

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Činnost právního oddělení ve Státní zemědělské a potravinářské inspekci

Předkládá: Bc. Václav Krlíš

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Triner, MBA.

Plzeň 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Václav KRLIŠ**
Osobní číslo: **R20N0018P**
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**
Téma práce: **Činnost právního oddělení Státní zemědělské a potravinářské inspekce**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Vedení agendy správního řízení v I. stupni
2. Konzultační a poradenská činnost pro kontrolní oddělení
3. Veřejné zakázky
4. Tvorba a kontrola smluv
5. Konzultace při pracovněprávních problémech
6. Spolupráce na legislativní činnosti
7. Účast na soudních jednáních

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**


Seznam doporučené literatury:
viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Petr Triner**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 31. srpna 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Činnost právního oddělení ve Státní zemědělské a potravinářské inspekci“ zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 31. března 2023

Bc. Václav Krliš

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat všem, kteří mě v psaní mé diplomové práce podporovali, mé rodině a přítelkyni Štěpánce. Děkuji též Krajskému inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Plzni za ochotu, ale především panu JUDr. Petru Trinerovi, MBA a to především za rady a zkušenosti, které mi předal. Dále děkuji za jeho vstřícnost, cenné připomínky a hlavně trpělivost, které mi dopomohly při zpracování této diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	9
1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce	10
1.1. Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů	10
1.2. Organizační struktura SZPI.....	12
1.3. Působnost a pravomoc SZPI.....	14
1.4. Odbor právní a zahraniční a právní oddělení na SZPI	17
2. Vedení agendy správního řízení v I. stupni.....	20
2.1. Správní řízení	21
2.1.1. Subjekty správního řízení.....	22
2.1.2. Správní orgán	22
2.1.3. Účastníci řízení.....	23
2.1.4. Stručný popis průběhu správního řízení.....	24
2.1.5. Rozhodnutí ve správním řízení.....	26
2.1.6. Opravné prostředky	27
2.2. Charakteristika správního řízení o přestupcích vedeného SZPI.....	28
2.3. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v posledních letech. 29	
2.2.1. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v roce 2019.....	31
2.2.2. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v roce 2020.....	31
2.2.3. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v roce 2021.....	32
3. Konzultační a poradenská činnost pro kontrolní oddělení na SZPI	33
3.1. Běžné kontroly	33
3.2. Složité odběry vzorků, nové kontroly a ústředně řízené akce.....	34
3.3. Konzultace právního oddělení s inspektory v terénu a na inspekci	35
3.3.1. Konzultace s inspektory v terénu	35
3.3.2 Konzultace s inspektory na inspekci	36

4. Veřejné zakázky	37
5. Tvorba a kontrola smluv.....	38
5.1 Smlouvy u veřejných zakázek.....	38
5.2. Smlouvy při výkupu nepotřebného majetku	38
6. Konzultace při pracovněprávních problémech.....	40
6.1. Drobné nedostatky ve službě.....	40
6.2 Průběh kárného řízení.....	41
6.3. Kárné opatření	46
7. Spolupráce na legislativní činnosti.....	49
7.1. Legislativní činnost v roce 2019	49
7.1.1. Účast na tvorbě zákonů	49
7.1.2. Účast na vzniku či novelizaci prováděcích vyhlášek k zákonům	50
7.1.3. Účast na úrovni EU	51
7.2. Legislativní činnost v roce 2020	52
7.2.1. Účast na tvorbě zákonů	52
7.2.2. Účast na vzniku či novelizaci prováděcích vyhlášek k zákonům	52
7.2.3. Účast na úrovni EU	53
7.3. Legislativní činnost v roce 2021	54
7.3.1. Účast na tvorbě zákonů	54
7.3.2. Účast na vzniku či novelizaci prováděcích vyhlášek k zákonům	55
7.3.3. Účast na úrovni EU	55
8. Účast na soudních jednáních	57
8.1 Žaloba proti opatření	57
8.2. Žaloba proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu	57
8.2.1. Rozhodnutí správního soudnictví v roce 2019.....	58
8.2.2. Rozhodnutí správního soudnictví v roce 2020.....	59
8.2.3. Rozhodnutí správního soudnictví v roce 2021	59

8.3. Účast na soudních jednání - vybraná judikatura	59
8.3.1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ohledně Královských oplatek	60
8.3.2. Rozsudek Krajského soudu v Plzni v případě datlí se škůdci	65
Závěr.....	70
Resumé	72
Seznam literatury a dalších zdrojů informací	74

Úvod

Ve své diplomové práci na téma Činnost právního oddělení na Státní zemědělské a potravinářské inspekci se budu věnovat celkové činnosti inspekce a hlavně velkému rozpětí činnosti právního oddělení. Toto téma jsem zvolil z důvodu blízkého vztahu k SZPI a také proto, že jsem již SZPI věnoval svoji bakalářskou práci. V práci použiji metody deskriptivní a metody komparativní. Za cíl diplomové práce jsem si stanovil přiblížení činnosti PO SZPI a jeho důležitosti široké veřejnosti

Tato diplomová práce bude rozdělena do osmi hlavních kapitol, kdy první kapitola popíše SZPI jako celek, její historii, zakotvení v zákoně, organizační strukturu, pravomocem a působností, pojmu správní dozor a zakončuji ji rozdělením právní činnosti a její strukturou v rámci SZPI.

Druhá kapitola popíše správní řízení jako nejdůležitější a nejzásadnější činnost právního úseku SZPI, kdy práce srovná statistické výsledky pravomocně skončených správních řízení v letech 2019, 2020 a 2021.

Další kapitola na základě rozhovoru se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ukáže, jak funguje v praxi konzultační a poradenská činnost při kontrolách

Kapitola čtvrtá krátce zcharakterizuje proces zadávání veřejných zakázek a činnost právního oddělení při daném procesu, a na předchozí kapitolu naváže pátá kapitola - tvorba a kontrola smluv.

Na začátku druhé poloviny práce popíši proces kárného řízení. Šestá kapitola tedy udá důležitost právního oddělení při konzultační činnosti při pracovněprávních problémech.

Předposlední kapitola se bude zabývat účastí SZPI na legislativní činnosti a opět porovná statistiky v tomto odvětví za roky 2019, 2020 a 2021. Závěrečná kapitola objasní rozložení sil při soudních procesech, porovná počty procesů za již dříve zmíněné roky a v neposlední řadě se bude věnovat dvěma zajímavým rozsudkům.

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce

Svoji diplomovou práci jsem se rozhodl započít kapitolou, jež je věnována Státní zemědělské a potravinářské inspekci z obecného hlediska. Jinými slovy jsem chtěl čtenářům této práce blíže popsat, co se pod pojmem Státní zemědělská a potravinářská inspekce skrývá, čím přesně se zabývá, ale i jak je organizovaná z místního či funkčního hlediska.

Hlavní úlohou SZPI je dozor nad dodržováním evropského a národního potravinového práva v České republice. Je součástí celoevropského systému úřadů, se kterými spolupracuje a které mají obdobné kompetence. V rámci svých stanovených kompetencí kontroluje zemědělské výrobky, suroviny, potraviny nebo tabákové výrobky. Pod její dozor také spadá dodržování práv k duševnímu vlastnictví v oblasti potravin a dohled například nad dodržováním požadavků u potravin oceněných značkou KLASA.

SZPI má vypracovaný jedinečný, velice složitý a sofistikovaný systém kontroly, spadající pod audit samotnými orgány Evropské unie. Takto komplexně pojatá kontrola jí umožňuje účinně zaměřit pozornost na komodity, na analyty nebo do míst, kde lze předpokládat nejvíce nedostatků, nebo kde lze očekávat nejvyšší efekt kontroly. Jejím hlavním cílem je v první řadě ochrana spotřebitelů před nebezpečnými potravinami, avšak zaměřuje se i na ochranu jejich ekonomických zájmů, např. kontrolou potravin klamavě označených, potravin s prošlým datem použitelnosti či potravin neznámého původu.¹

1.1. Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů

Klíčovým právním předpisem, co se týče Státní zemědělské a potravinářské inspekce, je zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, jenž nabyl účinnosti 1. 1. 2003. Tímto zákonem došlo ke zřízení inspekce jakožto správního

¹ Bakalářská práce Bc. Václava Krliše ze dne 27. 3. 2019., str. 22.

úřadu, který je přímo podřízen Ministerstvu zemědělství.² Výše zmíněným zákonem taktéž došlo ke zrušení České zemědělské a potravinářské inspekce a její transformaci na Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci, když práva a povinnosti České zemědělské a potravinářské inspekce, včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů, přešly dnem nabytí účinnosti tohoto zákona na Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci³ jakož i v právních vztazích, v nichž dle dosavadních právních předpisů vystupovala a jednala Česká zemědělská a potravinářská inspekce, od nabytí účinnosti zákona vystupuje a jedná SZPI.⁴

Mezi hlavní důvody, jež vedly legislativce k tvorbě nového právního předpisu, patřily dne důvodové zprávy *“změny souvisejících právních předpisů, např. Zákona č. 63/1986 Sb., o Zákon České národní rady o České zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších zákonů..., nebo příprava nových zákonů, např. zákona o ochraně označení původu a zeměpisných označení a o změně zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele ve znění pozdějších předpisů, včetně harmonizace příslušných směrnic Evropské unie... Navrhovaný zákon rovněž reaguje na nové členění státu související s přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.”*⁵ Svoji roli hrála také změna zákona o správních poplatcích, v němž došlo k zavedení nových položek.⁶

Důvodová zpráva dále popisuje cíl této nové právní úpravy. *“Základním cílem návrhu nového zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci je dosáhnout provázanosti kompetencí s ostatními dozorovými orgány..., upravit kontrolní činnost v souladu s komunitárním právem Evropské unie a se závazky vyplývajícími z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.”*⁷

² § 15 odst. 3 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³ § 18 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů.

⁴ § 17 téhož zákona.

⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů. ASPI [online]. [citováno 12. 3. 2023].

⁶ Tamtéž

⁷ Tamtéž

V důvodové zprávě se taktéž dozvíme, že zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů je zcela pochopitelně součástí velké skupiny legislativních úkonů, jež jsou spojené se vstupem České republiky do Evropské unie a měly by být přijaty před dnem vstupu, tedy před 1. květnem 2004. Právě proto měl být zákon co možná nejvíce v souladu s účinnou legislativou Evropské unie.

Součástí každé důvodové zprávy k nové legislativě je posouzení ekonomických dopadů. V případě zákona č. 146/2002 Sb., důvodová zpráva nespojuje s přijetím tohoto zákona žádné negativní ekonomické dopady a ba naopak je přesvědčena, že zákon představuje jedno velké pozitivum spočívající v novele zákona o správních poplatcích. Díky této novelizaci se poplatky, které předtím představovaly příjem státního rozpočtu a byly vybírány Českou zemědělskou a potravinářskou inspekcí na základě smluv o dílo a zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších právních předpisů, staly poplatky správními.⁸

1.2. Organizační struktura SZPI

V § 1 odst. 2 zákona č. 146/2002 Sb., se dočteme, že se zřizuje inspekce, kterou tvoří inspektorát a jemu podřízené inspektoráty mající územní působnost pro tyto kraje a toto sídlo: Středočeský a Hlavní město Prahu se sídlem v Praze, Jihočeský a Vysočina se sídlem v Táboře, Plzeňská a Karlovarský se sídlem v Plzni, Ústecký a Liberecký se sídlem v Ústí nad Labem, Královéhradecký a Pardubický se sídlem v Hradci Králové, Jihomoravský a Zlínský se sídlem v Brně, Olomoucký a Moravskoslezský se sídlem v Olomouci. Celkově je tedy sedm územně dekoncentrovaných inspekcí, které jsou správními orgány první instance. Správní orgán druhé instance, čili odvolací orgán tvoří ústřední inspektorát inspekce, jenž sídlí v Brně. Dle odstavce pátého v čele inspekce je ústřední ředitel, který řídí ústřední inspektorát a ředitele jednotlivých inspektorátů, přičemž výběr,

⁸ Tamtéž

jmenování a odvolání ústředního ředitele a ředitele inspektorátu se řídí zákonem o státní službě. Z čehož vyplývá, že SZPI je monokratickým orgánem.

Když se podíváme do minulosti, zjistíme, že myšlenka organizační struktury, kdy krajské inspektoráty byly podřízeny ústřednímu inspektorátu, nás doprovází v menších změnách již od roku 1953, kdy nařízením vlády č. 8/1953 Sb., o státní jakostní inspekci, vznikla Státní jakostní inspekce. Odchytku od aktuální úpravy nalezneme například v tom, že se nejednalo o krajské inspektoráty avšak o inspektory.⁹

S organizační strukturou SZPI bezesporu souvisí vývoj územního členění státu. Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, ve spojení se zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, zřídil sedm krajů, přičemž krajští inspektoři kopírovali území těchto sedmi krajů. Ke změně došlo až po téměř 40 letech, konkrétně až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který nabyl účinnosti 1. 1. 2000. Tímto ústavním zákonem byly vytvořeny nové vyšší samosprávné územní celky, tak jak je známe v současnosti, tedy 13 krajů a hlavní město Praha. Přičemž je logické, že na toto nové územní členění státu musela zareagovat i SZPI. Starým inspektorátům České zemědělské a potravinářské inspekce, jež splňovaly územní rozřazení dle staré legislativy, ústavní zákon stanovil územní působnost vždy pro dva kraje nového územního členění. Díky tomuto řešení nebylo potřeba vytvářet inspektoráty nové, což bylo zcela jistě velmi výhodné i například z hlediska ekonomického. Tuto ekonomickou výhodu můžeme shledat i v tom, že díky současné úpravě inspektoři pracují z místa jejich bydliště a nikoliv z inspektorátu, jak tomu bylo dříve, takže na samotnou kontrolu mohou vyrážet přímo z bydliště a na inspektorátu se zdržují jen po nezbytně dlouhou dobu, což zcela jistě šetří finanční prostředky i čas samotných inspektorů a jejich práce se hned stává efektivnější.

⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. str. 289.

1.3. Působnost a pravomoc SZPI

Novotný uvádí, že mezi jednu z nejdůležitějších charakteristik jakéhokoliv orgánu veřejné správy patří stanovení jeho působnosti a pravomoci, jelikož se tím stanoví jeho postavení v systému veřejné správy. *“Působnost se používá pro vyjádření dělby práce mezi různými orgány v soustavě veřejné správy a obecně vymezuje postavení a činnost určitého orgánu. Zpravidla tento pojem zahrnuje předmět a rozsah činnosti orgánů veřejné správy, tj. okruh otázek, které tento orgán projednává, rozhoduje, případně organizuje a realizuje a také za ně nese odpovědnost. (...) Rozeznáváme působnost věcnou /působnost všeobecnou nebo speciální), která určuje druh činnosti, a působnost územní, která stanoví, na jakém území může příslušný orgán správní činnost a příslušnými důsledky vykonávat. (...) Osobní působnost vymezuje okruh osob, na které dopadá věcná působnost orgánu veřejné správy.“*¹⁰ Co se týče SZPI, jedná se o správní úřad se speciální věcnou působností a celorepublikovou místní působností, která se vztahuje na všechny osoby na území České republiky, avšak výjimku nalezneme v § 13 zákona č. 146/2002 Sb., který stanoví, že tento zákon se nevztahuje na kontrolu výrobků, potravin nebo tabákových výrobků v útvarech a zařízeních Armády České republiky a Policie České republiky a v objektech Správy státních hmotných rezerv.

Přestože nalezneme v zákoně o Státní zemědělské a potravinářské inspekci jakési stanovení působnosti tohoto orgánu, vymezit věcnou působnost SZPI je nelehký úkol, k němuž je zapotřebí relativně velký počet zvláštních zákonů, které se zabývají různými oblastmi potravinářského práva. V zákoně o SZPI nalezneme jakýsi seznam nejdůležitějších zmocňovacích ustanovení ze zvláštních zákonů, avšak tento seznam není kompletní a je až příliš konkrétní, což by mohlo zapříčinit tvorbu mezer v právu, respektive v systému správního dozoru. Toto by těž mohlo dát vzniknout překrývání kontrolních kompetencí, což by samozřejmě nemuselo být ihned na škodu. Bezesporu bychom mnohem raději uvítali, kdyby určitou činnost dozorovaly dva správní orgány namísto žádného.

¹⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6. str. 32.

Za velmi dobré stanovení působnosti SZPI považuji to od Sládečka. „inspekce kontroluje zemědělské výrobky a potraviny nebo suroviny určené k jejich výrobě a tabákové výrobky z řady hledisek stanovených zákonem. Například splnění požadavků stanovených právními předpisy a mezinárodními smlouvami, zda nedochází ke klamání spotřebitele, zda jsou výrobky, potraviny, suroviny nebo tabákové výrobky uváděné do oběhu bezpečné.“¹¹

Když se na problematiku stanovení působnosti SZPI podíváme ze široka, můžeme říct, že se jedná o správní orgán, pod jehož působnost subsumujeme kontrolu a dozor nad zemědělskými výrobky, potravinami či surovinami, které jsou určeny k jejich výrobě a též tabákovými výrobky, jejich výrobci a jimi vykonávanými činnostmi v jednotlivých fázích výroby, skladování, uvádění na trh a dovozu či vývozu. Tato kontrola a dozor je uplatňována z hlediska jejich kvality a dalších kritérií stanovených zákonem, právními předpisy EU a mezinárodními smlouvami, jenž se Česká republika řídí. Musíme si uvědomit, že SZPI nedozoruje pouze nad věcmi, ale taktéž nad osobami, například při dodržování hygieny při výrobě potravin nebo zdali osoby, které přijdou do přímého kontaktu s potravinami, mají potravinářský průkaz. Budoucnost potravinářského průkazu je k dnešnímu datu ovšem poněkud nejistá. V poslanecké sněmovně leží návrh na jeho zrušení, jež je odůvodněný tak, že průkaz dostane každý, kdo zaplatí u praktického lékaře poplatek a není nijak podobně lékařsky prověřen a průkaz mu zůstává bez dalších kontrol na dobu neurčitou. V roce 2014 došlo k rozšíření působnosti SZPI zákonem č. 138/2014 Sb., o kontrolu uvádění potravin ve formě pokrmů ve stravovacích zařízeních, což bylo pro inspekci zásadním rozšíření pravomocí.¹²

Dále Sedláček uvádí, že „pravomoc (...) znamená právní prostředky, které má správní úřad k dispozici pro výkon působnosti. Obvykle se pak uvádí, že pravomoc právního úřadu se projevuje jako oprávnění: 1. vydávat nařízení (normativní správní akty), 2. vydávat správní akty (rozhodnutí, individuální správní akty), 3. vydávat opatření obecné povahy, uzavírat veřejnoprávní smlouvy, 5. provádět výkon správního rozhodnutí (exekuce). 6. provádět úkony

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9. str. 222.

¹² Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

správního dozoru. (...) Všechny uvedené složky pravomoci se ovšem neobjevují u každého správního úřadu, dokonce lze spíše říci, že taková kumulace bude vzácná.¹³ Z tohoto obecného výčtu pravomocí víme, že SZPI je nadána hlavně k provádění úkonů správního dozoru a k vydávání správních rozhodnutí. Většinu pravomocí, jenž SZPI náleží, je určena jejím samotným inspektorům, neboť oni jsou ti, kdo vystupují v roli vykonavatelů veřejné správy a provádí samotnou kontrolní činnost. V tom shledáváme princip profesionality, na které je SZPI vybudována. Úřední osoby jsou odborníky svého oboru a vztahuje se na ně úprava zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Již výše zmíněnou novelou č. 138/2014 Sb., došlo k rozšíření pravomocí, konkrétně nyní SZPI může vydávat opatření obecné povahy. „*Při zjištění nedostatků inspekce ukládá opatřením povinnost nedostatky odstranit a kontroluje splnění uložených opatření. Navíc může inspektor (zaměstnanec inspekce) po provedené kontrole zakázat výrobu nebo uvádění na trh výrobků, potravin, nebo surovin anebo tabákových výrobků, nesplňují-li požadavky stanovené zvláštními právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami, po prokázaném zjištění zdravotně závadných výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků je pak oprávněn nařídit jejich zničení. Při provádění správního dozoru disponují inspektoři řadou specifických oprávnění. Například odebírat vzorky výrobků, potravin nebo surovin anebo tabákových výrobků, požadovat od kontrolovaných osob odstranění zjištěných nedostatků nebo neprodlené provedení nezbytných opatření k jejich odstranění, ověřovat totožnost kontrolovaných osob, požadovat od pracovníků přicházejících do přímého styku s potravinami předložení zdravotních průkazů, pořizovat v souvislosti s kontrolní činností dokumentaci atd. Inspektorát je oprávněn k ukládání pokut za porušení zákona nebo za maření výkonu správního dozoru.*“¹⁴ Není pochyb, že bychom našli i další pravomoci, které jsou SZPI dána, avšak jsem přesvědčen, že takovýto výčet je zcela dostačující.

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9. str. 245-245.

¹⁴ Tamtéž, str. 221-222.

Považuji taktéž za nezbytné přiblížit čtenářům této práce problematiku správního dozoru z hlediska obecného. I když je má diplomová práce zaměřena právě na činnost právního oddělení SZPI, tato oblast s právním oddělením neodmyslitelně souvisí, neboť se jedná o hlavní náplň činnosti SZPI a jsou to přesně správní řízení v prvním stupni, kterými se právní oddělení zabývá nejvíce.

„Pod pojmem správní dozor rozumíme takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních předpisů a norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu. (...) Správní dozor je vykonáván jako dozor průběžný (je zaměřen na probíhající činnost adresátů), nebo jako dozor následný (zaměřený na sledování toho, jakým způsobem jsou odstraňovány nedostatky zjištěné při dřívějším výkonu dozoru). (...) Správní dozor může být vykonáván ve vztahu k určitému subjektu soustavně nebo jednorázově.“¹⁵

1.4. Odbor právní a zahraniční a právní oddělení na SZPI

Státní zemědělská a potravinářská inspekce má vlastní právní oddělení, které má za úkol zajišťovat právní ochranu SZPI a zabezpečovat dodržování právních předpisů v oblasti zemědělství, potravinářství, ale dokonce je lehce provázáno i do veterinárního a humánního lékařství.

Právní agenda jako celek je na Státní zemědělské a potravinářské inspekci rozdělena na dvě části. Ústřední inspektorát v Brně, jenž stojí nad jinými krajskými inspektoráty, má Odbor právní a zahraniční a člení se na tyto oddělení:

- Oddělení právní a legislativní I
- Oddělení právní a legislativní II
- Oddělení právní a legislativní III

¹⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. str. 283.

Oddělení právní a legislativní I., II. a III. mají stejnou pracovní náplň, nemají žádnou oddělenou specializaci a práce je přidělována rovnoměrně. Na Odboru právním a legislativním je ovšem zaměstnanec s právním vzděláním, který se specializuje na oblast vín a vinařství. Tato oblast je, jak si později ukážeme, pro SZPI na evropské úrovni zásadní.

Odbor právní a zahraniční se zabývá na Ústředním inspektorátu zejména o metodické řízení legislativně právní činnosti, respektive právníků inspektorátu v oblasti správního práva, veškerou agendu v oblasti správního práva s výjimkou zákona o státní službě. Odpovídá též za právní agendu cizojazyčných smluv se zahraničními partnery, které se týkají spolupráce úřadu v rámci mezinárodních projektů. Tvoří také koncepčně návrhy nových právních předpisů s celostátní působností v oblasti správního práva a koncipuje, formuluje nebo komplexně posuzuje návrhy právních předpisů s celostátní působností v připomínkovém řízení též v oblasti správního práva. Vypracovává zásadní právní výklady a stanoviska a stanovuje obecné postupy při aplikaci právních předpisů v oblasti správního práva. Koordinuje aktivní účast v pracovních formacích Komise EU a Rady EU a koordinuje i plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv a z členství v mezinárodních organizacích. Ručí za zahraniční styky a schvaluje a vyhodnocuje zahraniční pracovní cesty. Vyřizuje stížnosti a nese odpovědnost za další pravomoci a odpovědnosti popsané ve vnitřních předpisech Státní zemědělské a potravinářské inspekce.¹⁶

Každý krajský inspektorát má své vlastní právní oddělení. Velikost právního oddělení se odvíjí od velikosti inspektorátu, které je přímě úměrná počtu kontrolovaných subjektů v dané působnosti inspektorátu. Právní oddělení je odpovědné v neposlední řadě též za poskytování právních rad a vytváření právních názorů a stanovisek v rámci činnosti inspekce. V jeho pravomoci je i připomínkování vnitřních předpisů. Úzce spolupracuje s Odborem kontroly krajského inspektorátu nejen před výkonem kontroly, ale i v jejím průběhu buď fyzicky, nebo na dálku. Právní oddělení připravuje podklady k veřejným zakázkám a následně vypracovává smlouvy. Připravuje též smlouvy při výkupu a

¹⁶ *Kompetence jednotlivých složek a územní působnost* [online]. Státní zemědělská a potravinářská inspekce. 9. 9. 2019. [cit. 27. 2. 2023]. Dostupné z: [Státní zemědělská a potravinářská inspekce | Kompetence jednotlivých složek a územní působnost \(gov.cz\)](https://www.stzpi.cz/Kompetence-jednotlivych-slozek-a-uzemni-pusbobnost).

převodu, nebo prodeji nepotřebného majetku. Je k dispozici Odboru právnímu a zahraničnímu na Ústředním inspektorátu pro přípravu a řešení právních otázek týkajících se činnosti SZPI, jako jsou například návrhy na změnu a vytváření nových právních předpisů, a při projednávání námitek a odvolání v řízeních před soudy, a řešení dalších právních problémů.

2. Vedení agendy správního řízení v I. stupni

Právní oddělení Státní zemědělské a potravinářské inspekce na krajském inspektorátu se zabývá převážně správními řízeními. Je to alfou a omegou jeho činnosti, přičemž rozhoduje vždy podle své územní příslušnosti, ovšem občas nastanou situace, kdy jsou uložena opatření s celorepublikovým rozsahem, pokud dojde ke zjištění ve velkých řetězcích nad rámec kraje. Ve správním řízení zastupuje SPZI a příslušný inspektorát jeho ředitel. Odvolacím orgánem, jak jsem již dříve zmínil, je ústřední inspektorát. Další instancí je pak Správní soud, popřípadě po podání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. Správní řízení je vedeno podle zákona a totožně, jako v jiných správních orgánech.

Při své činnosti postupuje SZPI v souladu s celou řadou národních, a zejména nadnárodních právních předpisů. Kromě výše uvedeného zákona č. 146/2002 Sb., o SZPI a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), které upravují pravomoc a postup při kontrole prováděné inspektory SZPI, jsou dalšími stěžejními předpisy zákon č. 110/1997 Sb. o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, ve znění pozdějších předpisů (a jejich prováděcí vyhlášky), zákon č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Neméně důležitými jsou pak předpisy evropské unie, které upravují přístup nejen k samotné kontrole potravin, ale především jasně určují provozovatelům potravinářských podniků, jaké podmínky pro podnikání v tomto oboru mají dodržovat.

Stěžejními předpisy jsou:

- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin,
- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin,
- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům,

- nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EE) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin.¹⁷

2.1. Správní řízení

Definici pojmu správního řízení nalezneme v ustanovení § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), který říká, že správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Z této definice nám vyplývá, že je ho zapotřebí chápat materiálně, tedy splňuje-li řízení uvedené znaky, jedná se o správní řízení. Taktéž se správní řízení z podstaty věci musí týkat záležitostí, ve kterých autoritativně rozhoduje správní orgán o právech a povinnostech subjektů, přičemž je rozhodující, že subjekt, o jehož právech či povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah tohoto rozhodnutí orgánu veřejné moci nezávisí na vůli subjektu.¹⁸

Historie našeho Správního řádu sahá dvacátých let minulého století. „Prvním československým správním řádem bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Nahradilo jej vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), pak vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.“¹⁹ Velkou úpravou prošel správní řád v roce 1967 a to jako zákon č. 71/1967 Sb. Tento pozoruhodný legislativní kus vydržel víceméně bez novelizací téměř 40 let. Nová úprava správního řízení ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.; NSŘ) je ovšem o mnoho rozsáhlejší a asi osmi desítkám paragrafů správního řádu z roku 1967 odpovídá 140 paragrafů v řádu nynějším. Například ve správním řádu z roku 1967 nebyly vůbec popsány základní rysy správního řízení.²⁰

¹⁷ Bakalářská práce Bc. Václava Krlíše ze dne 27. 3. 2019., str. 23.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II ÚS 75/1993.

¹⁹ Bakalářská práce Bc. Václava Krlíše ze dne 27. 3. 2019., str. 6.

²⁰ Tamtéž, str. 7.

Není překvapením, že, stejně jako například v civilním řízení, se může jednat o řízení sporné a nesporné. Avšak oproti občanským a obchodním řízením se v případě správního řízení jedná ve většině případů spíše o řízení nesporné. Existují ovšem případy, kdy jsou správní orgány povolány k řešení sporů mezi osobami soukromého práva, a počet těchto případů, kdy se jedná o řízení sporné, je značný. Uvedu například řešení sporů o uhrazení telekomunikačních poplatků Českým telekomunikačním úřadem, kdy počet těchto řízení se pohybuje okolo několika set tisíc ročně.

Co se týče zásad, kterými se nesporné správní řízení řídí, jedná se zejména o zásadu oficiality a zásadu vyšetřovací. Na jejich základě je správní orgán povinen provést důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu bez ohledu na to, zda účastníci řízení splnili nebo nesplnili svou povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, jinými slovy musí být vždy zjištěn skutkový stav věci. Oproti tomu správní řízení sporné se opírá o zásadu dispoziční a zásadu projednací, ze kterých vychází, že vymezení základu dokazování je přeneseno na účastníky řízení a správní orgán vychází primárně z důkazů, které byly účastníky navrženy. To mu na druhou stranu nezabraňuje provést i jiné důkazy, avšak v zásadě smí vycházet pouze z navržených a provedených důkazů, případně ze skutečností, které účastníci prokázali za nesporné.

2.1.1. Subjekty správního řízení

Z obecného hlediska jsou za subjekty řízení považovány takové subjekty, jež jsou v daném řízení nositeli procesních práv a povinností a jejichž prostřednictvím mohou průběh správního řízení ovlivňovat. Přičemž za subjekty správního řízení označujeme na jedné straně správní orgán a na straně druhé účastníky řízení.

2.1.2. Správní orgán

Stejně jako definici správního řízení nalezneme ve správním řádu, tento zákon definuje i pojem správní orgán, přičemž se ovšem jedná o legislativní

zkratku. Podle § 1 odst. 1 správního řádu se jedná o orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a též o jiné orgány, právnické a fyzické osoby, v případě, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Jinými slovy lze označit za správní orgán všechny vykonavatele veřejné správy, jež mohou být jako nositelé vrchnostenské moci subjektem správního řízení, na straně veřejné moci. A kdo je to ten vykonavatel veřejné správy? Vykonavatelé veřejné správy nepochybně tvoří nejpodstatnější část veřejné správy, jelikož se jedná o orgány státní správy, orgány územní samosprávy konající v rámci své samostatné působnosti, orgány profesní a zájmové samosprávy či jiné subjekty, kterým je veřejná moc přiznána na základě zákona. Konkrétně mluvím o ministerstvech, jiných správních úřadech s celostátní působností (nezáleží, zda jsou řízené vládou či podřízené ministerstvům), dále o nezávislých správních úřadech, regionální a místní státní správě, státní správě vykonávané veřejnými sbory a též o státní správě propůjčené soukromým osobám.²¹

2.1.3. Účastníci řízení

Pojmu účastníci řízení se věnuje celá Hlava III správního řádu. V ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu nalezneme, že účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; a v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost či prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají – jedná se o tzv. účastníky hlavní. Dále odstavec 2 říká, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Tento odstavec hovoří o tzv. vedlejších účastnících. Poslední odstavec § 27 správního řádu doplňuje, že účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon, v případě, že zvláštní zákon nestanoví jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit,

²¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 168-170.

změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

Význam v rozlišení účastníků na hlavní a vedlejší spatřujeme v tom, že nám umožňuje stanovit ve správním řádu rozsah jejich procesních práv a povinností dle jejich hmotněprávního poměru k věci, o které se má správní řízení vést. Přičemž zásadu rovnosti účastníků řízení je třeba chápat nikoli jako rovnost absolutní, ale jako rovnost v těch právech a povinnostech, které zákon tomu či onomu účastníku přiznává.²²

2.1.4. Stručný popis průběhu správního řízení

Průběhu správního řízení se věnuje Část druhá, Hlava VI, Díl 1 až 8, konkrétně ustanovení §§ 44 až 79 správního řádu. Zahájit řízení lze buďto žádostí dle § 44 správního řádu či z moci úřední dle § 46 správního řádu. Pokud se jedná o řízení o žádosti, řízení je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. V řízení druhé, tedy z moci úřední, je řízení zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. V řízení o žádosti se tedy správní orgán řídí zásadou dispoziční, zatímco v řízení zahájeném z moci úřední zásadou oficality. Řízení tvoří od jeho zahájení až do vydání rozhodnutí jeden celek.

Dle § 49 odst. 1 správního řádu ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, v opačných případech je správní řízení zásadně písemné. Ještě bych měl k ústnímu jednání doplnit, že je neveřejné, pokud zákon nebo správní orgán neučí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Veřejnost ústního jednání může taktéž navrhnout již výše zmiňovaný tzv. hlavní

²² JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8. str. 110.

účastník, kdy správní orgán tomuto návrhu vyhoví, za předpokladu, že nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.

Základními podklady pro vydání rozhodnutí jsou návrhy účastníků, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, důkazy, skutečnosti obecně známé nebo podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci. Tyto podklady si v drtivém počtu případů opatřuje sám správní orgán, avšak účastníci řízení jsou povinni poskytnout správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost při opatřování si těchto podkladů.

Podle § 50 odst. 3 a 4 správního řádu je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, a v případě, že zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy, přičemž pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Toto ustanovení navazuje na ustanovení § 3 správního řádu, jenž říká, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

K provedení důkazu lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. I když, jak bylo zmíněno výše, povětšinou si podklady získává sám správní orgán, účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, ovšem správní orgán jimi není vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce jako dozorový orgán nad dodržováním platného potravinového práva ukládá v rámci správního řízení peněžité tresty provozovatelům potravinářských podniků, kteří se svým jednáním dopustili přestupků. Nejčastějším podkladem pro taková řízení je listina nazývaná protokolem o kontrole, kterou sepisují v rámci své kontrolní činnosti inspektoři. Ta musí podrobně a přesně reflektovat zjištěný skutkový stav a tedy protiprávní

jednání, kterého se měl provozovatel dopustit. Jen takový kontrolní materiál je způsobilý být podkladem pro vedené správní řízení. Ač SZPI jako správní orgán není povinna provádět protokol o kontrole jako důkaz, je povinna se k němu v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit a vyhodnotit jeho obsah a zákonnost. Listinné důkazy, které tvoří největší část důkazů v jí vedených řízeních, pak obvykle provádí jako důkazy mimo ústní jednání. Ústní jednání spočívající se výslechu svědků, ev. obviněného, provádí jen výjimečně, a obvykle pouze na základě odůvodněné žádosti účastníka řízení.²³

Správní řád taktéž ve svých ustanoveních popisuje postup správního orgánu v případě předběžných otázek, prostředků pro zajištění účelu a průběhu řízení, mezi které se řadí předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta a vykázání z místa konání úkonu. Dále správní řád pojednává o případném přerušení a zastavení správního řízení.

2.1.5. Rozhodnutí ve správním řízení

Účelem správního řízení je vydání rozhodnutí, coby individuálního správního aktu, které řeší konkrétní práva a povinnosti účastníka. Rozhodnutí vydané na základě řízení správního je definováno jako správní akt, jenž spadá do skupiny jednostranných správních aktů, a který činí správní orgán s cílem vyvolat v tom konkrétním případě přímé právní účinky.²⁴

Rozhodnutí se dělí na správní akty konstitutivní a správní akty deklaratorní. O správním aktu konstitutivním mluvíme ve chvíli, kdy správní orgán v rámci správního řízení svým rozhodnutím zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby. Oproti tomu správní akt deklaratorní je takový, kterým správní orgán v určité věci prohlašuje, že jmenovitě určená osoba práva nebo povinnosti má či nemá. Dále je můžeme dělit podle obsahu regulovaných vztahů na materiální, takové upravují hmotněprávní postavení jejich adresátů, a na procesní, které upravují pro účastníky jejich postavení v rámci

²³ Bakalářská práce Bc. Václava Krliše ze dne 27. 3. 2019., str. 45.

²⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1. str. 1481.

správního řízení. Rozhodnutí se též rozdělují podle okruhu osob, jenž ten který správní akt zavazuje. Známe rozhodnutí *in personam*, které působí pouze v nich jmenovitě určené osoby, a *in rem*, které zavazují všechny osoby, jež jsou v nějakém vztahu k předmětu daného správního aktu a nachází se ve stejné pozici jako původní adresát.²⁵

2.1.6. Opravné prostředky

Opravné prostředky, které může nespokojený subjekt správního řízení podat, specifikuje správní řád ve svém ustanovení § 81 a § 152, tedy odvolání a rozklad. Těmito dvěma instituty je vytvořen prostor pro nápravu případného nesprávného správního rozhodnutí a to ještě před nabytím právní moci. Odvolání lze podat proti každému rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Na druhou stranu rozklad lze podat jen proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. Musíme mít však na paměti, že odvolací řízení se řídí zásadou koncentrace řízení v prvním stupni, kterou popisuje § 82 odst. 4 věta první správního řádu, kdy k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení se přihlédnou jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

Mezi opravné prostředky taktéž patří mimořádný opravný prostředek obnovy řízení, jež nalezneme v ustanovení § 100 správního řádu. Za určitých podmínek se smí účastník řízení domáhat nápravy rozhodnutí, které již je v právní moci. Musely vyjít najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými či bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

²⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 194.

2.2. Charakteristika správního řízení o přestupcích vedeného SZPI

Správní řízení u Státní zemědělské a potravinářské inspekce bývá v drtivé většině vedeno jako správní řízení o přestupcích, které nyní v několika odstavcích přiblížím.

Procesní úprava správního trestání není jednotná. I přes snahu vytvořit jednotný předpis upravující podmínky odpovědnosti za přestupky, druhy správních trestů, ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení i postup v řízení samotném přijetím zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, je drtivá většina přestupků, dříve správních deliktů, obsažena roztržitě ve speciálních zákonech.

V oblasti správního trestání u přestupků provozovatelů potravinářských podniků vychází procesní úprava ze zmíněného zákona o přestupcích se subsidiárním užitím správního řádu. Řízení je zahajováno z moci úřední.

Účastníkem řízení je obviněný z přestupku ve smyslu § 69 zákona o přestupcích. Zvláštní právní předpisy v oblasti potravinového práva nerozlišují, zda je odpovědnou osobou právnická či fyzická podnikající osoba. Tyto subjekty odpovídají za porušení povinnosti bez ohledu na zavinění. Princip objektivní odpovědnosti také přejal nový přestupkový zákon, který stanoví odpovědnost fyzických podnikajících osob a právnických osob. Jednotícím znakem je charakter prováděné činnosti, kdy se musí jednat o provozovatele potravinářského podniku ve smyslu nařízení (ES) č. 178/2002.²⁶

Správní řízení vedené SZPI je ovlivněno tím, že časově navazuje na výkon správního dozoru prováděného SZPI, realizovaného dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Kontrola a správní řízení o správních deliktech jsou dvě samostatně vedená řízení, avšak není možné je od sebe zcela izolovat. Námitky proti protokolu lze totiž rovněž vypořádat v případě zahájení správního řízení až v rozhodnutí o přestupku. Zjištění učiněná v rámci kontroly jsou podkladem pro

²⁶ Bakalářská práce Bc. Václava Krliše ze dne 27. 3. 2019., str. 24.

rozhodnutí správního orgánu, zda zahájí z moci úřední správní řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu. V rámci kontroly vyhotovuje kontrolní orgán protokol o kontrole, který je typickým a základním důkazním prostředkem v rámci správního řízení o přestupku²⁷

2.3. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v posledních letech

V návaznosti na předešlou kapitolu a fakt, že přestupkové správní řízení nejčastěji končí udělením pokuty, považuji za zajímavé porovnání statistik, tudíž výši pokut a ukončených správních řízení u SZPI, v posledních třech letech. Jako i v kapitole 7 a 8, se statistika odvíjí od zajímavosti v tom smyslu, že se v posledních letech lidstvo celosvětově potýkalo s pandemií COVID-19 a na statistikách ohledně správních řízení se to promítá více, než v kapitolách, která se věnuje legislativní činnosti a soudních procesů. Všichni jsme zažili lockdowny a nouzové stavy, které potravinářskému a zemědělskému průmyslu udělaly obrovskou čáru přes rozpočet a nedovolovaly jim fungovat v běžném provozu a to mělo samozřejmě markantní dopad i na kontrolní činnost SZPI. Otázkou zůstává, zda se v těžkých dobách někteří provozovatelé potravinářských podniků nesnažili přidělovat SZPI problémy různými „šetrivými“ metodami nakládání s potravinami atp., a ve výsledku za to někteří nepykali více, než by tomu bylo v normálním provozu.

Nejčastějšími právními předpisy, jež byly porušovány a projednávány ve správních řízeních byly:

- čl. 4 nařízení (ES) č. 852/2004 – nedodržení hygienických požadavků při uvádění potravin do oběhu.
- čl. 5 nařízení (ES) č. 852/2004 – nedodržování postupů založených na zásadách HACCP.
- čl. 14 nařízení (ES) č.178/2002 – uvádění na trh potravin škodlivých pro zdraví nebo nevhodných k lidské spotřebě.

²⁷ Bakalářská práce Bc. Václava Krliše ze dne 27. 3. 2019., str. 25.

- čl. 7 nařízení (EU) č.1169/2011 – uvádění zavádějících informací (516); § 3 odst. 1 písm. i) zákona o potravinách – porušení povinností provozovatele potravinářského podniku k nahlašování činnosti.
- § 3 odst. 1 písm. k) zákona o potravinách – nedodržení stanovené teploty při uchovávání potravin.
- § 3 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách – neprodlené nevyřazení nevyhovujících potravin z dalšího oběhu.
- -§ 3 odst. 1 písm. r) zákona o potravinách – nezabezpečení dokladů o původu potravin.
- § 10 odst. 1 písm. b) zákona o potravinách – uvádění do oběhu potravin s prošlým datem použitelnosti.
- § 10 odst. 2 zákona o potravinách – neoddělené umístění a označení potravin s prošlým datem minimální trvanlivosti.
- § 16 zákona o vinohradnictví a vinařství – nedodržení požadavků na označení produktu/vína.
- § 27 zákona o vinohradnictví a vinařství – nedodržení požadavků na uvádění do oběhu vína.
- § 30 zákona o vinohradnictví a vinařství – neodpovídajícím způsobem vedení evidenčních knih v odvětví vína.
- čl. 76 nařízení (ES) č.1308/2013 – nedodržení požadavků obchodních norem u ovoce a zeleniny.
- čl. 80 odst. 2 nařízení (ES) č.1308/2013 – uvádění na trh výrobků z révy vinné podrobených nepovolenými enologickými postupy.
- -čl. 147 odst. 1 nařízení (EU) č.1308/2013 – uvádění na trh výrobků z révy vinné bez průvodních dokladů.
- čl. 42 odst. 1 nařízení (EU) 2019/33 – uvádění na trh výrobků z révy vinné označených v rozporu s nařízením.
- zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.²⁸

²⁸ Výroční zpráva SZPI za rok 2021., str. 69-70.

2.2.1. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v roce 2019

V předcovidovém roce 2019 bylo pravomocně skončeno 2 495 správních řízení vedených s provozovateli potravinářských podniků, v nichž byly uloženy pokuty v celkové výši 156 719 000 Kč, a rovněž ve správních řízeních o deliktech byla provozovatelům potravinářských podniků uložena povinnost nahradit náklady řízení v celkové výši 353 500 Kč.

Ústřední inspektorát rozhodoval jako odvolací orgán ve 146 případech odvolání proti rozhodnutí krajských inspektorátů o uložení pokuty provozovatelům potravinářských podniků. *„Ústřední inspektorát rozhodl, že bylo v 90 případech napadené rozhodnutí potvrzeno, v 35 případech byla provedena změna napadeného rozhodnutí (včetně změn formálního charakteru), v 15 případech bylo napadené rozhodnutí zrušeno a vráceno příslušnému inspektorátu k novému projednání a rozhodnutí, ve 2 případech bylo napadené rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno, v jednom případě bylo shledáno rozhodnutí nicotným a ve 3 bylo podáno opožděné odvolání.“*²⁹

2.2.2. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v roce 2020

Následný rok 2020 byl poznamenán pandemií, ale na počtu pravomocně skončených správních řízeních s provozovateli potravinářských podniků to až tolik vidět nebyl, bylo jich ukončeno 2 435. Rozdíl byl ovšem v ukládání pokut. Byly uloženy pokuty v celkové výši 96 597 500 Kč, tedy téměř o třetinu méně, než v roce předešlém. Využívalo se mnohem hojněji institutu napomenutí, které bylo uplatněno ve 253 případech. Provozovatelům potravinářských podniků byla uložena povinnost nahradit náklady správních řízení ve výši 313 000 Kč.

Ústřední inspektorát se zabýval a pravomocně rozhodnul o 149 odvoláních proti rozhodnutí krajských inspektorátů. V 88 případech rozhodnul ve prospěch napadeného rozhodnutí, ve 43 případech byla provedena změna rozhodnutí, ve 13 případech bylo rozhodnutí zrušeno a vráceno zpět ke krajskému inspektorátu

²⁹ Výroční zpráva SZPI za rok 2019 str. 70.

k opětovnému projednání. Čtyřikrát bylo napadené rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno. Jedenkrát bylo rozhodnutí shledáno nicotným a za celý rok se nestalo, že by bylo odvolání podáno opožděně.³⁰

2.2.3. Výsledky pravomocně ukončených správních řízení v roce 2021

Další, poslední rok, který jsem si vybral, byl covidový rok 2021 a co se týče pravomocně skončených správních řízení vedených s provozovateli potravinářských podniků, v podstatě totožný. Bylo skončeno 2 407 správních řízení, ve kterých byly uděleny pokuty v celkové výši 90 248 500 Kč, a provozovatelé potravinářských podniků museli zaplatit náklady na řízení v celkové výši 323 000 Kč.

Odvolání provozovatelů potravinářských podniků proti rozhodnutí o udělení pokuty krajským inspektorátem řešil Ústřední inspektorát v Brně ve 108 případech, ve kterých 50 krát rozhodl ve prospěch napadeného rozhodnutí. Ve 46 odvoláních provedl Ústřední inspektorát změnu rozhodnutí krajského inspektorátu včetně změn formálního charakteru a v 10 případech bylo napadené rozhodnutí zrušeno a vráceno správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Shodně, po jednom případě, bylo rozhodnuto o zrušení rozhodnutí a zastavení řízení, stejně jako v případě pozdního podání odvolání.³¹

Z mého pohledu Státní zemědělská a potravinářská inspekce jednala v dobách covidu naprosto korektně a přihlížela na strasti, které panovaly ve společnosti. Pokud někdo doufal v to, že může podvádět a ohrožovat bezpečí běžných lidí např. falsifikáty, nedodržování hygienických postupů, ředěním pití anebo klidně prošlými potravinami s tím, že mu to někdo „odpustí“, tak je to pro mě naprosto nepřijatelné a SZPI činila v těchto případech vždy správně.

³⁰ Výroční zpráva SZPI za rok 2020., str. 69-70.

³¹ Výroční zpráva SZPI za rok 2021., str. 69-70.

3. Konzultační a poradenská činnost pro kontrolní oddělení na SZPI

Právní oddělení na Státní zemědělské a potravinářské inspekci je nápomocno kontrolnímu oddělení. Jsou různé druhy kontrol a akcí, přičemž některé jsou řízeny ústředně, některé jsou běžné a často opakované. V praxi mohou pro inspektory, jakožto součást kontrolního oddělení, nastat výjimečné situace, se kterými se inspektor často ve stresu a časové tísní nedokáže vypořádat podle jasně daných metodik a postupů na které jsou školeni a v tu chvíli je inspektorům k dispozici právní oddělení. Kontrolní činnost funguje v několika různých rovinách.

Zajímavostí plzeňského inspektorátu je, že zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole zná v případě kontroly jen protokol, ale Krajský inspektorát SZPI v Plzni si vnitřním předpisem zřídil tzv. doklad o kontrolních úkonech, se kterým se dá zahájit kontrola, a nejsou proti němu přípustné námitky, protože doklad o kontrolních úkonech zákon o kontrole nezná. Doklad o kontrolních úkonech slouží inspektorům v průběhu kontroly jako průběžný protokol, kdy inspektor v případě opakování kontroly, nebo nejistoty může díky dokladu o kontrolních úkonech využít právní oddělení. Doklad je na konci kontroly přesně reflektován do protokolu, stejně jako celý její průběh a závěrečné vyhodnocení. Proti protokolu je již samozřejmě přípustný opravný prostředek.³²

3.1. Běžné kontroly

Inspektoři se mohou vydávat na běžné kontroly, které se provádějí pravidelně a jedny z nejčastějších jsou například:

- Pravidelné kontroly potravin po datu spotřeby
- Ovoce a zelenina
- Kontrola hygieny a sanitace

³² Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

- Kontrola označování potravin (např. značení v českém jazyce, klamavé značení)
- Kontrola uchovávání potravin

Na tento druh kontroly mají inspektoři školení ať už vstupní, nebo průběžná. Z tohoto důvodu si inspektoři, pokud nenastane výjimečná situace, umějí vždy poradit a správně připravit protokol pro další řízení, nebo zajistit opatření, která ale schvaluje ředitel inspektorátu.³³

3.2. Složité odběry vzorků, nové kontroly a ústředně řízené akce

Kromě běžných kontrol inspektoři vykonávají i složitější a poněkud větší akce, jako třeba složité odběry vzorků, nebo akce celorepublikově řízené Ústředním inspektorátem v Brně. S novelizacemi zákonů a s přibývajícimi evropskými nařízeními se SZPI musí etablovat a provozovat i nové kontroly, které dřív nedělala. Z logických důvodů tyto kontroly nebudu jmenovat, ovšem mezi složité kontroly se, to mohu zmínit, řadí například kontrola internetových obchodů a doplňků stravy.

Před těmito akcemi dostanou inspektoři z Odboru právního a zahraničního z Ústředního inspektorátu dokument, který se nazývá metodický dopis, který obsahuje i právní kvalifikaci.

Státní zemědělské a potravinářská inspekce kontroluje v průběhu let více a více subjektů a vzorků. Při kontrolách složitých vzorků spolupracuje SZPI s vybranými laboratořemi a pro inspektory je to mnohdy nad jejich kvalifikační možnosti.

U nových kontrol samozřejmě i přes jasně danou metodiku nastanou situace, které se musí projednat s právním oddělením a následně se metodický

³³ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

dopis aktualizuje. Právní oddělení na krajských inspektorátech jsou vždy k dispozici k právnímu výkladu.

Ústředně řízené akce zahrnují i akce, které jsou problematikou u celé Evropské unie. Tyto situace si vyžadují spolupráci mezi všemi evropskými úřady tohoto zaměření.

Složitě, a často i hodně specifické kontroly, vyžadují složitější právní vyhodnocení. Inspektoři si v těchto případech předpřipraví kontrolní materiál a posléze právní oddělení ohodnotí, zdali se daná právní kvalifikace shoduje.³⁴

3.3. Konzultace právního oddělení s inspektory v terénu a na inspekci

Právní oddělení je nápomocno inspektorům v jakékoliv situaci, která může při kontrolách nastat ať už v terénu, nebo v situacích, které jsou natolik složité anebo nové, že ani právní oddělení v danou chvíli není schopno přesně určit správnou právní kvalifikaci a postup. V praxi nastávají i situace, kdy je inspektorovi záměrně bráněno v přístupu do provozovny, nebo je dokonce provozovatel agresivní či inspektora napadne. Inspektoři jsou na tyto situace školeni a z velké většiny ví, jak si poradit, ale nastávají i situace, kdy to sám inspektor nemá šanci vyřešit dle zavedeného postupu. Ve velmi výjimečných a velmi složitých případech mohou být právníci z právního oddělení součástí kontrolního týmu přímo v terénu.

3.3.1. Konzultace s inspektory v terénu

Inspektoři Státní zemědělské inspekce nejsou právníci, často jednájí pod tlakem, a proto se může stát, že inspektor něco zjistí a není si jistý složitostí, nebo nedokáže právně kvalifikovat danou situaci v terénu. V těchto chvílích může

³⁴ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

inspektor telefonicky kontaktovat právní oddělení svého inspektorátu. Právní oddělení buď situaci vyhodnotí a kvalifikuje, pokud si ví v časovém presu a stresu rady, anebo ponechá případ k pozdějšímu projednání díky dříve zmíněnému dokladu o kontrole.

3.3.2 Konzultace s inspektory na inspekcí

Při kontrolách nastanou i situace, kdy si pod tlakem ani právní oddělení není stoprocentně jisté právní kvalifikací daného případu a rozhodne o pozdějším projednání. V těchto případech se sejde inspektor s připravenými podklady a dokladem o kontrolních úkonech s právním oddělením a společně vyhodnotí právní kvalifikaci a postup pro danou kontrolu, která je později zrcadlena do protokolu o kontrole.³⁵

³⁵ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

4. Veřejné zakázky

Veřejné zakázky na Státní zemědělské a potravinářské inspekci se řídí zákonem č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, který každým rokem prochází mnoha novelizacemi.

V praxi to funguje tak, že veřejné zakázky v inspekci jsou v dnešní době řízené ústředně a v mnoha případech se SZPI řídí Ministerstvem zemědělství a následuje jeho kroky. Jde například o veřejné zakázky na tarify do služebních telefonů, auta, IT software i hardware.

Ústřední inspektorát uzavírá jak nadlimitní, tak podlimitní veřejné zakázky například na přístroje do laboratoří v ceně v řádech milionů korun.

Plzeňský inspektorát SZPI vyhlásí veřejnou zakázku sám o sobě ročně velmi málo a řídí se vždy výše zmíněným zákonem a to od průzkumu trhu až po vybrání dodavatele. Na užší výběr se vždy určí komise, která se sejde, poté vyhodnotí nabídky, dále se sepíše zápis a následně rozhodnutí, kterým se vyzoomí výherce veřejné zakázky.

Tím, že Ústřední inspektorát řídí v podstatě veškeré veřejné zakázky, tak u krajských inspektorátů jde například o zakázku na tonery do tiskáren, nebo nákup pracovních prostředků. U veřejných zakázek se zohledňují hlediska jako ekonomická výhodnost, environmentální dopady, ale jeden z požadavků je i to, zdali zájemce zaměstnává zdravotně postižené osoby, nebo osoby se sníženou pracovní schopností.³⁶

³⁶ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

5. Tvorba a kontrola smluv

Právní oddělení na SZPI figuruje u tvorby a kontroly smluv, ovšem v tomto ohledu jsou to z drtivé většiny, troufnu si tvrdit u všech, až na pár výjimek, pouze smlouvy u veřejných zakázek a u převodu, nebo výkupu nepotřebného majetku, kterým Státní potravinářská a zemědělská inspekce disponuje. Mezi nejzásadnější, respektive hlavně ten nepotřebný majetek, který stojí za zmínku, se řadí auta, počítače a telefony.

5.1 Smlouvy u veřejných zakázek

Právní oddělení tvorbou a kontrolou smluv navazuje i na zadávání veřejných zakázek.

Před samotnou tvorbou smlouvy s dodavatelem se musí zkontrolovat formality a těmi nejzajímavějšími jsou například:

- Písemně, nebo do datové schránky
- Časová lhůta
- Nabídka musí být psána v českém jazyce
- Seznam subdodavatelé
- Cena materiálu od subdodavatelů

Nejčastěji se uzavírají dva druhy smluv a to smlouva o dílo a kupní smlouva.

5.2. Smlouvy při výkupu nepotřebného majetku

Státní zemědělská a potravinářská inspekce disponuje majetkem, který je dlouhá léta užívaný a jeho funkčnost s přibývajícím věkem klesá. I když se orgán snaží myslet především ekonomicky, tak je potřeba používaný majetek průběžně

obměňovat. Nepotřebný majetek musí být nabídnut jiným orgánům veřejné správy, přičemž v tomto případě jde o smlouvu o převodu, později je vždy zveřejňován na internetových stránkách Státní zemědělské a potravinářské inspekce a přihlásit se do výkupu kdokoliv, kdo splní náležitosti přihlášení.

Zájemci mají možnost se přihlásit, ale v tomto případě se zohledňuje logicky nejvíce cena. S přihlášeným, který nabídl nejvyšší cenu, se uzavře kupní smlouva na nepotřebný majetek.³⁷

³⁷ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

6. Konzultace při pracovněprávních problémech

Konzultace při pracovněprávních problémech by se dala vyložit tak, že právní oddělení Státní zemědělské a potravinářské inspekce je řediteli inspektorátu k dispozici při každém kárném řízení od začátku až do po úplný konec řízení. Větší kárné přestupky se, stejně jako jiné zásadnosti většího měřítka, řeší přes Ústřední inspektorát v Brně, tudíž krajské právní oddělení a ředitelé řeší drobnější nedostatky ve službě a drobná kárná provinění.

Administrativní pracovníci na krajských inspektorátech bývají z pravidla vedeni jako běžní zaměstnanci oproti zbylým zaměstnancům inspekci, kteří jsou vedeni podle zákona č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, proto se u administrativních pracovníků kárné přestupky řeší dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.³⁸

My se budeme věnovat státním zaměstnancům Státní zemědělské a potravinářské inspekce, u kterých se kárná provinění, jak jsem již zmínil, řídí dle služebního zákona, respektive vnitřním předpisem, kterým si může každý krajský inspektorát upravovat kritéria zákona dle svých možností a samozřejmě v souladu se zákonem, ovšem i tento předpis je v případě SZPI veden pro všechny krajské inspektoráty ústředně. V této diplomové práci budeme vycházet z vnitřního předpisu SZPI proto je možné, že některé náležitosti nebudou přímo totožné s platným zněním služebního zákona a budou lehce upraveny, ovšem my si ukážeme ty rozdílné části kárného institutu.

6.1. Drobné nedostatky ve službě

Podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě může drobné nedostatky ve službě vyřídit představený nebo služební orgán tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Drobnými nedostatky ve službě jsou zpravidla jednání státního zaměstnance, které formálně naplňují znaky kárného provinění,

³⁸ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

ale jedná se o jednání s nepatrnou společenskou škodlivostí. V tomto případě je povinností představeného nebo služebního orgánu využít tohoto mírnějšího opatření.

Uložení výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě se řídí částí čtvrtou správního řádu. Výtka musí být založena na relevantních podkladech, kterými bude případně možné prokázat oprávněnost uložené výtky. Písemná výtka musí být na základě těchto podkladů i odůvodněna, pro státního zaměstnance musí z výtky srozumitelně vyplývat důvody jejího uložení včetně vymezení skutku a jeho časového určení. Proti výtce může státní zaměstnanec podat stížnost služebnímu orgánu podle § 157 zákona o státní službě, jejímž důsledkem může být v případě, že bude stížnost shledána jako důvodná, příkaz služebního orgánu, aby výtka byla vyřazena z osobního spisu státního zaměstnance.

6.2 Průběh kárného řízení

V rámci SZPI se zřizuje jedna kárná komise. Jedná se o kárnou komisi prvního stupně. Kárné řízení se zahajuje z moci úřední a na základě podnětu služebního orgánu, z podnětu státního tajemníka Ministerstva zemědělství jako služebního orgánu v nadřízeném služebním úřadu nebo náměstka pro státní službu. Zahajuje se též na základě podnětu bezprostředně nadřízeného představeného státního zaměstnance anebo též i vyššího představeného tohoto zaměstnance.³⁹

Kárná komise je povinna posoudit, zda ke spáchání kárného provinění nedošlo v důsledku okolností, které vylučují jeho protiprávnost (krajní nouze, nutná obrana, jednání na příkaz). Řízení před kárnou komisí je neveřejné. Místem jednání kárné komise je vždy pracoviště SZPI. O zahájení kárného řízení předseda kárné komise vyrozumí kárně odpovědnou osobu, proti níž se kárné řízení vede, a to doručením oznámení o zahájení kárného řízení do vlastních rukou a poučí ji o právu zvolit si zmocněnce, vyjádřit se ke skutečnostem, které se jí kladou za vinu

³⁹ Pozn. autora: zde vidíme drobnou odlišnost od přesného znění služebního zákona.

a navrhnout důkazy na svou obhajobu. Dnem doručení oznámení je kárné řízení zahájeno.

Jediným účastníkem kárného řízení je státní zaměstnanec, proti kterému je vedeno kárné řízení.

Státní zaměstnanec má jako účastník kárného řízení zejména právo

- navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí,
- vyjádřit v řízení své stanovisko,
- na přiměřený čas k přípravě obhajoby,
- na informace o řízení,
- aby mu byla před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí,
- nahlížet do spisu a činit si z něj výpisy,
- zvolit si zmocněnce,
- aby jeho věc byla projednána v zásadě v jeho přítomnosti,
- nebýt nucen aktivně spolupracovat k objasnění kárného provinění.

Vyžaduje-li povaha nebo obsah podnětu předběžné objasnění skutečností, uvedených v podnětu na zahájení řízení, předseda kárné komise nebo jím určený člen komise provede potřebná šetření. Účelem je zejména zjistit stanovisko kárně odpovědné osoby, proti níž se kárné řízení vede, popřípadě zjistit další potřebné skutečnosti a důkazy, nejsou-li k podnětu přiloženy nebo v něm uvedeny. Odpovědnost za opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí má kárná komise. Kárná komise je s ohledem na povahu kárného řízení povinna zjišťovat v rámci kárného řízení všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného státního zaměstnance. Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníka řízení, důkazy, skutečnosti známé kárné komisi z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.⁴⁰

„Kárná komise řízení zastaví, sezná-li, že:

⁴⁰ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 7. 11. 2022.

- *skutek, o němž se vede řízení, se nestal, anebo se nejedná o zaviněné porušení služební kázně (kárné provinění),*
- *skutek, o němž se vede řízení, nespáchala kárně odpovědná osoba,*
- *spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo kárně odpovědné osobě prokázáno,*
- *návrh na zahájení kárného řízení byl podán opožděně; odpovědnost za kárné provinění zanikla uplynutím 1 roku od spáchání kárného provinění, aniž by bylo zahájeno kárné řízení,*
- *bylo již ve věci pravomocně rozhodnuto soudem nebo správním orgánem,*
- *kárně odpovědná osoba v době řízení již není státním zaměstnancem nebo zemřela,*
- *věc byla po zahájení řízení postoupena jinému správnímu orgánu nebo orgánu činnému v trestním řízení.* ⁴¹

Tato část předpisu zůstává naprosto totožná, jako ve služebním zákoně.

Pokud je třeba zajistit účast osoby při úkonu kárné komise, kárná komise k takovému úkonu dotčenou osobu předvolá podle § 59 správního řádu. Kárná komise předvolává zejména obviněného státního zaměstnance k ústnímu jednání nařízenému k projednání kárného provinění, a dále osobu, která má být vyslechnuta jako svědek podle § 55 správního řádu. Po provedení předběžného šetření, nebo není-li takového šetření potřeba, určí předseda kárné komise termín ústního jednání, vyrozumí o něm a o právu se ho zúčastnit podatele podnětu na zahájení kárného řízení a kárně odpovědnou osobu, proti níž návrh směřuje, popřípadě zmocněnce, kterého si zvolila. ⁴²

Je-li potřeba vyslechnout svědky, předseda kárné komise je předvolá k ústnímu jednání. Termín ústního jednání se stanoví zpravidla tak, aby kárně odpovědná osoba a její zmocněnec měli od vyrozumění alespoň pět pracovních dnů na přípravu obhajoby. Stejnou lhůtu na přípravu je třeba poskytnout i osobě, která podala podnět na zahájení kárného řízení. Ústní jednání se koná v přítomnosti kárně odpovědné osoby, proti níž návrh směřuje. V její nepřítomnosti

⁴¹ §96 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁴² Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 7. 11. 2022.

je možné věc projednat pouze tehdy, odmítne-li se před kárnou komisí dostavit, anebo se bez důvodné omluvy nedostaví. Pokud si kárně odpovědná osoba zvolí zmocněnce, má tento právo zúčastnit se ústního jednání. Na počátku ústního jednání přednese předseda kárné komise nebo jím určený člen komise oznámení o zahájení kárného řízení a odůvodní jej. Pokud se kárně odpovědná osoba dopustila více kárných provinění, projednávají se ve společném řízení. Bylo-li provedeno předběžné šetření, předseda kárné komise nebo jím určený člen komise kárně odpovědnou osobu a účastníky řízení seznámí s jeho výsledky.⁴³

Předseda kárné komise kárně odpovědnou osobu, proti níž se kárné řízení vede, vyslechne. Provádí také další potřebné důkazy. Kárně odpovědná osoba má právo odepřít výpověď. Osoby, které byly povolány jako svědci, předseda kárné komise poučí o smyslu, účelu a významu kárného řízení a vyzve je, aby vypovídaly pravdivě a nic nezamlčely. Kárně odpovědná osoba, proti níž se kárné řízení vede, její zmocněnec a ten, kdo podnět k zahájení kárného řízení podal, mají právo vyjádřit se k prováděným důkazům, klást svědkům otázky a podávat návrhy na doplnění dokazování. Po skončení dokazování se může k věci vyjádřit ten, kdo podnět podal, zmocněnec a kárně odpovědná osoba, proti níž se kárné řízení vede; této osobě vždy patří poslední slovo. O jednání před kárnou komisí a poradě kárné komise se pořizují protokoly. Protokol o jednání podepisuje předseda kárné komise a tajemník, protokol o poradě předseda kárné komise, členové komise a tajemník. Před vydáním rozhodnutí kárné komise prvního stupně ve věci kárného provinění státního zaměstnance musí být obviněnému státnímu zaměstnanci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Uplatnění tohoto zásadního práva účastníka kárného řízení umožní kárná komise účastníkovi kárného řízení tím, že jej vyrozumí o tom, že ukončila shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí, a vyzve jej k uplatnění práva zakotveného v § 36 odst. 3 správního řádu.

Kárná komise se nejprve usnáší o tom, zda kárně odpovědná osoba se porušení služební kázně (kárné provinění) dopustila, a posléze o tom, jaké kárné opatření se jí uloží. Dojde-li kárná komise k závěru, že kárně odpovědná osoba se kárného provinění dopustila, uvede, v čem zaviněné porušení služební kázně

⁴³ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 7. 11. 2022.

skutkově spočívalo. Rozhodnutí kárné komise vyhlásí předseda komise při ústním jednání. Rozhodnutí je třeba ve lhůtě 15 kalendářních dnů písemně vyhotovit. Kromě výroku musí písemné rozhodnutí obsahovat jeho odůvodnění a poučení o odvolání. Rozhodnutí kárné komise se doručí kárně odpovědné osobě, proti níž bylo kárné řízení vedeno, do vlastních rukou. Dále se rozhodnutí doručuje zmocněnci, pokud ho kárně odpovědná osoba má, a tomu, který k zahájení kárného řízení podal podnět. Proti rozhodnutí kárné komise prvního stupně lze podat odvolání do 15 kalendářních dnů ode dne, kdy bylo rozhodnutí o uložení kárného opatření doručeno. Odvolání má odkladný účinek. Odvolacím orgánem ve věcech kárné odpovědnosti je kárná komise druhého stupně, která se zřizuje na Ministerstvu vnitra. Z odvolání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné.

Kárná komise prvního stupně může na základě podaného odvolání sama rozhodnout o zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí, ale pouze tehdy, pokud takovým rozhodnutím plně vyhoví odvolání (autoremedura). Kárná komise se musí vždy, než bude spis se stanoviskem postoupen kárné komisi druhého stupně, usnést na tom, zda pro vydání rozhodnutí v autoremeduře shledá či neshledá důvod. Pokud není shledán důvod pro vydání rozhodnutí v autoremeduře, je kárná komise prvního stupně povinna spis se svým stanoviskem postoupit kárné komisi druhého stupně, a to do 30 kalendářních dnů ode dne podání odvolání. Spis se stanoviskem k podanému odvolání se zasílá kárné komisi druhého stupně, a to cestou sekce pro státní službu Ministerstva vnitra. Spis bude postoupen v originálu a kompletní, včetně všech jeho součástí a příloh, aby mohlo být napadené rozhodnutí řádně přezkoumáno. Pokud bude přílohou správního spisu i osobní spis státního zaměstnance nebo jeho části, lze tyto části spisového materiálu předat pouze v kopii.⁴⁴

⁴⁴ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 7. 11. 2022.

6.3. Kárné opatření

Určování druhu kárného opatření je věcí správního uvážení kárné komise.

Při svém rozhodování o druhu kárného opatření kárná komise přihlíží k závažnosti kárného provinění, zejména ke způsobu porušení služební kázně, k významu a rozsahu následků, k okolnostem, za nichž ke skutku porušení služební kázně došlo, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu kárně odpovědné osoby k dodržování služební kázně, služebnímu hodnocení a také k tomu, zda již za kárné provinění bylo v minulosti uloženo kárné opatření.

„Za více kárných provinění kárně odpovědné osoby projednaných ve společném řízení se uloží kárné opatření podle nejzávažnějšího kárného provinění.

Kárné opatření nelze uložit v případě, že kárně odpovědná osoba již byla za týž skutek pravomocně potrestána soudem nebo jiným správním orgánem.

Od uložení kárného opatření lze v rozhodnutí o kárném provinění upustit, jestliže k nápravě kárně odpovědné osoby postačí již samotné projednání kárného provinění.

Za kárné provinění kárná komise může kárně odpovědné osobě uložit některé z kárných opatření, jimiž jsou:

- písemná důtka,
- snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců,
- odvolání ze služebního místa představeného, nebo
- propuštění ze služebního poměru.⁴⁵

Tyto náležitosti se též shodují totožně se služebním zákonem, protože tato část je poměrně dost zásadní.

Písemná důtka je ze všech sankcí nejmírnějším kárným opatřením, které se ve většinových případech ukládá státnímu zaměstnanci za méně závažné kárné provinění, jako jsou převážně nedbalostní jednání, s menší mírou společenské

⁴⁵ §89 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

škodlivosti a zanedbatelným nebo méně závažným následkem. Písemná důtka je vykonána právní mocí rozhodnutí o uložení kárného opatření.

Snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců je kárným opatřením, které se státnímu zaměstnanci uloží v případě závažnějších kárných provinění s vyšší mírou společenské škodlivosti. Toto kárné opatření se provede snížením platu státního zaměstnance o částku, která odpovídá procentnímu snížení uvedenému ve výroku rozhodnutí o uložení kárného opatření. Rozhodnutí o kárném opatření se stane vykonatelným současně s nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který bude uveden ve výroku rozhodnutí. Doba dočasné neschopnosti k výkonu služby, ani jiné překážky ve službě nestaví běh doby kárného opatření. Kárné opatření bude vykonáno po odpadnutí překážky ve službě.

Kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného kárně odpovědné osobě je možné uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění, zejména pokud porušovala služební kázeň dlouhodobě, svým jednáním způsobila zvlášť závažný následek nebo jednala ze zavrženíhodných pohnutek. Podle § 60 odst. 4 zákona o státní službě představenému, kterému bylo pravomocně uloženo toto kárné opatření, končí dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení kárného opatření výkon služby na služebním místě představeného.

Propuštění ze služebního poměru je kárným opatřením, které je kárně odpovědné osobě možné uložit jen za zvlášť závažné kárné provinění, zejména pokud porušovala služební kázeň dlouhodobě, svým jednáním způsobila zvlášť závažný následek nebo jednala ze zavrženíhodných pohnutek. Podle § 74 odst. 1 písm. e) zákona o státní službě státnímu zaměstnanci, kterému bylo pravomocně uloženo toto kárné opatření, končí dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení kárného opatření služební poměr.

Lhůty pro zahlazení kárného opatření zůstávají také stejné, jako ve služebním zákoně, proto se na státního zaměstnance hledí, jako by nebyl za kárné provinění postižen po uplynutí:

- 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, byla-li uložena písemná důtka,

- 2 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, bylo-li uloženo snížení platu, nebo
- 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí v ostatních případech.

Rozhodnutí o uložení kárného opatření po zahlazení kárného opatření přestávají být součástí osobního spisu státního zaměstnance. Na státního zaměstnance se v důsledku zahlazení kárného opatření hledí, jako by nebyl za kárné provinění postížen, tj. k zahlazenému kárnému opatření nelze např. přihlížet při případném ukládání kárného opatření za jiné kárné provinění.⁴⁶

⁴⁶ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu SZPI v Plzni ze dne 7. 11. 2022.

7. Spolupráce na legislativní činnosti

Státní zemědělská a potravinářská inspekce se z její podstaty podílí na vzniku zákonů ve spolupráci s ministerstvy, a to především s Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem zdravotnictví. Bývá tázána na stanovisko k pozměňovacím návrhům k návrhům zákonů. Inspekce se spolupodílí na vzniku, nebo novelizacích zákonů a dále i na prováděcích vyhláškách k různým zákonům. Neméně důležitá je SZPI v oblasti tvorby právních předpisů EU, kde se též angažuje. Aktivně sleduje vývoje právních úprav, přípravy prováděcích aktů a poskytuje podklady Ministerstvu zemědělství na jednání a dokonce se také účastní jednání, ovšem pouze v rámci diskutovaných oblastí a dle potřeby.

SZPI oplývá experty a specialisty na různá odvětví a ti se pravidelně účastní jednání pracovních formací Rady EU a Komise EU, čímž se podílí na legislativním procesu i na úrovni EU.

Opět jsem vybral pro porovnání roky 2019, 2020 jako rok covidový a rok 2021 jako poslední dostupný, protože v čase psaní diplomové práce nebyly ještě dostupná data z roku 2022, který byl v určitém smyslu první „relativně normální“, což by bylo určitě pro porovnávání velmi přínosné.

7.1. Legislativní činnost v roce 2019

7.1.1. Účast na tvorbě zákonů

V roce 2019 se Státní zemědělská a potravinářská inspekce podílela na tvorbě sedmi zákonů a to především ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství. Jednalo se například o novelizaci zákona č. 110/1997 Sb., o potravinových a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Dalším, už z názvu zákona důležitým legislativním procesem, byla pro SZPI novela zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. V dalších případech se jednalo

o připomínky k novelám zákonů, kde SZPI připomínkovala k novelám zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; k novele zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele; k novele zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a k novele zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. SZPI předložila i stanovisko k pozměňovacímu návrhu k vládnímu návrhu zákona č. 378/2007, zákon o léčivech.⁴⁷

7.1.2. Účast na vzniku či novelizaci prováděcích vyhlášek k zákonům

Rok 2019 byl pro Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci v oblasti novelizace prováděcích vyhlášek k zákonům plodnější, než roky následné. Spolupodílela se totiž na vzniku, či novelizaci sedmi prováděcích vyhlášek a jednalo se o tyto vyhlášky: „*vyhláška č.129/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 132/2015 Sb., o sazebníku náhrad nákladů za rozborů prováděné laboratořemi Státní zemědělské a potravinářské inspekce pro účely kontroly; vyhláška č. 274/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 397/2016 Sb., o požadavcích na mléko a mléčné výrobky, mražené krémy a jedlé tuky a oleje; vyhláška č. 227/2008 Sb., o paušálních nákladech. Dále se podílela na tvorbě vyhlášky o požadavcích na výrobu pokrmů, způsobu uvádění pokrmů na trh a dalších požadavcích na pokrmy; novele vyhlášky č. 417/2016 Sb., o některých způsobech označování potravin a novele vyhlášky č.157/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro čerstvé ovoce a čerstvou zeleninu, zpracované ovoce a zpracovanou zeleninu, suché skořápkové plody, houby, brambory a výrobky z nich, jakož i další způsoby jejich označování a novele vyhlášky č. 76/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro přírodní sladidla, med, cukrovinky, kakaový prášek a směsi kaka a s cukrem, čokoládu a čokoládové bonbony.*“⁴⁸

⁴⁷ Výroční zpráva SZPI za rok 2019., str. 66-68.

⁴⁸ Tamtéž.

7.1.3. Účast na úrovni EU

Pro Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci na úrovni EU je každým rokem důležité sledovat hlavně vývoj právní úpravy v oblasti vinařství, která je pro inspekci mezi nadnárodními nařízeními jednou z nejzásadnějších. Další důležitou, tudíž jednou z nejvíce sledovaných sekcí, je příprava prováděcích aktů k nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví organizace trhu se zemědělskými produkty. SZPI poskytuje pravidelně podklady Ministerstvu zemědělství, aby se mohlo připravit na jednání a má inspekci kdykoliv k dispozici na jednáních v oblastech jí se týkajících.

Rok 2019 se v Evropě nesl ve znamení rumunského a finského předsednictví, za jejichž předsedání se uskutečnilo 26 zahraničních pracovních cest s účastí v různých pracovních skupinách. V rámci těchto jednání se desítky expertů a specialistů SZPI účastnila 23 jednání v pracovních formacích Rady EU a Komise EU, kde spolupracovala na legislativních procesech, přičemž nejčetnější byla účast na jednání pracovní skupiny Evropské komise pro sledovatelnost tabáku, kterých se SZPI účastnila celkem 7x. Třikrát byli inspekční experti součástí jednání pracovní skupiny pro potraviny nového typu a pracovní skupiny pro zemědělské kontaminanty, následovaná pracovní skupinou pro RASFF, což je systém rychlého varování pro potraviny a krmiva, případně společně s AAC, který je zas systémem proti falšování potravin, a Food Fraud, který má „hlídat“ podvody, pašování a klamání týkající se též potravin a krmiv, jichž se zástupci Státní zemědělské a potravinářské inspekce účastnili v roce 2019 dvakrát.

SZPI má zástupce, který sleduje jednání Resortní koordinační skupiny na Ministerstvu zemědělství České republiky. *„Resortní koordinační skupina představuje koordinační centrum pro schvalování instrukcí, pozic a mandátů prezentovaných za ČR a resort zemědělství na jednáních pracovních orgánů EU včetně COREPERu, Zvláštního zemědělského výboru a Rady ministrů pro zemědělství a rybolov.“*⁴⁹

Rok 2019 byl, stejně jak následných dva a půl roku, pro Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci důležitý v tom smyslu, že začaly přípravy

⁴⁹ Výroční zpráva SZPI za rok 2019., str. 68.

na české předsednictví EU, proto byla učiněna prvotní nominace osmnácti zaměstnanců SZPI, kteří se podíleli na aktivitách českého předsednictví České republiky Radě EU ve druhé polovině roku 2022.⁵⁰

7.2. Legislativní činnost v roce 2020

7.2.1. Účast na tvorbě zákonů

Stejně jako v předešlém roce, se i v roce 2020 Státní zemědělská a potravinářská inspekce podílela na vzniku sedmi zákonů při spolupráci opět především s Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem zdravotnictví České republiky. SZPI se podílela na legislativním procesu novel zákona č. 110/1998 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, který se novelizuje i několikrát do roka ať už kvůli kontroverzním tabákovým výrobkům, anebo kvůli potravinovým výrobkům a jejich vlastnostem, které jsou pro lidstvo naprosto zásadní. Dále inspekce podávala připomínky k novele zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, k novele zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, k novele zákona č. 452/2001 Sb., o označení původu ochrany a zeměpisných označení a o změně zákona o ochraně spotřebitele. Neméně se podílela na novele zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Připomínkovala i k návrhu zákona o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a u návrhu zákona o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí.⁵¹

7.2.2. Účast na vzniku či novelizaci prováděcích vyhlášek k zákonům

Jak jsem již zmínil, rok 2019 byl plodnější. Měla na to dopad pandemie COVID-19, která v roce 2020 ochromila celý svět, a kvůli které se v legislativní

⁵⁰ Výroční zpráva SZPI za rok 2019., str. 66-68.

⁵¹ Výroční zpráva SZPI za rok 2020., str. 67-69.

nouzi projednávaly důležitější a v danou chvíli potřebnější prováděcí vyhlášky k zákonům a samotné zákony. Státní zemědělská a potravinářská inspekce se v roce 2020 spolupodílela na vzniku či novelizaci čtyř prováděcích vyhlášek. „Jedná se o tyto vyhlášky: novela Vyhlášky č. 54/2004 Sb., o potravinách určených pro zvláštní výživu a o způsobu jejich použití; návrh Vyhlášky o seznamu potravin podle § 9 b odst. 1 písm. c) zákona o potravinách a tabákových výrobcích; návrh Vyhlášky o požadavcích na zpracované ovoce a zpracovanou zeleninu, skořápkové plody, houby, brambory a výrobky z nich a banány; návrh Vyhlášky, kterou se stanoví výše poplatků za poskytnutí českých technických norem a jiných technických dokumentů, poplatků za přístup do databáze a poplatků za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům; návrh Vyhlášky o požadavcích na jakost a zdravotní nezávadnost balených vod a způsobu jejich úpravy.“⁵²

7.2.3. Účast na úrovni EU

Jako v předešlých letech se i v roce 2020 Státní zemědělská a potravinářská inspekce podílela na tvorbě právních předpisů EU. Každý rok SZPI sleduje vývoj právní úpravy v oblasti vinařství, jakožto jednu z nejzásadnějších a to opět zejména přípravu prováděcích aktů k nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhu se zemědělskými produkty a je tudíž závazná pro všechny státy Evropské unie.

Tento rok se zaměstnanci SZPI účastnili jednání pracovních formací Evropské komise a Rady aktivně a pravidelně až do jedné chvíle-do příchodu pandemie COVID-19. Do té doby se uskutečnilo celkem 6 zahraničních pracovních cest, z čehož byly 3 cesty pro pracovní skupinu pro zemědělské či průmyslové kontaminanty a zbylé 3 pro jiné pracovní skupiny. Další 5 jednání pro pracovní skupiny pro zemědělské či průmyslové skupiny probíhala videokonferenční formou, stejně jako následující jednání. Pětkrát videokonferenčně proběhla jednání související s nařízením pro úřední kontroly potravin. Pravidelně si „zavolaly“ skupiny pro systémy RASFF, AAC a Food

⁵² Výroční zpráva SZPI za rok 2020., str. 70.

Fraud a dvakrát se setkaly skupiny pro e-commerce. V roce, kterému v Evropě předsedalo Chorvatsko a Německo se tedy těmito způsoby uskutečnilo 22 setkání pracovních formací Evropské komise a 2 setkání Rady, přičemž na všech byli přítomni experti Státní zemědělské a potravinářské inspekce.

I v roce 2020 sledoval zástupce SZPI jednání Resortní koordinační skupiny na Ministerstvu zemědělství České republiky, která, jak se jsem se již zmínil, představuje koordinační centrum pro schvalování instrukcí, pozic a mandátů prezentovaných za ČR a resort zemědělství na jednáních pracovních orgánů EU včetně COREPERu, Zvláštního zemědělského výboru a Rady ministrů pro zemědělství a rybolov.

S blížícím se předsednictvím v Evropské radě proběhlo informativní setkání ve druhé půlce roku 2020.⁵³

7.3. Legislativní činnost v roce 2021

7.3.1. Účast na tvorbě zákonů

Rok 2021 se nesl, stejně jako rok předešlý, v duchu pandemie COVID-19 a proto neměla SZPI tolik možností přiložit ruku k dílu při vzniku nebo novelizaci zákonů. I tak se Státní zemědělská a potravinářská inspekce spolupodílela, ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství, na legislativním procesu novely zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Dále uplatnila inspekce připomínky k novele zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele či k novele zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Šlo tedy o podílení se na vzniku 3 zákonů.

⁵³ Výroční zpráva SZPI za rok 2020., str. 70.

7.3.2. Účast na vzniku či novelizaci prováděcích vyhlášek k zákonům

Novela vyhlášky č. 231/2016 Sb., o odběru, přípravě a metodách zkoušení kontrolních vzorků potravin a tabákových výrobků, novela vyhlášky č.150/2008 Sb., o kontrole výroby a oběhu lihu a návrh vyhlášky o požadavcích na čaj, kávu a kávoviny. U vzniku, či novelizaci těchto 3 vyhlášek se byla přítomna SZPI, která k daným vyhláškám připomínkovala.

7.3.3. Účast na úrovni EU

Jako každý rok SZPI sledovala hlavně „vinařskou“ právní úpravu. *„Stejně jako v předcházejících letech se SZPI podílela na tvorbě právních předpisů EU. SZPI aktivně sledovala vývoj právní úpravy v oblasti vinařství, zejména přípravu prováděcích aktů k nařízení (EU) č.1308/2013, kterým se stanoví organizace trhu se zemědělskými produkty.“*⁵⁴ Státní zemědělská a potravinářská inspekce byla k dispozici, jako vždy, Ministerstvu zemědělství a předkládala mu veškeré podklady na jednání a účastnila se vybraných jednání.

V rozjetém covidovém roce se všechna jednání pracovních formací Evropské komise Rady EU uskutečnila on-line. *„Během roku se za portugalského a slovinského předsednictví v Radě EU uskutečnilo bezmála 40 jednání s problematikou relevantní pro SZPI. Nejčastěji se scházela pracovní skupina EK pro nařízení pro úřední kontrolu potravin (7×) následovaná pracovní skupinou EK pro Food Fraud (5×). Dále se experti scházeli ve skupinách EK pro systém rychlého varování RASFF, systém administrativní spolupráce AAC, zemědělské či environmentální kontaminanty, víno a lihoviny, k problematice dovozu a dalším.“*⁵⁵

⁵⁴ Výroční zpráva SZPI za rok 2021., str. 74.

⁵⁵ Tamtéž, str. 76.

Resortní koordinační skupina na Ministerstvu zemědělství České republiky, jakožto centrum pro schvalování instrukcí, pozic a mandátů prezentovaných za ČR a resort zemědělství na jednáních orgánů EU včetně COREPERu, Zvláštního zemědělského výboru a Rady ministru pro zemědělství a rybolov, byla jako každý rok sledována zástupcem SZPI, aby měla inspekce veškeré informace pro situaci a chod.

Pro Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci, stejně jako pro celou Českou republiku, byla druhá polovina následujícího roku ve znamení předsednictví v Radě EU, tudíž se zástupci SZPI začali pravidelně účastnit odborných vzdělávacích a jazykových kurzů, které je měli na nacházející předsednictví alespoň teoreticky připravit. Za SZPI bylo z původních osmnácti nominovaných nakonec nominováno sedmáct zaměstnanců do 10 pracovních skupin Rady EU především v rolích národních zástupců a specialistů v ústředí. Jeden zaměstnanec byl připraven alternovat za předsedu pracovní skupiny. V souvislosti s přípravou na tuto významnou událost se také uskutečnily pravidelné schůzky Grémia Ministerstva zemědělství, kterých se účastnil ústřední ředitel SZPI, a také schůzky Koordinační skupiny Ministerstva zemědělství, jichž se účastnil zástupce odboru právního a zahraničního Ústřední inspekce. Předmětem jednání byly kromě konkrétních agend a obsazení pracovních skupin rovněž organizační záležitosti, jako například financování českého předsednictví, veřejné zakázky nebo vzdělávání. V roce 2021 se uskutečnilo první setkání zástupců jednotlivých pracovních skupin, kde byly nastíněny možné agendy či možnosti zasedání jednotlivých skupin.⁵⁶

⁵⁶ Výroční zpráva SZPI za rok 2021., str. 74-77.

8. Účast na soudních jednáních

8.1 Žaloba proti opatření

Právní oddělení krajských inspektorátů Státní zemědělské a potravinářské inspekce se účastní soudních jednání výjimečně, jelikož pravomoc zastupovat inspektorát má pouze v případě, je-li na návrh inspektora ředitelem inspektorátu při kontrole uděleno opatření, proti kterému je přípustná žaloba, kterou může využít kontrolovaná osoba, která nesouhlasí s uděleným opatřením. Tyto žaloby bývají v praxi v rámci jednoho kraje opravdu v řádu jednotek ročně. Při žalobách proti opatření právní oddělení zastupuje daný krajský inspektorát u příslušného krajského soudu u soudního líčení běžným způsobem, přičemž jediná možnost opravného prostředku proti rozhodnutí krajského soudu je kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nejčastějšími žalobami jsou žaloby proti opatření podávané provozovateli potravinářských podniků v oblasti doplňků stravy. Pro ukázkou jsem vybral zajímavá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde byla vedena soudní jednání mezi žalobcem a Krajským inspektorátem v Plzni u Krajského soudu v Plzni a později u Nejvyššího správního soudu, které si ukážeme na konci kapitoly.⁵⁷

8.2. Žaloba proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu

Pokud ředitel krajského inspektorátu uloží provozovateli potravinářského podniku pokutu, je přípustné odvolání k Ústřednímu inspektorátu SZPI v Brně, které rozhodnutí správního řízení vedeného v I. stupni prošetří, jak jsme si již dříve vysvětlili, a provede úkony, které jsou, nebo nejsou potřeba. Proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu, pokud kontrolovaná osoba nesouhlasí ani s rozhodnutím Ústředního inspektorátu, je přípustná žaloba, která posouvá případ

⁵⁷ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

k příslušnému krajskému soudu, který leží v kraji, kde bylo vedeno řízení v I. stupni.

Protože žaloba je vedena proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu, spadá zastoupení SZPI pod Odbor právní a zahraniční, respektive pod jeho Oddělení právní a legislativní. Při soudních jednáních, jež jsou vedena proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu, zastupují SZPI právníci z Oddělení právního a legislativního a právní oddělení příslušného krajského inspektorátu, jenž rozhodoval správní řízení v I. stupni, jsou pouze v menšinových případech k dispozici ústředním právníkům k doplnění podkladů, nebo jiných informací a soudní jednání jako taková nenavštěvují.⁵⁸

8.2.1. Rozhodnutí správního soudnictví v roce 2019

Pro zajímavost jsem opět zvolil výsledky z let 2019, 2020 a 2021 o rozhodování krajských soudů a Nejvyššího správního soudu. V předešlých statistických srovnáních bylo vidět, že COVID-19 měl dopad na počet pravomocně ukončených správních řízení, nebo na celkovou výši vybraných pokut. U správního soudnictví je tomu opačně. I když SZPI využívala mnohem častěji formu napomenutí a v předešlých letech by byla rovnou udělena pokuta, tak můžeme jen polemizovat o tom, zda z pohledu žalobců bylo tak činěno kvůli strachu z vlastní budoucnosti provozovatelů potravinářských podniků v těžkém období, nebo byla někde v koutku mysli pouze sázka na lidskost a jakési doufání v upuštění od pokuty v době, kdy se svět zastavil.

„V roce 2019 rozhodly ve správním soudnictví pravomocně krajské soudy o 30 žalobách proti rozhodnutím ÚI. Z doručených pravomocných rozsudků krajských soudů byla ve 29 případech žaloba jako nedůvodná zamítnuta a v jednom případě bylo rozhodnutí ÚI soudem částečně zrušeno a věc vrácena

⁵⁸ Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

*k dalšímu řízení. V roce 2019 nabylo právní moci též 11 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se rozhodnutí ÚI.*⁵⁹

8.2.2. Rozhodnutí správního soudnictví v roce 2020

Jak jsme si již řekli, tak rok 2020 byl na žaloby proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu hojnější. Krajské soudy rozhodly o 39 žalobách proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu, přičemž ve 31 případech byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta a v 8 případech bylo rozhodnutí Ústředního inspektorátu zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud vydal 12 pravomocných rozhodnutí týkajících se rozhodnutí Ústředního inspektorátu.⁶⁰

8.2.3. Rozhodnutí správního soudnictví v roce 2021

Rok 2021 byl podobný, jako rok předešlý, opět bylo víc žalob vedených proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu než v roce 2019 a to 38, ze kterých bylo 29 rozhodnuto o zamítnutí žaloby jako nedůvodné a 9x bylo rozhodnutí Ústředního inspektorátu zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Právní moci nabylo 10 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o rozhodnutích Ústředního inspektorátu.⁶¹

8.3. Účast na soudních jednání - vybraná judikatura

V další části své diplomové práce se věnuji vybrané judikatuře, jež se vztahuje k činnosti Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Konkrétně se jedná o dvě soudní rozhodnutí, v nichž figuroval Inspektorát v Plzni, v jednom v pozici žalovaného a následně stěžovatele, když se Inspektorát v Plzni rozhodl

⁵⁹ Výroční zpráva SZPI za rok 2019., str. 70.

⁶⁰ Výroční zpráva SZPI za rok 2020., str. 73.

⁶¹ Výroční zpráva SZPI za rok 2021., str. 77.

podat proti rozsudku Krajského soudu v Plzni kasační stížnost, a ve druhém jako správní orgán, jenž vydal rozhodnutí v prvním stupni, proti kterému bylo dále podáno odvolání k Ústřednímu inspektorátu, proti kterému byla nakonec podána správní žaloba ke Krajskému soudu v Plzni.

8.3.1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ohledně Královských oplatek

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2021, č. j. 4 As 198/2020-51

Úvodem se budu věnovat shrnutí předcházejícího řízení. Kontrola dodržování povinností při uvádění potravin na trh se uskutečnila v provozovně žalobce P. H. (dále jen „žalobce“) v Karlových Varech dne 9. 11. 2017. Během kontroly bylo inspektorem zjištěno, že žalobcem vyráběné výrobky, nazvané Královské oplatky, porušují chráněné zeměpisné označení Karlovarské oplatky. Podle závěrů Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Plzni (dále jen „plzeňský inspektorát“), tyto oplatky nesplňovaly požadavky, které jsou na chráněné zeměpisné označení kladeny, zejména tím, že byly vyráběny mimo území Karlových Varů, konkrétně na území Luhačovic, a taktéž při jejich výrobě nebyla použita vřídelní voda. Plzeňský inspektorát uvedl, že obaly těchto výrobků obsahovaly prvky způsobilé vyvolat v průměrném spotřebiteli klamný dojem, že pocházejí z Karlových Varů. Jednalo se zejména o vyobrazení Mlýnské či tržní kolonády v Karlových Varech s jejich popisky na obalech oplatek. Na základě uvedených kontroly bylo vydáno plzeňskou inspekcí rozhodnutí ze dne 18. 12. 2017, ve kterém byl nařízen zákaz uvádění na trh shora uvedených výrobků a jejich stažení z důvodu porušení ustanovení čl. 12 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1151/2012, o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, v platném znění.⁶²

Proti tomuto opatření podal žalobce ke Krajskému soudu v Plzni žalobu. Krajský soud v Plzni dospěl k názoru, že napadené rozhodnutí se nedostatečným

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2021, č. j. 4 As 198/2020-51.

způsobem zabývalo tím, co v případě žalobce přesně obsahuje, co zahrnuje a co je chráněno chráněným zeměpisným označením. Plzeňský inspektorát totiž nezpochybnil žalobcovo tvrzení, že obdobně značené výrobky již dříve posuzoval a s vyobrazením lázeňské kolonády neshledal problém. Z toho důvodu byl plzeňský inspektorát povinen řádně odůvodnit tuto názorovou změnu ve svém rozhodnutí, ovšem neučinil tak.

Taktéž Krajský soud v Plzni vykl plzeňskému inspektorátu, že se dostatečně nevypořádal s námitkou ochranné známky registrované Evropským úřadem duševního vlastnictví v prospěch žalobce, přestože ten mu tuto skutečnost sdělil. Musíme si totiž uvědomit, že obal výrobku s vyobrazením Mlýnské kolonády je totiž též registrován jako ochranná známka Evropské unie a plzeňská inspektorát měl tedy řešit to, že Evropský úřad průmyslového vlastnictví zaregistroval ochrannou známku, které dle jeho názoru porušuje chráněné zeměpisné označení.

Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Plzni podal plzeňský inspektorát kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přičemž ve své kasační stížnosti a jejím doplnění uvedl, že její zrušené rozhodnutí je řádně odůvodněno a závěr krajského soudu je tak nesprávný, jelikož jasně vymezil, čím žalobcovi výrobky neodpovídaly chráněnému zeměpisnému označení Karlovarské oplatky, a dokonce i uvedl rozsah ochrany, který podle evropské legislativy náleží zeměpisnému označení. Dále plzeňský inspektorát uvedl, že tvrzení žalobce o údajné změně rozhodovací praxe neodpovídá skutečnosti, jelikož žalobce v minulosti splnil opatření, jež mu ukládalo přeznačit potraviny s obchodním označením *Královské oplatky z Karlových Varů* takovým způsobem, aby nedocházelo k připomenutí názvu Karlovarské oplatky. Přičemž z odůvodnění bylo zřejmé, že předmětem posouzení bylo pouze slovní vyjádření názvu výrobku *Královské oplatky z Karlových Varů*. Dle plzeňského inspektorátu ostatní části označení nezkoumali, a tudíž zde nemohlo být založeno legitimní očekávání žalobce, že jinak je výrobek souladný s právními předpisy. Jako poslední plzeňský inspektorát reagoval na výhradu týkající se nedostatečného vypořádání s existencí registrované obchodní známky Evropským úřadem duševního vlastnictví. Uvedl, že ve svém rozhodnutí řádně popsal, jaký vliv by mohla, existence ochranné

známky na posouzení dané situace, mít. Přičemž plzeňský inspektorát nezpochybňoval samotnou správnost registrace ochranné známky, nýbrž její užití a uvedl, že pokud by žalobce chtěl známku používat na své oplatky, musel by dodržovat podmínky specifikace zapsané pro chráněné zeměpisné označení Karlovarské oplatky. V opačném případě by jejím užitím mohl být spotřebitel ohledně zeměpisného původu oplatek klamán.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, přičemž plzeňský inspektorát namítal, že v napadeném rozsudku mu soud pouze vágně vytkl, že se nedostatečným způsobem zabýval tím, co v případě žalobce obsahuje, zahrnuje a co je chráněno chráněným zeměpisným označením a tento závěr považuje za nepřezkoumatelný z toho důvodu nedostatku důvodů a též z důvodu nesrozumitelnost, neboť nebylo zřejmé, jaké konkrétní nedostatky se rozhodl soud plzeňskému inspektorátu vytknout.

Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil, neboť „*krajský soud totiž v odůvodnění rozsudku jasně a zcela srozumitelně sdělil své požadavky na řádné vymezení rozsahu chráněného zeměpisného označení a jeho ochrany. Konkrétně uvedl, že plzeňský inspektorát byl povinen uvést, co chráněné zeměpisné označení obsahuje, tj. co konkrétně zahrnuje a co je jím chráněno. Porušení této povinnosti přitom krajský soud dovedl zejména z toho, že plzeňský inspektorát žalobcovy obaly posoudil výrazně odlišně než dříve, aniž by se to však projevilo na uvedeném rozsahu chráněného zeměpisného označení tak, jak jej plzeňský inspektorát vnímal. V té souvislosti pak bylo podle krajského soudu navýsost potřebné, aby bylo správním orgánem jasně vyjeveno, co je vlastně obsahem chráněného zeměpisného označení v dané věci. Tento závěr je přitom podle nejvyššího správního soudu zcela dostatečný, jasný a náležitě odůvodněný.*“⁶³

Dále Nejvyšší správní soud posuzoval správnost závěru krajského soudu o nedostatečném odůvodnění změny rozhodovací praxe. Plzeňský inspektorát tvrdil, že žalobci nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání z důvodu, že v minulosti

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2021, č. j. 4 As 198/2020-51.

nebyly ostatní prvky označení vůbec posuzovány a navíc žalobce tento argument neuplatnil v rámci správního řízení.

V tomto bodě kasační stížnosti dal Nejvyšší správní soud plzeňskému inspektorátu za pravdu, neboť je za potřebí, aby žalobce vznesl příslušné námitky již ve správním řízení. V tomto případě mohl plzeňský inspektorát jen těžko nabýt dojmu, že žalobce shledává v napadeném rozhodnutí porušení zásady legitimního očekávání. Přičemž bylo možné souhlasit s žalobcem a krajským soudem v tom, že plzeňský inspektorát mohl v žalobci vzbudit dojem, že ostatní prvky označení, i když připomínaly karlovarské reálie, jsou v souladu s právními předpisy. Jenže v rozhodnutí bylo zpochybněno užití fotografií karlovarských kolonád a příslušných popisků, jež ve spotřebitelovi mohly vzbuzovat dojem, že se jedná o karlovarské opatky. Přičemž žalobce se rozhodl proti tomuto rozhodnutí nepodat správní žalobu. Ačkoliv lze chápat důvody jeho počínání, plzeňský inspektorát mohl zcela oprávněně nabýt dojem, že žalobce vzal výtky na vědomí. Z toho vyplývá, že bylo pochopitelné, že plzeňský inspektorát nepovažoval za důvodné vypořádat se s případným zásahem do žalobcova legitimního očekávání. Na základě výše popsaných skutečností nemohl Nejvyšší správní soud souhlasit se závěrem krajského soudu, že plzeňský inspektorát dostatečně neodůvodnil svůj názorový posun ve věci.

Jako poslední se zabýval Nejvyšší správní soud existencí evropské ochranné známky. Krajský soud uvedl, že plzeňský inspektorát byl povinen se zabývat tím, že Evropský úřad duševního vlastnictví neshledal nesoulad a s chráněným zeměpisným označením, a proto měl plzeňský inspektorát věnovat pozornost příslušným řízením, která registrování evropské ochranné známky předcházela. Plzeňský inspektorát vyslovil nesouhlas ve své kasační stížnosti s tímto závěrem krajského soudu a argumentoval stejným způsobem jako před krajským soudem, tedy že názor Evropského úřadu duševního vlastnictví vyslovený při zápisu ochranné známky není relevantní, jelikož nezpochybňoval její existenci, nýbrž její užití. Dále uvedl, že přezkum rozporu ochranné známky s chráněnými zeměpisnými označeními se neděje vždy, ať už z jakéhokoliv důvodu, a z tohoto důvodu obsahuje nařízení Rady č. 207/2009 postup, jak zrušit ochrannou známku zapsanou v rozporu s požadavky v něm uvedenými. Navíc plzeňský inspektorát tvrdil, že by bylo nepravděpodobné, že by Evropský úřad

průmyslového vlastnictví odmítl ochrannou známku zapsat a dle jeho názoru by k tomu přistoupil pouze za situace, kdy by ochranná známka obsahovala přímo chráněné označení Karlovarské oplatky. Toto tvrzení se Nejvyšší správní soud považoval za irelevantní, neboť plzeňský inspektorát ji nezmínil ve svém rozhodnutí a rovněž ho nepodložil žádnými důkazy. K tomu lze taktéž dodat, že „logika tohoto tvrzení zásadně nabourává strukturu vzájemných vztahů mezi správními orgány“⁶⁴, neboť z tohoto tvrzení víceméně vyplývá, že přestože mohou jiné správní orgány někdy pochybit, není důležité se jejich rozhodnutími zabývat. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že správní právo jako celek je postaveno na zcela opačných zásadách, konkrétně zásada presumpce správnosti správních rozhodnutí a zásada obdobného rozhodování v obdobných věcech.

*„S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že nehodnotí správnost všech plzeňským inspektorátem uvedených tvrzení, nicméně souhlasí s krajským soudem v tom, že tato tvrzení měla být uvedena již v žalobou napadeném rozhodnutí, a nikoliv až ve vyjádření k žalobě či později v kasační stížnosti, na rozdíl od předchozí námitky (porušení legitimního očekávání) totiž existencí evropské ochranné známky žalobce argumentoval od samého počátku správního řízení, a povinností plzeňského inspektorátu tak bylo tato jeho tvrzení pečlivě vypořádat. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s krajským soudem, že způsob jakým plzeňský inspektorát tuto námitku vypořádal, nelze považovat za dostatečný.“*⁶⁵ Dále Nejvyšší správní soud argumentuje, že si plzeňský inspektorát měl zjistit podrobnosti o průběhu registračního řízení a o rozsahu přezkumu, jenž byl proveden. Přičemž závěr tvrzení plzeňského inspektorátu, že ono registrační řízení je pro projednávanou věc zcela irelevantní, je liché, neboť z čl. 36 nařízení Rady č. 207/2009 vyplývá, že sice Evropský úřad duševního vlastnictví posuzuje, zda v případě zapisované ochranné známky není dán některý z tzv. absolutních důvodů pro zamítnutí zápisu a tyto důvody jsou uvedeny v čl. 7 tohoto nařízení, avšak patří mezi ně i jiné skutečnosti, například, že ochranná známka by mohla klamat veřejnost.

Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že z důvodu, že alespoň jeden z důvodů, pro které krajský soud zrušil napadené rozhodnutí, obstál, bylo možné

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2021, č. j. 4 As 198/2020-51.

⁶⁵ Tamtéž.

považovat napadený rozsudek za zákonný a důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

Z mého pohledu, coby spotřebitele, se mi přístup inspekce zamlouvá, neboť při představě, kdy si já jako lázeňský host ať už české, nebo zahraniční národnosti, na Kolonádě v Karlových Varech zakoupím oplatky, předpokládám, že se jedná o výrobek s historickou tradicí od První republiky a rád si za ně připlatím. Tyto výrobky byly a jsou vyráběny podle chráněné zeměpisného označení, které vychází z historických receptů složených z místních surovin, které jsou obohacené o minerální vodu z oblasti Karlových Varů. Už pro to, při letném pohledu na balení oplatek, kde je zobrazen reliéf Kolonády s názvem „Královské“ vzbuzuje balení ve spotřebiteli pocit, že si koupil originální Karlovarské oplatky. Mnoho českých turistů by ani nenapadlo zkoumat zadní stranu balení s informací, kde je uvedeno, že výrobek byl vyroben v Luhačovicích, kdy tuto informaci například zahraniční turista není schopen vůbec rozluštit. Pro běžného spotřebitele se tudíž jedná o klamání, ale soud musí rozhodovat podle platné legislativy a v tomto případě inspektor je odkázán z jedné strany na zdravý selský rozum a na druhé straně je vybaven znalostmi potravinářské legislativy. Protokolem se řídí veškeré další kroky ve správním řízení a inspektor v daný moment právě využije spolupráce výkladu a právního názoru svého právního oddělení tak, aby mohl sepsat veškeré podklady a zjištění do protokolu o kontrole, aby byl v souladu s legislativou a mohl být využit jako podklad ke správnému řízení. Inspektor připravuje protokol na místě a pod tlakem provozovatele potravinářského podniku a mnohdy i pod časovým presem může udělat chybu, která zdánlivě není zásadní, nicméně v pozdějších soudních jednáních se může tou rozhodující chybou stát.

8.3.2. Rozsudek Krajského soudu v Plzni v případě datlí se škůdci

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. srpna 2018, č. j. 30 A 128/2017-158

V první řadě bych rád popsal skutkové okolnosti tohoto případu, jež jsou pro čtenáře této práce stěžejní. Kontrola dodržování povinností při uvádění

potravin do oběhu byla v provozně žalobce Lidl Česká republika v.o.s. (dále jen „žalobce“) provedena dne 13. 12. 2013 podle zákona o SZPI. Dle protokolu byl Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, Inspektorátem v Plzni (dále jen „plzeňská inspekce“), odebrán a na místě hodnocen vzorek potravin Alesto Fine Tunisian Dates, velikost 250 g (dále jen „datle“), u nichž bylo zjištěno, že balení určené pro spotřebitele obsahovala datle se škůdci, konkrétně s mrtvými larvami a brouky, a stopy po jejich působení (exkrementy a poškozené plody). Hodnoceno bylo celkem 5 balení, v nichž byl zjištěn následující výskyt nevyhovujících plodů:

- a) 1. balení – nezjištěn nevyhovující plod,
- b) 2. balení – zjištěno 5 napadených plodů, představující 26,315 % z celého balení,
- c) 3. balení - zjištěny 4 napadené plody, představující 21,05 % z celého balení,
- d) 4. balení – zjištěno 6 napadených plodů, představující 31,58 % z celého balení,
- e) 5. balení – zjištěno 7 napadených plodů, představující 36,84% z celého balení.

Po provedení kontroly bylo plzeňskou inspekcí oznámeno žalobci zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. Následovalo provedení listinných důkazů mimo ústní jednání a poté plzeňský inspektorát vyrozuměl žalobce o ukončení shromažďování podkladů rozhodnutí a poučil jej o možnosti vyjádřit se k nim před vydáním rozhodnutí. Rozhodnutím plzeňské inspekce ze dne 29. 5. 2014 byla žalobci uložena pokuta 2 000 000 Kč, přičemž žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání ke Státní zemědělské a potravinářské inspekcí, ústřední inspektorát (dále jen „ústřední inspektorát“). Ústřední inspektorát snížil uloženou pokutu na 1 800 000 Kč a ve zbývající části rozhodnutí plzeňské inspekce potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí ústředního inspektorátu podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“), jenž rozhodnutí plzeňského inspektorátu zrušil a vrátil k dalšímu řízení. Soud mimo jiné správním orgánům vytkl, že při kontrole datlí byl sice zjištěn počet, avšak ne hmotnost kontaminovaných plodů a hmotnost, a nikoliv počet plodů, balení.

Rozhodnutím plzeňského inspektorátu ze dne 16. 12. 2016 byla žalobci uložena pokuta 1 000 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách. V návaznosti na výtku soudu plzeňský inspektorát došel k tomu, že *„procentuální podíl zjištěných nevyhovujících plodů při předmětné kontrole není sám o sobě dostatečně vypovídající, neboť v daném případě se jednalo o velký zásah do daných plodů, vnitřek plodů byl poškozen (zkonsumován) škůdci a značně kontaminován exkrementy.“*⁶⁶ I proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, přičemž ústřední inspektorát odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí plzeňské inspekce potvrdil. Přičemž ústřední inspektorát v návaznosti na výše zmíněnou výtku, dospěl k závěru, že z obsahu spisu, bylo možné seznat, že balení datlí o hmotnosti 250 g obsahovalo cca 19 datlí a v takovém případě jedna datle vážila cca 13,16 g. A ústřední orgán má za to, že popis jednání plzeňské inspekce v napadeném rozhodnutí je postačující pro zjištění procentuálního zastoupení datlí zasažených škůdci v celkovém množství. K tomu taktéž doplňuje, že rozsah napadení předmětné potraviny byl značný.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce k soudu žalobu vedenou pod sp. zn. 30A 128/2017, jelikož nesouhlasil s postupem ústředního inspektorátu při zjišťování procentuálního zastoupení poškozených datlí (namítal porušení zásady dvojinstančnosti řízení) ani s výsledným zjištěním (namítal porušení zásady materiální pravdy).

Co se týče otázky porušení zásady dvojinstančnosti řízení, soud citoval ustanovení u 90 odst. 5 věty první správního řádu a poté opřel svůj názor jak o platnou judikaturu, tak o odbornou literaturu. Následně soud řekl, že *„zdejší soud je toho názoru, že výše zmíněný výpočet provedený odvolacím správním orgánem představuje pouze dílčí korekci odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nedosahuje tak intenzity porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení.“*⁶⁷

Dále se soud přesunul k námitkám porušení zásady materiální pravdy, kdy soud argumentoval ustanovením § 3 správního řádu, který říká, že *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž*

⁶⁶ Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Plzni ze dne 16. 12. 2016, č. j. SZPI/AB407-48/2014.

⁶⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. srpna 2018, č. j. 30A 128/2017-158, str. 21.

nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Za zásadní zde tedy soud považoval absenci důvodných pochybností a v daném případě měl za to, že uvedený výpočet, který provedl ústřední inspektorát, ob stojí. Vzhledem k uvedenému neshledal soud žalobcovy námitky týkající se posuzování vad kontrolovaných datlí důvodnými.

Dále žalobce namítal, že Odborné stanovisko Vědeckého výboru fytoosanitárního a životního prostředí a jeho doplnění, které zpracoval dne 26. 5. 2016 (dále jen „odborné stanovisko“), a které sloužilo jako podklad oběma inspektorátům při jejich rozhodování, je jako celek založeno na nepodložených tvrzení a ničím nedoložených závěrech.

V odborném stanovisku se píše, že nejvýznamnějším škůdcem datlí je motýl *Batrachedra amydraula*. Dále bylo v odborném stanovisku řečeno, že sušené datle může napadnout několik desítek druhů skladištních škůdců a dále byli na sušeném importovaném ovoci v ČR nalezeni roztoči – druh roztoč mlékohub. Přičemž u těchto škůdců byla prokázána zdravotní rizika, zejména alergenní povahy. V kontrolovaném vzorku byl, na základě fotografie datlí pořízené během kontroly, určen škůdce. Jedná se právě o výše zmíněného motýla. Avšak nikdo neshledal v kontrolovaném vzorku roztoče jakéhokoliv druhu. „*Za této situace by názor o riziku kontaminace předmětných datlí alergeny mohl být udržitelný toliko tehdy, kdyby buď samy housenky motýla *Batrachedra amydraula* byly producenty alergenů, anebo kdyby výskyt těchto housek, resp. Jejich exkrementů a/nebo jejich žírem poškozených plodů byl nutně provázen přítomností takového druhu či takových druhů roztočů, které je možno považovat za producenty alergenů.*“⁶⁸

Soud dospěl k názoru, že ve shodě s žalobcem, že stanovisko, ke kterému dospěl plzeňský a následně i ústřední inspektorát v napadeném rozhodnutí, že „*trus škůdců může způsobovat alergenní reakce konzumentů kontaminovaných potravin a že možnost alergenní reakce na předmětné potraviny dalece překračuje pouhou nevhodnost těchto potravin k lidské spotřebě, nelze na kontrolované datle bez dalšího vztáhnout*“⁶⁹.

⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. srpna 2018, č. j. 30A 128/2017-158, str. 28-29.

⁶⁹ Tamtéž, str. 29.

Soud konstatuje, že stejně jako žalobci ani jemu není zřejmé, jaké konkrétní skutkové okolnosti obsažené v odborném stanovisku vedly správní orgány k závěru, jež uvedli ve svých závěrech. „*S odborným stanoviskem Vědeckého výboru fyto-sanitárního a životního prostředí se správní orgán plně ztotožňuje. Vyplývá z něj, že předmětná šarže datlí byla správně posouzena jako nevhodná k lidské spotřebě dle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 178/2002.*“⁷⁰

Soud nakonec uvedl, že žalobcovy námitky k odbornému stanovisku, shledává částečně důvodnými a proto soud pro nezákonnost a pro vady řízení podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozhodnutí ústředního inspektorátu a ze stejného důvodu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí plzeňské inspekce, které mu předcházelo, a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Při přemýšlení nad tímto rozhodnutím, jsem si představil, zda je pro mě přípustné požívat datle viditelně okousané a napadené larvami motýla včetně jejich exkrementů. Už tato myšlenka mi přijde odpuzivá a nevyvolává ve mně příjemné pocity a to vůbec neuvažuji o možných alergických a dalších zdravotních následcích. Zřejmě stejně přemýšlel i inspektor, který prováděl kontrolu, a domníval se na základě svých vlastních zkušeností, že datle byly, mimo jiné druhy hmyzu, napadené i roztoči. O tom, zda byly, nebo nebyly napadené roztoči, neexistoval důkaz, protože roztoči jsou dohledatelní pouze pod mikroskopem a tato kontrola provedena nebyla. Inspektor s touto variantou počítal, protože roztoči jsou zpravidla ve všem, co napadené hmyzem je. Případ, který by se pro běžného spotřebitele zdál naprosto jasný, byl pro soudce velmi složitý. Z laického pohledu vypadá postup jednoduše a jednoznačně, ovšem často není pamatováno na veškeré souvislosti a náležitosti, které musí být dodrženy a popsány v kontrolním protokolu, který vždy u soudu rozhoduje a někdy stačí jen drobné zaváhání, a jednoznačný případ se překloupí na opačnou stranu. Proto je právní oddělení SZPI tak důležitou složkou tohoto úřadu.

⁷⁰ Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Plzni ze dne 16. 12. 2016, č. j. SZPI/AB407-48/2014.

Závěr

V úvodu této práce jsem si stanovil za cíl přiblížit celkovou činnost inspekce a hlavně poukázat na velké rozpětí a důležitost právního oddělení v tomto úřadě, a jsem přesvědčen, že tento cíl se mi podařilo splnit. Práce je obohacena o zajímavou možnost srovnat statisticky výsledky různých agend právního oddělení za předcovidový rok a za roky covidové.

Diplomová práce Činnost právního oddělení ve Státní zemědělské a potravinářské inspekci je celkově rozdělena do osmi částí, které jsou dále rozřazeny do jednotlivých podkapitol.

V první části práce se zaměřuji na Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci z obecného hlediska. Konkrétněji zde popisuji zákon č. 146/2002 Sb., kterým SZPI vznikla, její organizační strukturu, její působnost a pravomoc, ale taktéž odbor právní a zahraniční na SZPI a právní oddělení SZPI jako takové.

Na to navazuje kapitola druhá, ve které popisuji vedení agendy správního řízení v 1. stupni. Rozebírám zde obecné správní řízení, jeho subjekty, účastníky, průběh, rozhodnutí a opravné prostředky. V této kapitole se též podrobně věnuji charakteristice správního řízení o přestupcích vedeného SZPI a porovnávám výsledky pravomocně ukončených správních řízení v posledních třech letech.

Dále se věnuji konzultační a poradenské činnosti pro kontrolní oddělení SZPI, kdy tyto činnosti dále aplikuji na běžné kontroly, kontroly složité, ústředně řízené akce či na kontroly nové. Na konci této části se zaměřuji na konzultaci právního oddělení s inspektory jak v terénu, tak na inspekci.

V navazující kapitole se dočtete o veřejných zakázkách, které spadají pod působnost SZPI. Přičemž kapitola pátá je věnována tvorbě a kontrolám smluv, konkrétně se jedná o smlouvy u veřejných zakázek a o smlouvy při výkupu nepotřebného majetku.

V další části práce popisuji konzultaci při pracovněprávních problémech. V podkapitolách blíže přiblížím drobné nedostatky ve službě, průběh kárného řízení a případná kárná opatření.

V úplném závěru se zaměřuji na spolupráci při legislativní činnosti v letech 2019, 2020 a 2021 a na účast při soudních jednání, kde nejprve definuji žalobu proti opatření a žalobu proti rozhodnutí Ústředního inspektorátu a následně se podrobně věnuji dvěma zajímavým vybraným judikátům.

Resumé

At the beginning of this work, I set myself the goal of describing the overall activity of the Czech agriculture and food inspection authority (SZPI) and, above all, to point out the great scope and importance of the legal department in this office, and I am convinced that I managed to fulfill this goal. The work is enriched with an interesting opportunity to statistically compare the results of various agendas of the legal department for the pre-covid year and for the covid years.

The diploma thesis The activity of the legal department in the State agricultural and food inspection is generally divided into eight parts, which are further divided into individual sub-chapters.

In the first part of my work, I focus on the State agricultural and food inspection from a general point of view. More specifically, here I describe Act No. 146/2002 Coll., which established the SZPI, its organizational structure, its competence and authority, but also the Department of legal and foreign affairs at the SZPI and the legal department of the SZPI as such.

This is followed by the second chapter, in which I describe the management of the agenda of administrative proceedings in the 1st stage. I discuss the general administrative procedure, its subjects, participants, progress, decisions and remedies. In this chapter, I also deal in detail with the characteristics of the administrative proceedings on offenses conducted by the SZPI and compare the results of legally concluded administrative proceedings in the last three years.

I am also engaged in the next part in consulting and advisory activities for the inspection department of the SZPI, where I further apply these activities to routine inspections, complicated inspections, centrally controlled actions or new inspections. At the end of this section, I focus on consulting the legal department with inspectors both in the field and on inspection.

In the subsequent chapter, you will read about public contracts that fall under the competence of SZPI. While the fifth chapter is devoted to the creation

and control of contracts, specifically contracts for public contracts and contracts for the purchase of unnecessary assets.

In the next part of the thesis, I describe the consultation for labor law problems. In the sub-chapters, I will provide a closer look at minor shortcomings in the service, the course of disciplinary proceedings and possible disciplinary measures.

An the very end, I focus on cooperation in legislative activity in 2019, 2020 and 2021 and on participation in court hearings, where I first define the lawsuit against the measure and the lawsuit against the decision of the Central inspectorate and then I focus in detail on two selected cases.

Seznam literatury a dalších zdrojů informací

A. Monografie, učebnice a komentáře

HENDRYCH, Dušan a kol. Právníký slovník. 3., podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-401-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9.

B. Internetové zdroje

Kompetence jednotlivých složek a územní působnost [online]. Státní zemědělská a potravinářská inspekce. 9. 9. 2019. Dostupné z: <https://www.szpi.gov.cz/clanek/kompetence-jednotlivych-slozek-a-uzemni-pusobnost.aspx>.

C. Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II ÚS 75/1993.

Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorát v Plzni ze dne 16. 12. 2016, č. j. SZPI/AB407-48/2014.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. srpna 2018, č. j. 30A 128/2017-158.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2021, č. j. 4
As 198/2020-51.

D. Ostatní zdroje

Bakalářská práce Bc. Václava Krliše ze dne 27. 3. 2019.

Důvodová zpráva k zákonu č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a
potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů.
ASPI [online].

Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu
SZPI v Plzni ze dne 7. 11. 2022.

Rozhovor se zaměstnankyní právního oddělení krajského inspektorátu
SZPI v Plzni ze dne 17. 2. 2023.

Výroční zpráva SZPI za rok 2019.

Výroční zpráva SZPI za rok 2020.

Výroční zpráva SZPI za rok 2021.