

# THE CHOSEN ASPECTS OF STATE INSPECTION AND ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN CASE "METHANOL"

*IVO KRÝSA*

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje, Praha

## Abstract in original language

Státní kontrola nad dodržováním povinností stanovených právními předpisy a správní trestání v případě jejich neplnění patří ke standardům uplatňování veřejné moci. V případě mimořádných situací však vstupují do těchto standardních mechanismů další okolnosti, které mohou tento systém významným způsobem modifikovat. Článek se zabývá některými vybranými aspekty činnosti orgánů veřejné moci v souvislosti s kausou "Methanol". Autor se zaměřuje na problematiku přijímání jednotlivých mimořádných opatření, na jejich interpretaci a aplikaci v praxi.

## Key words in original language

Státní kontrola; správní trestání; ochrana veřejného zdraví;

## Abstract

In times of normality government power focuses on two aspects: compliance with the obligations imposed by legislation and administrative punishment in the event of non-compliance. However, in times of emergency these standard mechanisms are eligible to significant modification. This article deals with some of the selected aspects of activities of public authorities in relation to the case "Methanol". The author focuses on the process of the adoption of emergency procedures, their interpretation and application in practice.

## Key words

State inspection; administrative punishment; public health protection

Mimořádné opatření podle zákona č. 258/2000 Sb, o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o ochraně veřejného zdraví") je oprávněn vyhlásit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních nebo z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech. Pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, je podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví.

Je-li v případě popsaných mimořádných situací bezprostředně ohroženo zdraví fyzických osob, vyhláší se mimořádné opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví v celoplošném rozhlasovém a televizním vysílání.

Okamžikem vyhlášení je takové mimořádné opatření závazné pro všechny dotčené osoby a ty jsou povinny se mu podrobit. Mimořádné opatření zveřejní orgán ochrany veřejného zdraví, který je vyhlásil, a obce určené v opatření vyvěšením na úředních deskách. Na rozhodování o těchto opatřeních se nevztahuje správní řád.

Ust. § 94 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví dále stanoví, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví podle § 80 odst. 1 písm. g) se doručuje veřejnou vyhláškou. K tomu pak dále stanoví, že doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost vyvěsí po dobu 15 dnů na úředních deskách Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic včetně jejich územních pracovišť. Ze systematiky zákona a logiky věci je třeba usuzovat, že tento postup platí pro všechny případy s výjimkou postupu podle § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření vyhlášené tímto postupem je závazné okamžikem vyhlášení a následně uveřejnění na úředních deskách krajských hygienických stanic má tak pouze informativní charakter. Pravomoc k vydání shora popsanych mimořádných opatření není vázána na vyhlášení některé z krizových situací podle krizového zákona.

V konkrétním případě důvod k vyhlášení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví představoval výskyt nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých lihovin objevených se na trhu v České republice. Orgánem obecně příslušným k provádění dozoru nad plněním povinností podle zákona o lihu je Státní zemědělská a potravinářská inspekce. Kontrolu podle zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů, pak vykonávají celní úřady. Lihoviny obecně, pokud splňují požadavky právních předpisů včetně předpisů unijních, se pokládají za potraviny. Orgány ochrany veřejného zdraví obecně provádějí státní kontrolu nad dodržováním právních předpisů týkajících se lihovin ve stravovacích službách podle § 23 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví a příslušných přímo použitelných unijních předpisů potravinového práva.

Je však třeba v této souvislosti vycházet ze skutečnosti, že orgány ochrany veřejného zdraví vykonávají rovněž státní dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o potravinách a souvisejícími zvláštními právními předpisy ke zjištění příčin poškození nebo ohrožení zdraví a zamezení šíření infekčních onemocnění nebo jiného poškození zdraví z potravin.

V případě výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých lihovin z důvodu výskytu cizorodých látek v nich bylo tedy nepochybně Ministerstvo zdravotnictví jediným příslušným orgánem, který mohl takové mimořádné opatření vydat. Složitější z hlediska kompetenčního by situace mohla být v případě, pokud by se sice jednalo o bezprostřední ohrožení zdraví lidí, nicméně by nešlo ani o potraviny ani o výrobky upravené právními předpisy na ochranu veřejného zdraví, což však není předmětem tohoto článku.

Mimořádná opatření byla vyhlášena postupně celkem čtyři, první dne 12. září 2012, zatím poslední pak 27. září 2012. Zákon o ochraně veřejného zdraví podává taxativní výčet druhu mimořádných opatření pouze pro případ výskytu epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Pro jiné případy však orgány ochrany veřejného zdraví nijak nelimituje a rozhodování o jejich obsahu je tak předmětem správního uvážení příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví. Obecně bych k mezím správního uvážení v tomto případě uvedl, že limitujícím faktorem zde bude samozřejmě respektování principu proporcionality při naplňování sledovaných cílů a šetření oprávněných zájmů opatřením dotčených subjektů.<sup>1</sup> Ani v případě mimořádných okolností totiž opatření vyhlášující orgán nedisponuje absolutní volnou úvahou<sup>2</sup>, je vázán zásadou zákonnosti a i když se na vydávání mimořádných opatření neuplatní procesní režim správního řádu, platí vždy základní zásady správního řízení a další jeho ustanovení, pokud jsou pro vydávání opatření potřebná. A i když zákon o ochraně veřejného zdraví neupravuje žádný řádný opravný prostředek proti vyhlášenému mimořádnému opatření, nepochybně toto podléhá nejméně soudnímu přezkumu ve správním soudnictví a případně též režimu zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

#### Provádění kontroly nad dodržováním mimořádných opatření

Předmětem prvního mimořádného opatření byl zákaz rozlévání a prodeje lihovin typu destilátů a tuzemáku s obsahem nad 30 objemových procent alkoholu, přičemž povinnými osobami byli určeni provozovatelé stánků, stánků s občerstvením, mobilních stánků a jiných mobilních a přechodných provozů. Již v této chvíli přesahoval okruh povinných subjektů působnost orgánů ochrany veřejného zdraví, která je v oblasti potravinového práva omezena na provozovatele stravovacích služeb definované zákonem o ochraně veřejného zdraví. Někteří s adresátů mimořádného opatření tak podléhali dozoru ze strany Státní zemědělské a potravinářské inspekce.

Dvě následující mimořádná opatření ze dne 14. září a 20. září pak vyhlášené omezení uvádění některých lihovin na trh v ČR ještě zpřísnilo jednak jeho rozšířením na všechny provozovatele potravinářských podniků a jednak rozšířením okruhu lihovin, na něž se vztahuje. Distribuce vymezených lihovin a jejich vývoz mimo území ČR pak dokonce byla zakázána nejen podnikatelským subjektům, ale každému, tedy všem fyzickým a právnickým osobám.

---

<sup>1</sup> SKULOVÁ, S. K otázce argumentace principy dobré správy. In Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010, ISBN 978-80-7160-301-6.

<sup>2</sup> Srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, ASPI.

Podle tohoto nařízení tedy bylo všem fyzickým a právnickým osobám uloženo zdržet se vývozu či distribuce vymezených lihovin mimo území ČR, a to v jakémkoli množství, byť pro osobní potřebu. Okruh dozorových orgánů se tedy rozšířil o celní úřady, které na hranicích prováděly celní dohled a celní kontrolu podle § 48 zákona č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů a v případě pozitivního zjištění zajišťovaly lihoviny, jejichž vývoz byl zakázán.

Prozatím poslední mimořádné opatření ze dne 27. září již bylo vydáno v souvislosti s nově účinným nařízením vlády č. 317/2012 Sb., o němž bude ještě dále pojednáno. Jednalo se v podstatě o částečné odvolání přijatých mimořádných opatření včetně stanovení režimu uvolnění výrobků do oběhu ve smyslu ust. § 95 věty poslední zákona o ochraně veřejného zdraví. Pro provozovatele potravinářských podniků vyplývají z tohoto mimořádného opatření a nařízení vlády zejména následující povinnosti.

Pokud provozovatel potravinářského podniku měl na své provozovně předmětné lihoviny obsažené ve spotřebitelském balení (lhostejno, kdy byla předmětná lihovina vyrobena), jehož otevřením došlo do okamžiku vyhlášení mimořádného opatření, tj. do 27. září 2012, 13.25 hod. k poškození nebo přetržení kontrolní pásky, byl povinen je buď ve lhůtě 60 dnů, tedy do 26. listopadu 2012):

- zlikvidovat způsobem stanoveným v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů; předložení dokladu o likvidaci může být předmětem kontroly ze strany příslušného orgánu dozoru, nebo

- u každého jednotlivého spotřebitelského balení předmětných lihovin nechat provést zkoušku z akreditované laboratoře, kterou bude doložena zdravotní nezávadnost a tento protokol mít k dispozici pro účely kontroly ze strany příslušného orgánu dozoru.

Podle ust. § 2 písm. c) zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů, se za spotřebitelské balení lihovin považují nádoby nebo jiné obaly o objemu do 6 l včetně opatřené etiketou výrobce, dovozce nebo provozovatele daňového skladu, který nabytí lihu v režimu podmíněného osvobození od daně podle zákona o spotřebních daních, nebo prodejce, a určené pro prodej lihu konečnému spotřebiteli na daňovém území České republiky.

Není přípustné s popsányými „otevřenými lihovinami“ naložit jiným způsobem, jako například vyloučit z použití ve stravovací službě či použít pro soukromou potřebu. V uvedené lhůtě 60 dnů bylo rovněž nutné předmětné lihoviny uchovávat mimo části provozovny, které jsou přístupné spotřebitelům.

Předmětné lihoviny v uzavřeném neporušeném balení s neporušeným kontrolním páskem smějí být spotřebiteli jakkoli nabízeny ke spotřebě bez dalších povinností pouze tehdy, zná-li provozovatel potravinářského podniku datum výroby předmětné lihoviny a toto datum je nejpozději 31. prosince 2011; tuto skutečnost musí

provozovatel potravinářského podniku prokázat při kontrole příslušnému orgánu dozoru a na vyžádání též spotřebiteli.

V souladu s mimořádným opatřením bylo lze bez dalšího na trh uvolnit lihoviny, u nichž je postaveno na jisto, že byly vyrobeny do konce roku 2011. Do doby zjištění data výroby předmětné lihoviny ji nesmí skladovat v částech provozovny, které jsou přístupné spotřebitelům. Předmětné lihoviny v uzavřeném neporušeném balení, vyrobené od 1. ledna 2012 smějí být spotřebiteli jakkoli nabízeny ke spotřebě pouze tehdy, pokud budou ve všech fázích uvádění do oběhu provázeny dokladem o původu podle nařízení vlády č. 317/2012 Sb.

Provozovatel potravinářského podniku nabízející k prodeji konečnému spotřebiteli lihovinu, musí pro účely kontroly ze strany příslušného orgánu dozoru předložit pro každou šarži lihoviny vyplněný a odpovědnou osobou podepsaný a orazítkovaný nebo v elektronické podobě opatřený zaručeným elektronickým podpisem formulář dokladu o původu lihoviny nebo jeho kopii. Jedná se o doklad o původu, který se bude lišit podle toho, zda provozovatel potravinářského podniku odebírá předmětné lihoviny od výrobce, dovozce či distributora.

Obecně platí, že tento doklad původu předává provozovateli potravinářského podniku ten subjekt, od něhož provozovatel předmětnou lihovinu nakoupil. Přikláním se k názoru, že nařízení vlády předpokládá, aby doklad o původu byl vytvářen a předkládán dle stanoveného formuláře a nasvědčuje tomu i jeho grafické vyobrazení v přílohách nařízení vlády; v opačném případě by totiž stačilo, pokud by nařízení vlády přímo ve své textové části stanovilo obsahové náležitosti takového dokladu. Objevily se však i názory jiné, vycházející z toho, že rozhodující jsou obsahové náležitosti dokladu o původu a nikoli jeho grafické provedení.

Účelem vyplnění a předávání prohlášení o původu a bezpečnosti lihu, destilátu nebo lihoviny, včetně protokolu o zkoušce, je zajištění absolutní sledovatelnosti produktu od výrobce lihu, resp. dovozce lihu (suroviny) až po konečného prodejce, který nabízí k prodeji, prodává nebo jinou formou nabízí ke spotřebě finální lihovinu. Každý článek distribučního řetězce musí být schopen ke každé šarži lihu či lihoviny doložit toto prohlášení o původu a bezpečnosti lihu, destilátu nebo lihoviny, včetně protokolu o zkoušce. Velmi významný je tento prvek zejména ve fázi prodeje či nabízení k prodeji.

Jelikož tedy orgány ochrany veřejného zdraví nedozírají celou oblast potravinového práva, je s ohledem na okolnosti vydání mimořádného opatření pravděpodobné, že toto opatření bude zasahovat i do práv a povinností subjektů, které za běžných okolností podléhají kontrolní pravomoci jiných orgánů veřejné moci. Současně to však také neznamená, že orgány ochrany veřejného zdraví by tím byly oprávněny dozírat celou oblast, kterou svým mimořádným opatřením pokryly. Naopak se tím dle mého názoru vytváří další požadavek, a to

ve formě individuálního správního aktu<sup>3</sup>, který budou oprávněny kontrolovat příslušné dozorové orgány v rozsahu své věcné působnosti.

Shrneme-li výše uvedené, lze konstatovat, že je třeba odlišovat kompetenci správního úřadu k vydání správního aktu, zde mimořádného opatření od kompetence k provádění dozorové působnosti. K provádění kontroly, včetně kontroly mimořádného opatření, jsou tak povolány jednotlivé orgány veřejné moci podle toho, jakou dílčí působnost jim jednotlivé zákony přikazují<sup>4</sup>.

Oblast působnosti nařízení vlády č. 317/2012 Sb.

Text a pravidla nařízení vlády se vztahují na líc pro potravinářské účely, destilát a lihoviny o obsahu etanolu nejméně 20 procent objemových a více. Nařízení vlády se týká všech provozovatelů potravinářských podniků, kteří vyrábí, distribuují a uvádí do oběhu, tedy například prodávají, nabízejí k prodeji, skladují, přepravují pro účely prodeje či nabízení k prodeji líc pro potravinářské účely, destiláty a lihoviny.

Požadavky nařízení vlády č. 317/2012 Sb. se vztahují na produkci lihu nebo lihovin vyrobenou od 27. září 2012 včetně. Dokladem o původu podle nařízení vlády tedy musejí být doprovázeny i předmětné lihoviny, které jsou opatřeny již novou kontrolní páskou podle vyhlášky č. 149/2006 Sb., kterou se provádí zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění vyhlášky č. 310/2012 Sb.

Dále se stanovuje lhůta 60 dnů na produkci lihu nebo lihovin vyrobenou v období od 1. ledna 2012 do 26. září 2012; v této lhůtě, tedy nejpozději do 26. 11. 2012 je nutné zpětně zajistit doklad o původu lihu nebo lihoviny podle přílohy nařízení vlády č. 317/2012 Sb.

Delikt ní odpovědnost v souvislosti s porušením mimořádného opatření

Porušení povinnosti stanovené mimořádným opatřením příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví je u fyzické osoby podnikající a právnické osoby správním deliktem podle ust. § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, za který může být uložena pokuta do výše dvou milionů Kč a v případě, kdy v souvislosti s porušením povinnosti

---

<sup>3</sup> PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 7. Vydání. Brno: Masarykova universita, 2007, s. 276 a n.

<sup>4</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 117 a n.

dojde k poškození zdraví fyzické osoby, pak až do výše tří milionů Kč. Příslušným správním úřadem k vedení správního řízení o tomto deliktu ve vždy orgán ochrany veřejného zdraví, a to i v případech, kdy kontrolu vykonal jiný k tomu příslušný dozorový orgán.

V případě mimořádných opatření se zdá, že ani teoreticky nepřichází v úvahu přečin maření výkonu úředního rozhodnutí podle ust. § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákona, neboť ač je mimořádné opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví formálně rozhodnutím, materiálně spíše vykazuje znaky opatření obecné povahy; okruh adresátů tohoto správního aktu je totiž určen abstraktně a nikoli konkrétně.

Odhlédneme-li od deliktů daňových, které úzce souvisí s problematikou falšování a ředění alkoholu, přicházejí v úvahu dále trestné činy ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty podle § 156 trestního zákona a ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty z nedbalosti podle § 157 trestního zákona.

Je tedy třeba v této souvislosti odlišovat porušení mimořádného opatření, která mají charakter formálního porušení, aniž by se zjistilo, resp. byl důvod zjišťovat, zda například nabízené lihoviny skutečně obsahují nebezpečné cizorodé látky. V takovém případě je namíste vyvození odpovědnosti za správní delikt podle ust. § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Druhou skupinou pak jsou případy, kdy došlo v souvislosti s požitím lihoviny obsahující nebezpečnou cizorodou látku k poškození zdraví, ať již vratnému či nevratnému, resp. končícímu smrtí fyzické osoby. V takovém případě pak mohou přicházet v úvahu výše zmíněné trestné činy podle §§ 156 a 157 trestního zákona. Je třeba zde mít na paměti zásadu vyjádřenou v ust. § 12 odst. 2 trestního zákona, že trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. Rozhodující pak tedy budou veškeré související skutkové okolnosti případu. Teprve, pokud orgány činné v trestním řízení dospějí k závěru, že se v daném konkrétním případě o trestný čin nejedná, přichází v úvahu vyvození odpovědnosti za správní delikt.

Pokud jde o případnou odpovědnost fyzických osob za přestupek, přicházela v úvahu pouze v jediném případě, a tím bylo porušení zákazu vývozu předmětných lihovin na základě mimořádného opatření ze dne 20. září 2012, který byl uložen každému. Skutková podstata takového přestupku se ovšem v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, ani v jiném zvláštním zákoně nevyskytuje. Pro naplnění obecné skutkové podstaty podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích by se muselo jednat o povinnost stanovenou právním předpisem, tedy v našem případě alespoň nařízením krajské hygienické stanice podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví. Na základě vyhlášeného mimořádného opatření tedy sice celní úřady zajišťovaly lihoviny, jejichž vývoz mimo území ČR

byl zakázán, nicméně takové jednání nebylo, resp. není podle práva postižitelné a tak v mnoha případech byly nakonec zajištěné lihoviny osobám posléze navraceny.

#### Shrnutí

Celkově lze konstatovat, že i v mimořádné situaci byly jednotlivé resorty připravené rychle a věcně spolupracovat, a to na všech úrovních. Přijímané postupy pak odpovídaly právním předpisům, a i když bylo možné ojediněle vysledovat některé tendence k jejich nedodržování a snahu ve vypjaté situaci obcházet některé ústavní principy a namísto právního předpisu stanovovat povinnosti jiným jednodušším způsobem, zafungovaly instanční pojistky veřejné správy a k přijetí žádných excesivních opatření nakonec nedošlo. Ukazuje se tedy, že "lakmusovým papírkem" právního státu je i to, zda je schopen dodržovat své vlastní právo a jeho principy i v případě mimořádných událostí. Samotná kvalita práva zhmotnělá v textech právních předpisů se pak projeví právě v tom, jestli tyto právní předpisy disponují tou tak potřebnou obecností a abstraktností, která umožňuje jejich aplikaci na co nejširší okruh možných situací, včetně těch mimořádných.

#### Literature:

- HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní právo : Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009.
- PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 7. Vydání. Brno: Masarykova universita, 2007.
- SKULOVÁ, S. K otázce argumentace principy dobré správy. In Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010.

#### Contact – email

*ivo.krysa@khsstc.cz*