



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

VYBRANÁ TÉMATA 5/2014

Vybrané ústavněprávní aspekty novely zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci (senátní tisk č. 285)

Martin Kavěna, LL.B., B.C.L.

květen 2014



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Úvod:

V souvislosti s projednáváním vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 86, senátní tisk č. 285), posoudil Parlamentní institut vybrané ústavněprávní aspekty projednávané novely.

Parlamentní institut nejprve posoudil část B. obecné části důvodové zprávy (B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána). Důvodová zpráva formálně konstatuje soulad novely s ústavním pořádkem a dále konstatuje, že se novela nedotýká mezinárodních smluv. Důvodová zpráva se podrobněji nezabývá níže uvedenými ústavněprávními otázkami a rovněž se nezabývá dotčenými mezinárodními smlouvami, ačkoli zejména problematika nuceného vstupu do podnikatelských prostor je předmětem relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Níže uvádíme odkazy na úplné znění zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, a to ve znění projednávané novely (dále jen „návrh“).

Parlamentní institut podrobněji posoudil ustanovení § 4 odst. 4 návrhu, které má nově umožnit SZPI si zjednat přístup do kontrolovaných prostor. Parlamentní institut rovněž posoudil ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) bod 4 návrhu, které má nově umožnit SZPI zakázat kontrolované osobě užívat prostory pro výrobu zemědělských výrobků nebo potravin nebo pro jejich uvádění na trh anebo pro výrobu tabákových výrobků nebo pro jejich uvádění do oběhu, pokud kontrolovaná osoba neumožní inspektorovi vstupovat na pozemky, do staveb nebo do jiných prostor v souladu s jeho oprávněním podle kontrolního řádu.

K § 4 odst. 4 návrhu:

Navrhované ustanovení § 4 odst. 4 uvádí, cit.:

“(4) Za účelem výkonu kontrolní činnosti na pozemcích, ve stavbách nebo v jiných prostorách kontrolované osoby podle kontrolního řádu jsou inspektoři oprávněni zjednat si přístup do těchto prostor, včetně otevření uzavřených prostor. Každý, v jehož objektu se takové prostory kontrolované osoby nalézají, je povinen strpět kontrolu v těchto prostorách; nesplní-li tuto povinnost, jsou inspektoři oprávněni zjednat si k nim přístup.”

Důvodová zpráva uvádí, cit.:

„Znění tohoto ustanovení je inspirováno § 18b odst. 5 zákona 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 21f odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Pro zabezpečení efektivní kontroly je třeba inspektorům poskytnout dostatečně účinný nástroj, aby si mohli zjednat přístup do kontrolovaných prostor, pokud jim tento bude odepřen, včetně otevření uzavřených prostor. Zároveň je třeba výslovně stanovit povinnost každého, v jehož objektu se takové prostory nachází, aby kontrolu inspekce strpěl.

Jedná se o oprávnění, které bude moci být využito, pokud bude znemožněno oprávnění podle § 7 kontrolního řádu. Využití tohoto oprávnění bude vždy zvažováno v souladu se zásadou přiměřenosti. Podle okolností dané situace by mělo být aplikováno zejména při podezření, že by mohly být uváděny na trh nebezpečné potraviny, jejichž uvedení na trh může mít dopad na zdraví obyvatel. Podle situace může být toto oprávnění realizováno za asistence Policie České republiky, a to v souladu s § 135 správního řádu. Jakým konkrétním způsobem bude přístup zjednan, bude záležet na situaci na místě kontroly.“

V průběhu meziresortního připomínkového řízení k tomuto návrhu ministerstvo spravedlnosti

poukázalo na skutečnost, že úprava vstupu do prostor je již obsažena v § 7 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který stanoví, cit.:

„§ 7 Vstup na pozemky, do staveb a jiných prostor

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.“

Parlamentní institut uvádí, že § 4 odst. 4 návrhu je zřejmě zamýšleno jako podrobné ustanovení k ust. § 7 kontrolního řádu. Umožňuje inspektorům „zjednat si přístup“ do prostor při výkonu kontrolní činnosti na pozemcích, ve stavbách nebo v jiných prostorách kontrolované osoby, a to při výkonu kontroly „podle kontrolního řádu“, tj. je možné si „zjednat přístup“ jen pokud by vstup do takových prostor byl oprávněný podle § 7 kontrolního řádu (ale nebyl například umožněn). Není zřejmé proč ust. § 4 odst. 4 navrhovaného zákona o SZPI užívá odlišnou terminologii, pokud jde o vztah kontrolované osoby k těmto prostorám (ust. § 4 odst. 4 hovoří o prostorách „kontrolované osoby“, zatímco § 7 kontrolního řádu hovoří o prostorách, „jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly“). Důvodová zpráva uvádí, že „využití tohoto oprávnění“ (zjednat si přístup) „bude vždy zvažováno v souladu se zásadou přiměřenosti“, ale takové omezení ze samotného legislativního textu neplyne, byť by z hlediska ústavní konformity byl takový výklad žádoucí.

Pokud jde o dotčená základní práva, jde zejména o právo na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny základních práv a svobod, cit.:

„Čl.12

(1) Obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí.

(2) Domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce. Způsob provedení domovní prohlídky stanoví zákon.

(3) Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užívané také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.“

Právo na obydlí náleží nejen fyzickým osobám, ale i právnickým osobám (např. sídlo, podnikatelské prostory), jak vyplývá z odborné literatury:

„Z judikatury zahraničních ústavních soudů jakož i ze zahraniční doktríny pak dále vyplývá, že prostorová ochrana soukromí je poskytována i čistě obchodním a provozním prostorám, byť v poněkud modifikované, zmírněné podobě [např. německý Spolkový ústavní soud ve věci I BvR 280/66, v jehož právní větě se uvádí, že pojem bydlení (Wohnung) je třeba vykládat široce a zahrnuje prostory pracovní, podnikové, obchodní, přičemž přípustná omezení základního práva musí reflektovat odlišnosti v potřebě ochrany soukromých bytových prostor z jedné strany a zmíněných pracovních, podnikových a obchodních prostor ze strany druhé]. K předestřenému názoru se opatrně přiklání i judikatura Ústavního soudu (senátní nálezy ve věcech domovních prohlídek advokátů; šířeji, avšak vzhledem k povaze řízení jen obecně, zatím jen nálezy Pl. ÚS 3/09).

Oprávněnými osobami, jimž svědčí právo garantované komentovaným ustanovením, jsou jak osoby fyzické, tak osoby právnické, u nichž je jejich sídlo třeba interpretovat jako obydlí. Povinnou osobou je jako u všech základních práv stát v rozsahu všech třech mocí, resp. příslušné orgány veřejné moci.“¹

Zjednání si přístupu k prostorám kontrolované osoby podle § 4 odst. 4 návrhu bude tedy představovat tzv. „jiný zásah do nedotknutelnosti obydlí“ v případě, že je zjednan přístup do obydlí

¹ Komentář k Usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (Wolters Kluwer, ASPI ID: KO2_1993CZ), komentář k čl. 12.

fyzické či právnické osoby, ale též pokud je zjedнан přístup do prostor pracovních a podnikatelských (např. do zemědělských budov atp.). Samotné ustanovení § 4 odst. 4 ale formálně umožňuje inspektorům si zjednat přístup vždy, pokud mají oprávnění na vstup do takových prostor podle kontrolního řádu.

Parlamentní institut je toho názoru, že nelze jednoznačně dovodit, že bude vždy přiměřené pro správní orgán si zjednat vstup (např. překonáním překážky - zámku, plotu atp.), i když byl do určitých prostor správní orgán oprávněn vstoupit podle kontrolního řádu a kontrolovaná osoba mu vstup neumožnila. Odborná literatura i ustálená judikatura např. Evropského soudu pro lidská práva vyžaduje, aby každé omezení práva na nedotknutelnost obydlí (vč. „obydlí“ právnické osoby) bylo nejen provedeno v souladu se zákonem a sledovalo legitimní cíl, ale rovněž v každém jednotlivém případě musí být vždy „nezbytné v demokratické společnosti“.² Bylo by vhodné zvážit, zda by ustanovení § 4 odst. 4 návrhu mohlo (aby byla posílena ústavní konformita) obsahovat alespoň formální „brzdu“ - např. bylo by možné výslovně stanovit, že zjednat si vstup je možné jen, je-li to s ohledem k předmětu a účelu kontroly přiměřené a jen, posoudí-li kontrolor, že zjednání vstupu je v konkrétním případě nezbytné s ohledem na možné ohrožení zdraví spotřebitelů.

K § 5 odst. 1 písm. a) bod 4 návrhu:

Navrhované ustanovení § 5 odst. 1 uvádí, cit.:

„(1) Inspektor vydá opatření, kterým kontrolované osobě
a) zakáže

...

4. užívání prostor pro výrobu zemědělských výrobků nebo potravin nebo pro jejich uvádění na trh anebo pro výrobu tabákových výrobků nebo pro jejich uvádění do oběhu, pokud kontrolovaná osoba neumožní inspektorovi vstupovat na pozemky, do staveb nebo do jiných prostor v souladu s jeho oprávněním podle kontrolního řádu,“

Důvodová zpráva uvádí, cit.:

„Konkrétně na základě nových typů opatření bude možné:

Uložit zákaz užívání prostor, pokud kontrolovaná osoba odmítá poskytnout součinnost odpovídající oprávnění inspektorů vstupovat na pozemky, do staveb a jiných prostor podle § 7 kontrolního řádu (§ 5 odst. 1 písm. a) bod 4 návrhu). S ohledem na možnost ohrožení zdraví spotřebitelů, pokud by byly uváděny na trh nebezpečné potraviny, a obecně na nepřipustnost toho, aby se provozovatel potravinářského podniku odmítal podrobit úřednímu dozoru nad potravinami, jsou běžné nástroje (uložení pořádkové pokuty resp. nové pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt podle kontrolního řádu), které jsou k dispozici v případě neposkytnutí součinnosti, nedostatečné pro rychlé a účinné zjednání nápravy. Kontrolní řád přešel v případě neposkytnutí součinnosti od pořádkových pokut do režimu přestupků případně jiných správních deliktů, kde je nezbytné neposkytnutí součinnosti řešit ve správním řízení, které může být za situace, kdy může být ohroženo zdraví spotřebitelů, nepřiměřeně dlouhé. Navíc, ani uložení opakované sankce podle kontrolního řádu nemusí vést ke zpřístupnění provozovny a spotřebitel je tak vystavován zvýšenému riziku, které taková provozovna může představovat po dobu delší, než lze tolerovat a po spotřebitelích spravedlivě požadovat.“

Parlamentní institut uvádí, že ústavně-konformní výklad předmětného ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) bod 4 návrhu může být pro praxi složitý.

Z doslovného výkladu plyne, že inspektor „inspektor vydá opatření, kterým kontrolované osobě ... zakáže ... užívání prostor“, jsou-li splněny stanovené podmínky. Ustanovení výslovně nepředpokládá, že by inspektor musel v konkrétním případě posoudit a dojít k závěru, že by v daném případě skutečně bylo ohroženo zdraví spotřebitelů (pokud by užívání prostor nebylo inspektorem zakázáno); rozhodující je formálně skutečnost, že kontrolovaná osoba neumožnila vstup, nikoli skutečnost, že další užití prostor v konkrétním případě dle inspektorů ohrožuje zdraví

² Viz například: rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sociétés Colas Est a ostatní v. Francie, návrh č. 37971/97, 16. 7. 2002.

spotřebitelů. Není ani jednoznačné, zda musí být zákaz vydán vždy, pokud kontrolovaná osoba neumožnila inspektorovi vstupovat na pozemky, do staveb nebo do jiných prostor, a to i v případě, že si inspektor (bez ohledu na chování kontrolované osoby, resp. i přes její odpor) zjednal přístup do prostor podle § 4 odst. 4 návrhu. V takovém případě sice kontrolovaná osoba „neumožnila vstup“ (a formálně budou splněny podmínky pro vydání zákazu užívání prostor dle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 4) návrhu) a přesto byl vstup realizován.

Pro postup podle posuzovaného ustanovení návrhu se jeví být rozhodující subjektivní chování kontrolované osoby (zda kontrolovaná osoba inspektorovi neumožnila vstup) a nikoli objektivní skutečnost, zda inspektor ve skutečnosti vstoupil či nevstoupil do předmětných prostor (bez ohledu na chování, resp. bránění vstupu, ze strany kontrolované osoby), resp. že je v konkrétním případě ohroženo zdraví spotřebitelů.

Je-li důvodem pro vydání zákazu chování kontrolované osoby a nikoli skutečnost, že v konkrétním případě je skutečně shledáno ohrožení zdraví spotřebitelů, pak reálně hrozí, že zákaz užívání prostor bude nutné vnímat primárně jako sankci za protiprávní jednání, a nikoli jako opatření na ochranu veřejného zdraví. V takovém případě by uložení zákazu užívání prostor zřejmě bránilo uložení pokuty, v jiném řízení, za přestupek podle § 15 kontrolního řádu (který spočívá v tom, že kontrolovaná osoba neposkytne kontrolorovi potřebnou součinnost, resp. neumožní mu výkon jeho oprávnění), a to s ohledem na ústavní zásadu *ne bis in idem*³, která neumožňuje uložit dvě sankce ve dvou řízeních (např. zákaz užívání prostor a vedle toho finanční pokuta za sankci) za stejný skutek.

Závěr:

Parlamentní institut doporučuje podrobněji zvážit ústavněprávní souvislosti projednávané novely, a to zejména ve spolupráci s vládou jako předkladatelem novely. Ačkoli může stát zpravidla využít určitý prostor pro úvahu při vymezení zákonných omezení základních práv a svobod, musí být schopen alespoň věrohodně doložit (např. v kontextu případného soudního přezkumu před Ústavním soudem nebo Evropským soudem pro lidská práva), zda a jak byly ústavněprávní a lidskoprávní otázky uváženy a případně zohledněny v průběhu před-legislativního a legislativního procesu.

3 Zásada *ne bis in idem* se vztahuje nejen na trestné činy, ale i na přestupky. Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu z 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.