovány prostřednictvím varování či informací, avšak jsou považovány za významné pro kontrolní orgány.

Podle § 15 odst. 4 zákona o potravinách¹⁵⁹ je národním kontaktním místem v rámci systému RASFF v České republice Státní zemědělská a potravinářská inspekce (SZPI). Tento orgán v rámci fungování RASFF soustřeďuje informace ze všech dozorových orgánů nad potravinami a krmivy v ČR - tedy SVS, SZPI, orgánů ochrany veřejného zdraví a ÚKZÚZ. S národním kontaktním místem spolupracují také další subjekty podílející se na systému rychlého varování, mezi které patří např.: Generální ředitelství cel, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, Ministerstvo spravedlnosti či Ústav zemědělské ekonomiky a informací.¹⁶⁰

Výměna informací o rizikových potravinách a krmivech prostřednictvím RASFF je tedy obousměrná, což značně posiluje zajištění bezpečnosti potravin na

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ Types of RASFF notifications [online], [cit. 2014-10-27], dostupné na:

http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/how_does_rasff_work/notifications_types/index_en.htm

¹⁵⁹ Viz zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném od **1. 1. 2015**

¹⁶⁰ Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva RASFF [online], poslední aktualizace 1. 11. 2011 [cit. 2014-10-27], dostupné na: <http://www.szpi.gov.cz/docDetail.aspx?docid=1002819&nid=11414>

základě poskytování včasných informací a následných varování mezi členy celého systému (po řádném vyhodnocení těchto informací evropskými orgány).¹⁶¹ To že se Česká republika stala po vstupu do EU součástí tohoto systému, významně posílilo národní bezpečnost potravin, která je tímto do značné míry chráněna i vůči vnějším rizikům pocházejícím ze sousedních států, které jsou rovněž členy RASFF.

SZPI jakožto národní kontaktní místo systému rychlého varování pravidelně uveřejňuje přehledy oznámení RASFF týkající se České republiky. Od roku 2005 rovněž Ministerstvo zemědělství každoročně zpracovává tzv. zprávu o činnosti systému RASFF v ČR, jejímž smyslem je průběžně vyhodnocovat fungování systému rychlého varování.¹⁶² Podle statistik oznámení vycházejících ze Zprávy o činnosti systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF) v ČR za rok 2013¹⁶³ se „z celkového počtu 3205 originálních oznámení zpracovaných na úrovni EU týkalo České republiky celkem 176 oznámení. Jedná se o oznámení, ve kterých byla Česká republika uvedena jako země původu nebo do ní byl výrobek distribuován nebo, ve kterých byla Česká republika uvedena jako dodavatel. Počet oznámení v kategoriích Varování, Informace, Odmítnutí na hranicích a Novinka byl v České republice v poměru: 59 : 98 : 16 : 3. Nejvíce oznámení se týkalo potravin.“¹⁶⁴ Z těchto statistik tedy vyplývá, že Česká republika je velmi často informována prostřednictvím jednotlivých oznámení vydávaných Evropskou komisí, což jednoznačně potvrzuje celkovou funkčnost tohoto systému a jeho přínos pro Českou republiku.

¹⁶¹ Tamtéž.

¹⁶² Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF) [online], [cit. 2014-10-27], dostupné na: [http://www.bezpecnostpotravin.cz/stranka/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-\(rasff\).aspx](http://www.bezpecnostpotravin.cz/stranka/system-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-(rasff).aspx)

¹⁶³ Zpráva o činnosti systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF) v České republice za rok 2013 [online], poslední aktualizace: červenec 2014 [cit. 2014-10-27], dostupné na: http://www.potravinainfo.cz/download/e-noviny/potraviny/rasff_cr_2013.pdf

¹⁶⁴ Zpráva o činnosti systému rychlého varování pro potraviny a krmiva (RASFF) v ČR [online], [cit. 2014-10-27], dostupné na: <http://www.potravinainfo.cz/33/zprava-o-cinnosti-systemu-rychleho-varovani-pro-potraviny-a-krmiva-rasff-v-cr-uniqueidgOkE4NvrWuMEMvw3uZDmFkZ1qadThn0ppA7ZLXn6iAo/>

7 Závěr

Ve své diplomové práci jsem se pokusil provést srovnání hlavních změn v oblastech institucionálního zajištění a bezpečnosti a hygieny potravin v České republice před a po jejím vstupu do Evropské unie. Toto bylo hlavním cílem mé diplomové práce, stanoveném v jejím úvodu. Uvedeného cíle jsem se pokusil dosáhnout především ve srovnávacích částech (část pátá a šestá), ve kterých jsem identifikoval a vyhodnotil značný počet důležitých změn, které se v souvislosti se vstupem České republiky do EU v oblasti bezpečnosti a hygieny potravin a v institucionálním zajištění odehrály. V rámci závěrečného zhodnocení bych chtěl konstatovat, že tyto změny měly v celkovém výsledku velice pozitivní dopady na potravinovou legislativu a systém zajištění bezpečnosti potravin v České republice, který v posledním desetiletí v mnoha ohledech značně posílil.

Relativně velký rozsah právní úpravy v analyzovaných oblastech potravinového práva byl přenesen na úroveň sekundárních právních předpisů EU a z národní legislativy bylo tedy mnohé vypuštěno (viz např. úprava systému HACCP, vymezení základních pojmů atd.). Tento trend má samozřejmě svá pozitiva, mezi která patří např. jednotná a harmonizovaná právní úprava těchto oblastí v rámci Evropského společenství, nicméně také určitá negativa, jelikož v případě absence právní úpravy v národní legislativě nelze již danou problematiku lépe přizpůsobit místním potřebám a požadavkům. Z mého pohledu je tento trend celkově přínosný a pozitivní, nicméně si myslím, že by takovýto vývoj neměl být přehnaně pro-evropský ve smyslu co největšího možného přenesení právní úpravy na úroveň evropské sekundární legislativy.

Například u právních předpisů stanovujících požadavky na hygienu potravin a provádění kontrol nad jejich dodržováním by úplné sjednocení a přenesení právní úpravy na evropskou úroveň mohlo způsobit potravinářským podnikům značné ekonomické problémy, především s ohledem na vysokou nákladnost jejich zavedení a dodržování. Tyto ekonomické problémy by mohly být pro velký počet potravinářských podniků zejména v méně rozvinutých členských státech i likvidační, jelikož v oblasti hygieny potravin existují mezi jednotlivými členskými státy EU stále značné rozdíly.

Jednou z hlavních oblastí zaměření této diplomové práce byla také bezpečnost a zdravotní nezávadnost potravin. Samozřejmě není třeba zmiňovat, že dosažení absolutně stoprocentního zajištění bezpečnosti a nezávadnosti potravin je z praktického hlediska téměř nemožné. Tohoto cíle by nicméně mělo být dosaženo alespoň v dostatečně vysoké míře. Jsem přesvědčen, že např. zavedením systému rychlého varování (RASFF) či systému HACCP (který byl sice zaveden v roce 1997 před vstupem České republiky do EU, ale jednalo se již o krok související s harmonizačními aktivitami před vstupem do EU) bylo tohoto cíle úspěšně dosaženo již na velmi vysoké úrovni. Po vstupu České republiky do EU tedy bylo bezesporu dosaženo značně vyšší míry zajištění bezpečnosti potravin, než před jejím vstupem.

System zajištění bezpečnosti potravin byl na institucionální úrovni posílen i zřízením KSBP a ICBP, které posílily zejména komunikační a informační prvek v rámci jeho správného fungování. Skutečnost, že v těchto oblastech opravdu došlo k výraznému zlepšení jak na evropské tak na národní úrovni potvrzuje i fakt, že od vypuknutí epidemie nemoci šílených krav v roce 1997 nedošlo k žádnému významnějšímu problému v souvislosti s konzumací zdravotně závadných potravin.

Co se týče posouzení potravinového práva s ohledem na bezpečnost a zdraví spotřebitelů *de lege ferenda* by podle mého názoru mělo být více zacíleno na zvyšování kvality potravin a zdravého a správného stravování spotřebitelů. Jak bylo uvedeno v této diplomové práci, výsledkem zvyšování informovanosti a povědomí o zdravém a správném stravování spotřebitelů by bylo dosažení celkově zdravější a produktivnější populace, což by mělo samozřejmě mnoho pozitivních důsledků. Mezi ně můžeme zařadit např. nižší výdaje státu na zdravotní služby, nižší počet dávek ze systému sociálního zabezpečení, vyšší procento zdravotně způsobilé pracující populace atd.

K těmto pozitivním důsledkům by rovněž vedlo i zvýšení celkové kvality potravin uváděných na trh a distribuovaných spotřebitelům. Zvýšení kvality potravin by mohlo být dosaženo např. prostřednictvím daňových mechanismů tak, aby se zdraví prospěšné a kvalitní potraviny (např. ovoce, zelenina, kvalitní masné výrobky apod.) staly pro většinu populace cenově lépe dostupné a naopak zdraví škodlivé či

nekvalitní výrobky (jako např. uzeniny, nekvalitní masné výrobky či alkohol) cenově nevýhodné a méně dostupné.

I přes zvyšující se ochranu zdraví spotřebitele v rámci potravinové legislativy a efektivnost kontrolních mechanismů zajišťujících dodržování legislativních požadavků a povinností, a to jak na národní tak na evropské úrovni, nelze vždy garantovat absolutní bezpečnost a nezávadnost potravin. Vzhledem k tomu, že zajištění bezpečnosti potravin závisí do značné míry na vědeckých poznatcích a jejich správném posouzení, může vždy přirozeně nastat chyba i ve vysoce propracovaném a značně vyspělém systému zajištění bezpečnosti potravin. Může tedy i v takovém případě dojít k distribuci závadných potravin s rozsáhlými zdravotními důsledky vůči spotřebitelům. Z toho důvodu leží samozřejmě velká část odpovědnosti za jeho vlastní bezpečnost a zdraví na samotném spotřebiteli, jelikož on sám si vybírá, které potraviny bude či nebude konzumovat.

Tato rozhodnutí spotřebitel činí na základě informací, které o potravinách získá, ať už se jedná o informace o zdravé výživě a správných způsobech stravování, či o rizicích týkajících se zdravotní závadnosti některých potravin uvedených na trh. Z uvedeného vyplývá, že pokud je spotřebitel aktivní a takovéto informace ho zajímají, existuje mnohem menší riziko, že bude jeho život či zdraví ohroženo v případě selhání systému zajištění bezpečnosti potravin. Naopak pokud spotřebitel je pasivní a přes všechny propracované a účinné způsoby zprostředkování informací o potravinách spotřebitelům se tyto informace k němu nedostanou, tak samozřejmě není možné jakýmkoli způsobem předejít tomu, aby ohrožení zdraví takového spotřebitele bylo v případě selhání systému bezpečnosti potravin minimalizováno.

Obecně si myslím, že aktuální přístup k bezpečnosti a hygieně potravin, která je před všemi ostatními aspekty a oblastmi potravinového práva na prvním místě, je opodstatněný a správný, jelikož upřednostňuje především život a zdraví spotřebitelů, jejichž ochrana je dle mého názoru ze všeho nejdůležitější. Z pohledu de lege ferenda, tedy tak jak by to v rámci potravinového práva mělo být, je tento směr určitě prospěšný a nemyslím si, že je potřeba ho nějak zásadně měnit. Tudíž i do budoucna by se dle mého názoru měla potravinová legislativa nadále zaměřovat přednostně na bezpečnost a hygienu potravin, ale samozřejmě nepodceňovat i ostatní důležité oblasti,

jako např. balení a označování potravin, používání a bezpečnost přidaných látek a doplňků stravy apod. Tyto oblasti potravinového práva totiž také v mnoha ohledech souvisí se zajištěním bezpečnosti potravin a jejich přehlížení či podceňování by mohlo být velmi nebezpečné.

Jsem přesvědčen, že z pohledu vylepšení potravinové legislativy bezpochyby existuje mnoho věcí, o nichž by bylo možné říci, že nefungují tak jak by měly. Jedná se nicméně ve většině případů o relativně specifické a detailní záležitosti, které nemají takový vliv na fungování systému zajištění bezpečnosti potravin jako celku. Vzhledem k tomu, že koncepce a celková strategie tohoto systému je velice dobře nastavena, spravována a průběžně aktualizována (např. pravidelným nastavováním střednědobých cílů v rámci přijímaných strategií zajištění bezpečnosti v České republice), nejsou tyto drobné nedostatky tak významné. Co se týče obecného přístupu k vývoji a tvorbě potravinové legislativy by nicméně mělo být neustále dbáno na co největší míru flexibility a přizpůsobivosti novým potřebám. Zejména z důvodu udržení kroku s moderními vědeckými a vývojovými trendy v potravinovém průmyslu a tím i zajištění dostatečné aktuálnosti a aplikovatelnosti potravinové legislativy.

Na úplný závěr bych rád poznamenal, že vzhledem k vysoké míře komplexnosti systému zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice, prodělal vývoj v této oblasti značný posun vpřed. Do jisté míry toto lze přičítat vstupu České republiky do EU, nicméně na druhou stranu i evropská legislativa prošla v této oblasti za posledních dvacet let sama obrovským vývojem a zaznamenala v tomto směru též nebývalý posun. Vývoj na obou úrovních tedy šel ruku v ruce se změnami potřeb a preferencí moderní společnosti směrem k zajištění co nejvyšší bezpečnosti potravin, což bylo jednou z hlavních příčin vybudování tak dobře fungujícího systému zajištění bezpečnosti potravin, jaký máme dnes v České republice i v Evropské unii.

Seznam zkratek

BSE	Epidemie nemoci šílených krav 1997
ČPI	Česká plemenářská inspekce
ČR	Česká republika
EFTA	Evropské sdružení volného obchodu
EHP	Evropský hospodářský prostor
ESFA	Evropský úřad pro bezpečnost potravin
EU	Evropská unie
FAO	Organizace pro potraviny a zemědělství
FVO	Potravinové a veterinární středisko
HACCP	Systém analýzy rizik a stanovení kritických kontrolních bodů
ICBP	Informační centrum bezpečnosti potravin
KSBP	Koordinační skupina bezpečnosti potravin
RASFF	Systém rychlého varování pro potraviny a krmiva
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SPS	Sanitární a fytosanitární dohoda
SZPI	Státní zemědělská a potravinářská inspekce
SRS	Státní rostlinolékařská správa
SVS	Státní veterinární správa
TBT	Dohoda o technických překážkách obchodu
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
WHO	Světová zdravotnická organizace
WTO	Organizace pro světový obchod

Seznam použité literatury

Tištěné monografie:

- Damohorský, M., Smolek, M.: Zemědělské právo, Praha IFEC 2001, 1. vydání
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, CH Beck 2007, 2.přepřacované vydání
- Helešic, F.: Základy potravinového práva České republiky, Michálek nakladatelství Praha, 1. Vydání
- Helešic, F.: Ke tvorbě základů potravinového práva České republiky, ASPI 1998
- Matzner, J.: Zákon o obchodu s potravinami a některými užitnými předměty. E, Beaufort 1903
- Meulen, B. – Velde, M.: Food Safety Law in the European Union – An Introduction, Wageningen Academic Publishers 2004
- Škopek, B: Průvodce legislativou potravin, I. Díl, ÚZPI listopad 2005
- Škopek, B.: Průvodce legislativou potravin II. Díl, ÚZPI 2005
- Valenta O., Hladík P. a kol.: Budoucnost kvality a bezpečnosti potravin v Česku, 1. vydání, Sociologické nakladatelství pro Technologické centrum AV ČR, Praha 2011

Internetové zdroje:

- <http://www.agronavigator.cz>
- <http://www.apic.cz>
- <http://www.bezpecnostpotravin.cz>
- <https://www.businessinfo.cz>
- <http://www.celnisprava.cz>
- <http://www.codexalimentarius.org>
- <https://www.cpinsp.cz>

- <http://www.eagri.cz>
- <http://www.ec.europa.eu>
- <http://www.efsa.europa.eu>
- <http://www.eposcr.eu>
- <http://www.epravo.cz>
- <http://www.eufic.org>
- <http://www.europa.eu>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://www.fao.org>
- <http://www.foodnet.cz>
- <https://www.foodsafety.cz>
- <http://www.fp7.cz>
- <http://www.mze.cz>
- <http://www.potravinynfo.cz>
- <http://www.szpi.gov.cz>
- <https://www.ukzuz.cz>
- <https://www.vimcojim.cz>
- <http://www.vlada.cz>
- <http://www.who.cz>

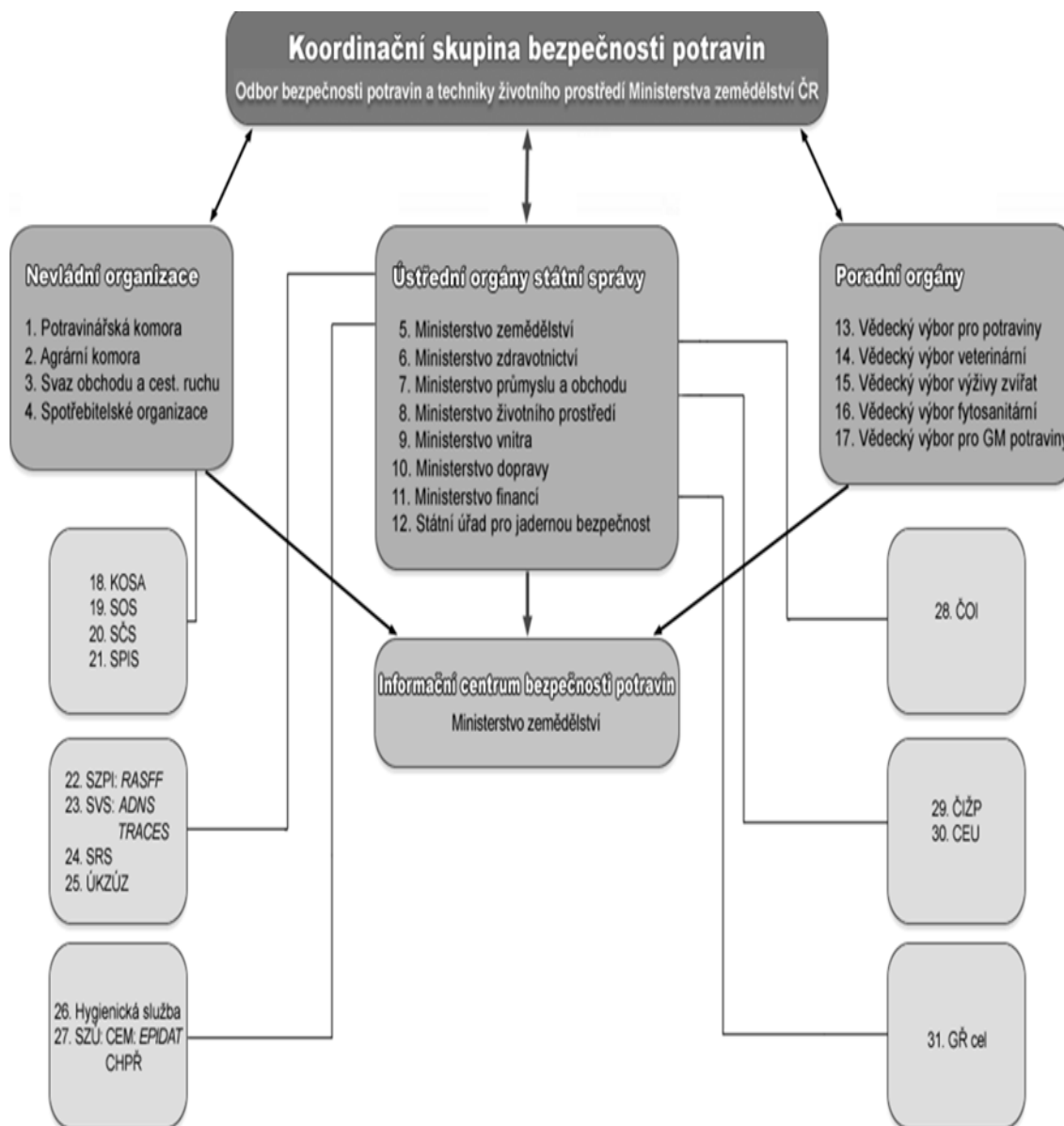
Seznam příloh

Příloha 1: Koordinace a výměna informací v systému zajištění bezpečnosti potravin v ČR (Graf č. 1)

Příloha 2: Struktura systému bezpečnosti potravin v ČR (Graf č. 2)

Příloha 1

Graf č. 1: Koordinace a výměna informací v systému zajištění bezpečnosti potravin v ČR^{165 166}

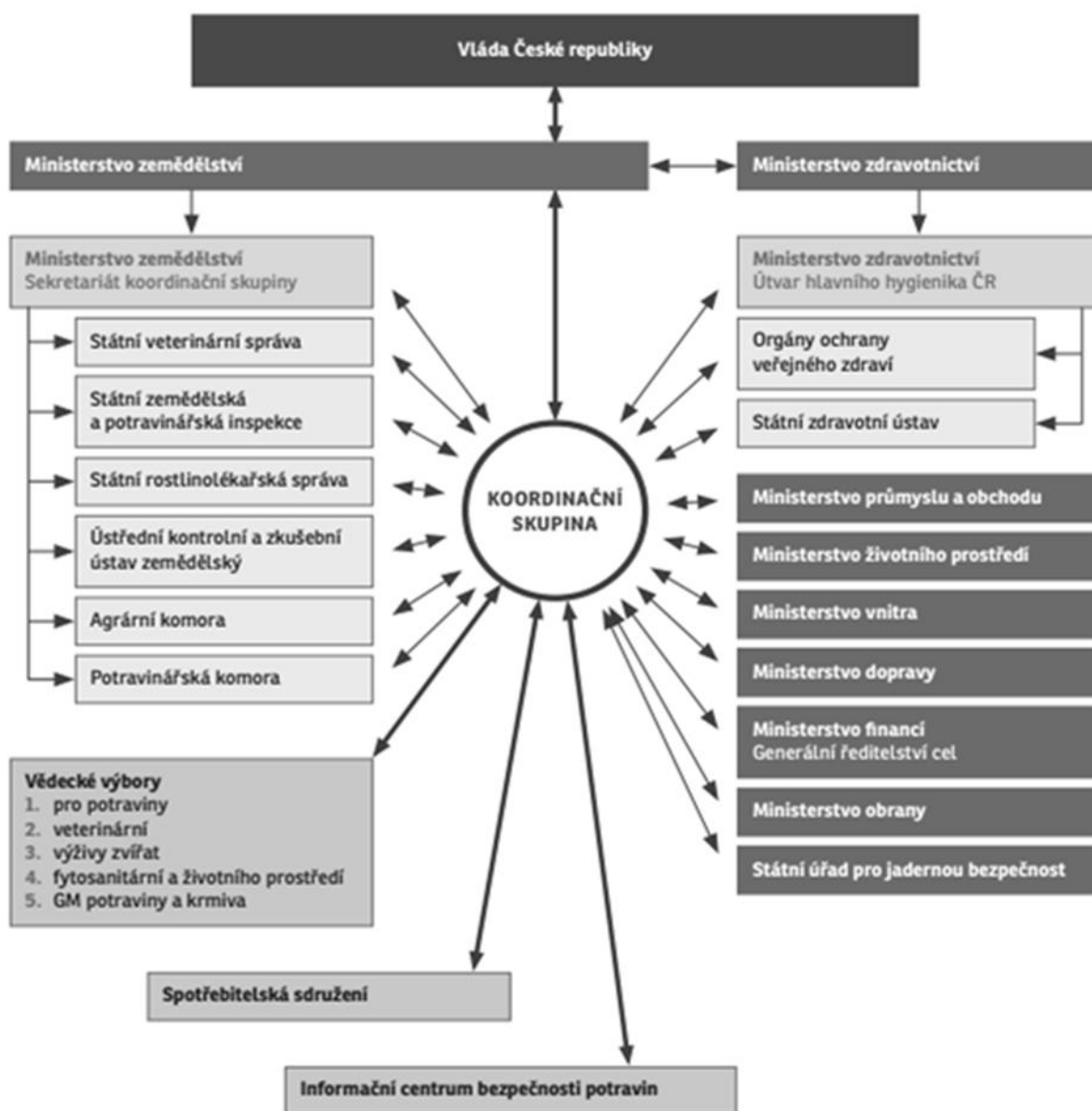


¹⁶⁵ Mapa fungování KSBP [online], [cit. 2014-10-19], dostupné na: <http://www.bezpecnostpotravin.cz/attachments/mapa.html>

¹⁶⁶ Pozn.: Státní veterinární správa již byla zrušena

Příloha 2

Graf č. 2: Struktura systému bezpečnosti potravin v ČR^{167 168}



¹⁶⁷ Valenta O., Hladík P. a kol.: Budoucnost kvality a bezpečnosti potravin v Česku, 1. vydání, Sociologické nakladatelství pro Technologické centrum AV ČR, Praha 2011, str. 20. Dostupné online na: http://www.fp7.cz/files/istec_publications/TC-Budoucnost-potravin-sazba-s-obalkou-web.pdf

¹⁶⁸ Pozn.: Státní veterinární správa již byla zrušena

Abstrakt

Diplomová práce: Potravinové právo v České republice před a po vstupu do Evropské unie

Tato diplomová práce se zabývá srovnáním právní úpravy potravinového práva v České republice před a po jejím vstupu do Evropské unie, přičemž se v této souvislosti zaměřuje na oblast bezpečnosti a hygieny potravin a institucionálního zajištění. Cílem této práce je jednak poskytnout úvod do problematiky, pojmů, pramenů a základních zásad potravinového práva a následně porovnat nejdůležitější změny v uvedených oblastech v České republice před a po vstupu do Evropské unie. V závěru diplomové práce je vyhodnocen celkový dopad takto identifikovaných změn a to především s ohledem na kvalitu a úroveň systému zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice po jejím vstupu do Evropské unie.

Abstract

Thesis: Food law in the Czech Republic before and after joining the European Union

This thesis deals with the comparison of food legislation in the Czech Republic before and after joining the European Union, while it predominantly focuses on the area of food safety and food hygiene, as well as on the institutional backup. The aim of this thesis is to provide an introduction to food legislation, its concepts, legal sources and basic principles and subsequently to perform a comparison of the most important changes in the respective areas in the Czech Republic before and after joining the European Union. In its conclusion, the thesis evaluates the overall impact of the identified changes, especially with regards to the level and quality of the system securing food safety and food hygiene in the Czech Republic after joining the European Union.

Resumé

Tématem mé diplomové práce je Potravinové právo v České republice před a po vstupu do Evropské unie. Cílem mé diplomové práce je srovnat potravinovou legislativu s ohledem na bezpečnost a hygienu potravin a na změny v institucionálním zajištění před a po vstupu České republiky do Evropské unie.

Vzhledem k tomu, že problematika potravinového práva je velmi rozsáhlá, zaměřuji se ve své diplomové práci pouze na její vyybrané oblasti. V této práci se proto věnuji třem stěžejním oblastem, kterými jsou institucionální zajištění a bezpečnost a hygiena potravin před a po vstupu České republiky do EU.

Diplomová práce je rozdělena na sedm částí, které se dále člení na jednotlivé kapitoly a podkapitoly. Část první vymezuje hlavní cíle diplomové práce a pojednává o její struktuře a systematickém členění. Druhá část definuje klíčové pojmy užívané v oblasti potravin, jejichž znalost je nezbytná pro správné a ucelené pochopení ostatních částí diplomové práce a poskytuje rovněž přehled základních právních předpisů v uvedených oblastech. Tento přehled právních předpisů je vymezen jak na úrovni České republiky, tak i na evropské a mezinárodní úrovni. Část třetí popisuje vývoj a historii potravinového práva v České republice a v Evropské unii před a po vstupu České republiky do Evropské unie. Část čtvrtá popisuje a analyzuje obsah a hlavní funkce základních zásad potravinového práva. Základní zásady potravinového práva jsou zakotveny v evropské legislativě a reprezentují základní principy potravinového práva v rámci Evropské unie.

Komparativně orientovaná část pátá a šestá poskytuje detailní popis stěžejních institucí činných v České republice v oblasti potravin (část pátá), jakož i systému zajištění bezpečnosti a hygieny potravin v České republice (část šestá). V těchto částech je proveden rozbor hlavních změn, které se odehrály v uvedených oblastech v souvislosti se vstupem České republiky do EU a je učiněno jejich příslušné srovnání a zhodnocení. Část pátá a část šestá jsou tedy primárními komparativními oblastmi této diplomové práce, s ohledem na její téma a stanovený cíl, kterým je provedení příslušného srovnání před a po vstupu České republiky do EU, jsou tedy v tomto ohledu zcela zásadní. Část sedmá obsahuje závěrečně shrnutí a zhodnocení zjištěných poznatků diplomové práce.

Summary

The topic of my thesis is Food law in the Czech Republic before and after joining the European Union. The aim of my thesis is to compare food legislation with regards to food safety and food hygiene, as well as changes in the institutional backup before and after joining the European Union by the Czech Republic.

Given that the food legislation is in general very broad and extensive, I focused in my thesis only on a few particularly chosen areas. The three main focus areas of my thesis therefore encompass food safety, food hygiene and changes in the institutional backup before and after joining the European Union by the Czech Republic.

The thesis is divided into seven sections, which are further subdivided into chapters and subchapters. Section one outlines the main objectives of the thesis and describes its structure and systematic breakdown. Second section defines the key terms used in food law, the knowledge of which is essential for an accurate and complete understanding of the following sections of the thesis. This section also provides an overview of the basic legislation in the selected focus areas. The legislation overview is described at the national level (in the Czech Republic), but also at the European and international level. Section three describes the history and development of food legislation in the Czech Republic and in the European Union both before and after joining the European Union by the Czech Republic. Section four describes and analyzes the content and main functions of the basic principles of food law in the EU. The basic principles of food law are embedded in European legislation and represent the ultimate fundamentals (i.e. principles) of food law in the European Union.

Comparatively oriented sections five and six provide a detailed description of the core institutions operating in the Czech Republic in the field of food and food law respectively (Part Five), as well as of the system securing food safety and food hygiene in the Czech Republic (Part Six). In these two sections, an analysis of the major changes that have occurred in the respective focus areas is performed in relation to joining the European Union by the Czech Republic, along with their appropriate comparison and subsequent evaluation. Sections five and six are therefore the primary areas of comparison and analysis within the thesis, mainly with respect to its subject and goal and therefore they play a crucial role in this thesis. Section seven contains the final summary and evaluation of the findings of the thesis.

Klíčová slova

Thesis: Food law in the Czech Republic before and after joining the European Union

Food law: potravinové právo

Food safety: bezpečnost potravin

Food hygiene: hygiena potravin