

ČÁST ŠESTÁ

ÚKOLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

§ 21

Ochrana před výrobky nebezpečnými svou zaměnitelností s potravinami

Orgány státní správy, orgány územní samosprávy a ostatní orgány veřejné správy jsou povinny činit v mezích své působnosti veškerá opatření, aby zamezily dovozu, vývozu a uvádění výrobků nebezpečných svou zaměnitelností s potravinami do oběhu nebo zamezily jejich další oběh. O výrobcích nebezpečných svou zaměnitelností s potravinami v oběhu jsou povinny všemi dostupnými prostředky, zejména prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, informovat spotřebitelskou veřejnost.

Přehled výkladu:

- I. Obecně (1)
- II. Oprávnění orgánů státní správy, samosprávy a ostatních orgánů veřejné správy (2)
- III. Informování spotřebitelské veřejnosti (3 a 4)

K § 21

I. Obecně

1. Komentované ustanovení navazuje na § 2 odst. 1 písm. h) a § 7a, které definují a upravují povinnosti ve vztahu k výrobkům nebezpečným svou zaměnitelností s potravinami. Takovým výrobkem je výrobek, který sice není potravinou, ale má tvar, vůni, barvu, vzhled, obal, označení, objem nebo rozměry, které mohou spotřebitelé (zejména děti) zaměnit s potravinou a v důsledku toho si jej mohou dávat do úst, cucat nebo polykat, což může být nebezpečné pro lidské zdraví, zejména způsobit dušení, otravu nebo perforaci či zablokování zažívacího ústrojí. Zákon zakazuje takové výrobky vyrábět, dovážet, vyvážet, nabízet, prodávat nebo darovat. K dalšímu srov. komentář k § 7a.

II. Oprávnění orgánů státní správy, samosprávy a ostatních orgánů veřejné správy

2. Orgány státní správy, orgány územní samosprávy a ostatní orgány veřejné správy mají povinnost činit veškerá opatření, aby zamezily dovozu, vývozu a uvádění takových výrobků do oběhu nebo zamezily jejich dalšímu oběhu. Tato opatření mohou činit pouze v mezích své působnosti, které jsou stanoveny zejm. zákonem o ochraně spotřebitele. Prakticky to znamená, že orgány uvedené v § 23 jsou oprávněny uložit výrobcí, dovozci, dodavateli nebo prodávajícímu povinnost

stáhnout výrobek nebezpečný svou zaměnitelností s potravinou z trhu, a dokonce, jde-li o případy bezprostředního ohrožení života (vyžaduje-li to naléhavost situace), lze toto rozhodnutí oznámit pouze ústně a písemné vyhotovení rozhodnutí doručit až následně. Prodávající (dále rovněž dodavatel, výrobce a dovozce) je následně povinen vyzkoušet výrobce, dovozce nebo dodavatele, že výrobek je na základě rozhodnutí dozorového orgánu stahován z trhu, a neprodleně zajistit v součinnosti s nimi způsob vrácení výrobku nebezpečného svou zaměnitelností s potravinou.

III. Informování spotřebitelské veřejnosti

3. K prohloubení ochrany se stanoví povinnost hromadných informačních prostředků zveřejňovat informace o nebezpečných výrobcích. Jde o projev preventivní činnosti orgánů veřejné správy, tato činnost je zaměřena obecně na všechny spotřebitele, nejedná se tedy o cílenou informaci konkrétnímu spotřebiteli.

4. O výrobcích nebezpečných svou zaměnitelností s potravinami v oběhu jsou výše uvedené orgány povinny všemi dostupnými prostředky, zejména prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků, informovat spotřebitelskou veřejnost. V současné době se lze nejčastěji setkat s informováním o nebezpečných výrobcích prostřednictvím veřejnoprávní televize nebo internetových stránek orgánů⁹⁷.

Související ustanovení:

§ 2 odst. 1 písm. h) – vymezení některých pojmů, § 7a – zákaz výroby, dovozu, vývozu, nabízení, prodeje a darování výrobků nebezpečných svou zaměnitelností s potravinami

§ 22 zrušen

§ 23 Dozor nad ochranou spotřebitele

(1) Dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem provádí Česká obchodní inspekce¹⁶⁾, s výjimkou dozoru podle odstavců 2, 3, 4, 7 až 12 a 15 až 17.

(2) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 3 odst. 1 písm. b), § 4 až 5b, § 8, § 9, 14a a 17 na úseku zemědělských, potravinářských a tabákových výrobků provádí Státní zemědělská a potravinářská inspekce¹⁷⁾.

(3) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 3 odst. 1 písm. b), § 4 až 5b, § 8, § 9, § 10 odst. 1 a 3, § 14a a 17, pokud jde o prodej výrobků a poskytování služeb, které jsou upraveny zákonem o ochraně veřejného zdraví, provádějí krajské hygienické stanice¹⁸⁾.

⁹⁷ Např. ČOI informuje o rizikových výrobcích na svých internetových stránkách – viz <http://www.coi.cz/cz/spotrebitel/rizikove-vyroby/>.

(4) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 3 odst. 1 písm. b), § 4 až 5b, § 8, § 9, 14a a 17 na úseku veterinární péče provádějí Státní veterinární správa, krajské veterinární správy a Městská veterinární správa v Praze¹⁹⁾.

(5) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 9 až 13, § 14a až 16 a § 18 v oblasti obchodu a služeb²¹⁾ provádějí též obecní živnostenské úřady, příslušné podle umístění provozovny. Nelze-li určit místní příslušnost podle umístění provozovny, provádějí dozor obecní živnostenské úřady podle místa realizované činnosti.

(6) Inspektor České obchodní inspekce nebo Státní zemědělské a potravinářské inspekce, který provedl dozor na trhu podle tohoto zákona a zjistil výrobky, které naplňují znaky porušení ustanovení § 8, a bylo-li prokázáno, že se jedná o výrobky nebo zboží, vůči nimž celní úřad vykonává působnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie, je oprávněn takovéto výrobky nebo zboží zajistit. Zjištění a zajištěné výrobky nebo zboží postoupí celnímu úřadu.

(7) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 4 až 5b, § 8, § 9, § 10 odst. 1 písm. a) a § 10 odst. 5 až 7, § 11, 12 a 14a na úseku střelných zbraní a střeliva provádí Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva²⁵⁾.

(8) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 4 až 5b, § 6, 12 a 14 vykonává Česká národní banka u osob podléhajících jejímu dohledu podle zákona upravujícího postavení a působnost České národní banky při výkonu činnosti, kterou tyto osoby vykonávají na základě povolení, licence nebo registrace České národní banky.

(9) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 4 až 5b a § 8 na úseku léčiv provádí Státní ústav pro kontrolu léčiv²⁷⁾.

(10) Při výkonu dozoru v oblasti regulace reklamy, která je nekalou obchodní praktikou podle tohoto zákona, se postupuje podle zákona o regulaci reklamy²⁸⁾.

(11) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 4 až 6, 12 a 14 na úseku podnikání v energetických odvětvích provádí Energetický regulační úřad.

(12) Česká obchodní inspekce provádí dozor nad dodržováním povinností nebo požadavků stanovených přímo použitelným předpisem Evropských společenství, kterým se zakazuje uvádět na trh, dovážet do Společenství a vyvážet z něj kočičí a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže²⁹⁾, nejedná-li se o surové kočičí a psí kůže.

(13) Česká obchodní inspekce provádí dozor nad dodržováním povinností nebo požadavků stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie, který upravuje názvy textilních vláken a související označování materiálového složení textilních výrobků³¹⁾. Postup při provádění dozoru se řídí též přímo použitelným předpisem Evropské unie, kterým se stanoví požadavky na dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh³²⁾.

(14) Česká obchodní inspekce provádí dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z ustanovení občanského zákoníku upravujících spotřebitelskou smlouvu, ve které se za úplaty sjednává dočasné užívání ubytovacího zařízení a jiné rekreační služby³⁰⁾.

(15) Dozor nad dodržováním povinností stanovených v § 3 až 5b, § 6, § 8, § 9, § 11 až 14, § 15 až 16 a v § 19 na úseku služeb elektronických komunikací a poštovních služeb provádí Český telekomunikační úřad.

(16) Dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem u profese vykonávané členem profesní komory s povinným členstvím provádí příslušný orgán stanovený zvláštním právním předpisem a zjištěné porušení postihuje podle zvláštního právního předpisu, s výjimkou profesí v oblasti finančních služeb, kde je k dozoru příslušná Česká národní banka.

(17) Dozor nad dodržováním povinností při zpracování osobních údajů stanovených v části páté tohoto zákona provádí Úřad pro ochranu osobních údajů.

(18) Česká obchodní inspekce provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených v článku 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (nařízení o řešení spotřebitelských sporů on-line).

^{11a)} Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (přepřevzaté znění).

¹⁶⁾ Zákon ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁾ Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁾ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁸⁾ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁾ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/27/ES o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů.

²¹⁾ § 43 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

^{21a)} Například § 11a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 71/2000 Sb., zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.

^{21b)} Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.

^{21c)} § 47 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon.

^{21d)} § 11 zákona č. 13/1993 Sb., ve znění zákona č. 113/1997 Sb.

^{21e)} Zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁾ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁾ Zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních),

ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁾ Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

²⁷⁾ Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁾ Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1523/2007 ze dne 11. prosince 2007, kterým se zakazuje uvádět na trh, dovážet do Společenství a vyvážet z něj kočičky a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže.

³⁰⁾ § 1852 až 1867 občanského zákoníku.

³¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1007/2011 ze dne 27. září 2011 o názvech textilních vláken a souvisejícím označování materiálového složení textilních výrobků a o zrušení směrnice Rady 73/44/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 96/73/ES a 2008/121/ES.

³²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh, a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93.

Přehled výkladu:

- I. Výkon veřejné správy a správní dozor (1 až 4)
- II. Kontrolní řád (zák. č. 255/2012 Sb.) (5 až 9)
- III. Orgány správního dozoru (10)
- IV. Věcná a místní příslušnost správních orgánů (11 a 12)
- V. Česká obchodní inspekce (13 až 16)
- VI. Státní zemědělské a potravinářské inspekce a další orgány správního dozoru na úseku ochrany spotřebitele (17 až 26)

K § 23

I. Výkon veřejné správy a správní dozor

1. Komentované ustanovení upravuje správní dozor nad ochranou spotřebitele. Správní dozor je obecně činnost, která spočívá zejména v pozorování a vyhodnocování jednotlivých činností jiné osoby podle určitého kritéria. Státní dozor v sobě zahrnuje rovněž opatření, která mají vést k nápravě; na státní dozor pak navazuje další fáze – sankcionování subjektu porušujícího právní normy.

2. Správní dozor slouží – na rozdíl od soukromého práva – k ochraně objektivního práva, a ne k ochraně subjektivních práv jednotlivých osob. Správní dozor je vykonáván orgánem veřejné správy v pozici dozorčího orgánu, kterým jsou na jednotlivých úsecích veřejné správy různé orgány. Správní dozor se zahajuje vždy z úřední pravomoci (k tomu srovnej komentář k § 26) a k výkonu jeho pravomoci je nutné konkrétní zákonné zmocnění. Orgán veřejné správy je totiž vždy oprávněn konat jen to, co jí dovolí právní předpis (k rozšíření pravomoci není možné využít např. analogie). Při výkonu veřejné správy musí rovněž dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu a dále aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly

nedůvodné rozdíly. V podmínkách materiálního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný, z ústavního hlediska tedy nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje (nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08).

3. Správní dozor může být soustavný nebo jednorázový, plánovaný nebo na základě podnětu (incidentní), následný nebo průběžný.

4. Mezi základní pramen práva v oblasti správního dozoru patří zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

II. Kontrolní řád (zák. č. 255/2012 Sb.)

5. Kontrolní řád sjednocuje postup kontrolních orgánů vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy při kontrole činnosti kontrolovaných osob, kterými mohou být orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány, právnické a fyzické osoby. Jedná se o kontrolu realizovanou mezi dvěma subjekty, vykonávanou jako součást výkonu veřejné moci, tedy obdobně jako v případě správního řádu jako výkon vrchnostenské působnosti (nikoli jako činnost soukromoprávní, kde kontrolní orgán vystupuje jako strana soukromoprávního vztahu). Při kontrole kontrolní orgán zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů (např. zákona o ochraně spotřebitele) nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Kontrola prováděná orgány veřejné správy (bez ohledu na to, zda je označována jako kontrola, inspekce, dozor, dohled apod.) je tedy jedním z nástrojů státu k zajištění ochrany celospolečenských zájmů a dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů.

6. Kontrolní řád představuje soubor jednotných pravidel základního obecného kontrolního postupu, která jsou (až na výjimky) aplikovatelná v zásadě na všechny druhy kontrolní činnosti. Konkrétní vymezení kontrolních orgánů hmotněprávními předpisy jsou zachována ve speciálních (tzv. odvětvových) zákonech. Jde tedy o obecný procesněprávní předpis upravující základní instituty procesních mechanismů kontroly, který je základním východiskem pro postup kontrolních orgánů při jakékoli kontrolní činnosti.

7. Kontrolní řád obsahuje jednak ustanovení týkající se ukládání práv a povinností a jednak prostředky zajišťující uplatnění práv a vynucování povinností. V případě neplnění povinností uložených kontrolovaným osobám má kontrolní orgán možnost uložení sankce v podobě pokuty.

8. Do kontrolního protokolu je mj. vždy nutné uvést konkrétní ustanovení, která byla porušena (nestačí odkázat na celý právní předpis). Při kontrolách ve více provozovnách je třeba přesně uvést datum, místo kontroly a popsat konkrétní porušení, nikoli napsat hromadně, že v určitém počtu provozoven porušil podnikatel zásadu poctivosti.

9. Ve vztahu ke správnímu řádu, který je obecným předpisem procesního práva v oblasti veřejné správy, je kontrolní řád vůči němu právním předpisem speciálním (uplatní se zde tedy obecná subsidiarita správního řádu). Kontrola ve veřejné správě je postupem podle části čtvrté správního řádu, na nějž se vztahují mimo jiné také základní zásady a některá další ustanovení.

III. Orgány správního dozoru

10. Komentované ustanovení upravuje seznam dozorcích orgánů na úseku ochrany spotřebitele v jednotlivých oblastech (výrobky a služby obecně, potraviny, léčiva, obchod, porušení práva k duševnímu vlastnictví atd.). Jedná se o tyto orgány:

- Česká obchodní inspekce,
- Státní zemědělská a potravinářská inspekce,
- krajské hygienické stanice,
- Státní veterinární správa, krajské veterinární správy a Městská veterinární správa v Praze,
- obecní živnostenské úřady,
- Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva,
- Česká národní banka,
- Státní ústav pro kontrolu léčiv,
- Energetický regulační úřad,
- Český telekomunikační úřad,
- Úřad pro ochranu osobních údajů.

IV. Věcná a místní příslušnost správních orgánů

11. Jak už bylo výše uvedeno, správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Když správní orgán obdrží podání, ve kterém není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil.

12. Místní příslušnost správního orgánu se řídí § 11 spr. řádu. V řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení je místní příslušnost určena místem činnosti, v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází. V ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou, je rozhodující místo jeho podnikání, v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince (a pokud nemá fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky). V ostatních řízeních týkajících se právnické osoby je místní příslušnost určena místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky, u zahraniční právnické osoby je to potom dle její organizační složky zřízené v České republice (případně po zrušení organizační složky je místní příslušnost určena posledním sídlem této organizační složky na území České republiky).

K odst. 1, 6, 12, 13, 14 a 18**V. Česká obchodní inspekce**

13. Správní orgány mohou uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena. Základní dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o ochraně spotřebitele je svěřen ČOI (s výjimkami stanovenými v jednotlivých odstavcích komentovaného ustanovení s ohledem na specifika jednotlivých úseků), jejíž činnost se řídí zák. č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci. ČOI je orgánem státní správy (rozpočtovou organizací) s všeobecnou působností podřízeným Ministerstvu průmyslu a obchodu, člení se na ústřední inspektorát a jemu podřízené inspektoráty. Ustanovení § 2 a 2a zák. č. 64/1986 Sb. vymezují působnost ČOI.

14. ČOI v rámci své činnosti

- zjišťuje u kontrolovaných osob nedostatky a jejich příčiny,
- vyžaduje odstranění zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá, popřípadě navrhuje opatření k jejich odstranění,
- zabezpečuje a provádí systematickou kontrolu plnění opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich příčin,
- zobecňuje poznatky z výkonu kontroly a předchází vzniku nedostatků, zejména včasným odhalováním jejich příčin, výchovným působením a zveřejňováním výsledků kontrol,
- provádí rozborů nebo zajišťuje provedení rozborů k ověření jakosti a bezpečnosti výrobků nebo zboží (s výjimkou potravin, pokrmů a tabákových výrobků) nebo pro účely kontroly, zda nedochází ke klamavé obchodní praxi,
- ukládá sankční a jiná opatření,
- provádí dozor v případě přeshraniční spolupráce.

15. ČOI při své činnosti spolupracuje i s dalšími orgány státní správy (např. orgány Celní správy České republiky), další specifické povinnosti při výkonu dozoru pak ČOI stanovuje odst. 12–14 a 18 komentovaného ustanovení.

16. S účinností od 1. 2. 2016 je navíc ČOI subjektem mimosoudního řešení spotřebitelských sporů [k tomu srov. komentář k § 20e)] a provádí také dozor nad dodržováním povinností stanovených v článku 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 524/2013 o řešení spotřebitelských sporů on-line. Článek 14 tohoto nařízení totiž stanoví informační povinnost pro obchodníky uzavírající spotřebitelské smlouvy on-line, aby na svých internetových stránkách uvedli elektronický odkaz na platformu pro řešení sporů on-line a svou elektronickou adresu. Nesplněním povinností z čl. 14 nařízení o řešení sporů on-line se prodávající dopouští správního deliktu, který sankcionuje ČOI.