

Stanovisko Republikovej únie zamestnávateľov

- Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov
 - materiál na rokovaní HSR SR dňa 13.12.2021

Stručný popis podstaty predkladaného materiálu a jeho relevancie z hľadiska RÚZ

Materiál bol predložený na rokovanie Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka na základe Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na mesiace jún až december 2021.

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Návrhom zákona sa v zmysle úloh, ktoré návrh zákona plní, umožňuje predaj potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, pričom sa posilňuje ochrana zdravia spotrebiteľa a trhu. Zároveň sa znižuje minimálna hranica pokuty pri opakovanom porušení povinností, za ktoré bola uložená pokuta. Zároveň dochádza k vypusteniu povinného dodržiavania podielu poľnohospodárskych produktov a potravín vyrobených v Slovenskej republike pri listinnej alebo elektronickej propagácii a marketingu, avšak prevádzkovateľ bude povinný uviesť percentuálny podiel slovenských výrobkov z celkovej ponuky v propagačnom letáku

Postoj RÚZ k materiálu

Návrhom zákona sa v zmysle úloh, ktoré návrh zákona plní, umožňuje predaj potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, pričom sa posilňuje ochrana zdravia spotrebiteľa a trhu. Zároveň sa znižuje minimálna hranica pokuty pri opakovanom porušení povinností, za ktoré bola uložená pokuta.. **RÚZ návrh v medzirezortnom pripomienkovom konaní pripomienkovala.** RÚZ k návrhu uplatňuje nižšie uvedené zásadné pripomienky k otázkam nevyriešeným v rámci medzirezortného pripomienkového konania (výška sankcie a podmienky predaja po dobe minimálnej trvanlivosti).

RÚZ návrh berie na vedomie po zapracovaní nižšie uvedených pripomienok.

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačné body 1., 2. a 3. – úprava prídomeého hospodárstva

Navrhujeme vypustiť celé ustanovenie.

Odôvodnenie:

Novelizačné body zavádzajú pojem prídomeého hospodárstva, ktorým je výroba poľnohospodárskych produktov živočíšneho pôvodu z vlastného chovu hospodárskych zvierat a ich spracovanie s hmotnosťou najviac jednej tony mesačne. Zároveň zavádza povinnosť ohlasovania ministerstvu poľnohospodárskych výrobkov a potravín v rámci prídomeého hospodárstva každý rok do 30. júna a do 31. decembra.

Uvedené ustanovenia boli do novely zákona pridané po dvoch medzirezortných pripomienkových konaniach, a teda neboli podrobené riadnemu pripomienkovému konaniu a odbornej diskusii ohľadom dopadov výroby potravín živočíšneho pôvodu na bezpečnosť spotrebiteľa. Navyše, predložená vykonávacia vyhláška neobsahuje žiadne konkrétne požiadavky na dodržiavanie hygieny a bezpečnosti potravín a preto nie je možné kvalifikovane posúdiť, či pri prídomevom hospodárstve bude dodržaná základná podmienka potravinového práva – bezpečnosť spotrebiteľa.

Od 01.11.2011 nadobudlo platnosť Nariadenie vlády č. 359/2011 Z. z., ktorým sa ustanovujú požiadavky na niektoré potravinárske prevádzkarne a na malé množstvá, kde prevádzky registrované v súlade s týmto nariadením majú možnosť uvádzať na trh tovar z vlastnej produkcie, pričom v nariadení sú stanovené aj maximálne množstvá v DJ.

Doplnenie návrhu zákona ustanoveniami o prídovomom hospodárstve preto vytvára v legislatíve duplicitu v podobe obdobných inštitútov, ktoré z pohľadu praxe riešia predaj malých množstiev, čo je možné zastrešiť už existujúcou legislatívou. Zároveň, dva obdobné inštitúty existujúce popri sebe môžu vytvárať problémy v aplikačnej praxi.

Nakoľko sa jedná o návrh zákona, ktorý prioritne rieši spracovávanie produktov živočíšneho pôvodu v domácich podmienkach a ich uvádzanie na trh, okrem vzniku legislatívnej duplicity považujeme za zásadný nedostatok, že nie je explicitne legislatívne vyjadrená povinnosť pre prídovové hospodárstvo spĺňať požiadavky kladené legislatívou EÚ na spracovanie výrobkov živočíšneho pôvodu pre malé množstvá, napr. čl. 11 Nariadenia Rady (ES) č. 1099/2009 z 24. septembra 2009 o ochrane zvierat počas usmrčovania, kde sú zadefinované aj podmienky pre usmrčovanie alebo technické požiadavky na takéto výroby vo vyhláske – čo v praxi môže byť zdrojom ochorení spotrebiteľov z potravín.

Novela zákona zavádza definíciou prídovového hospodárstva maximálne množstvo výrobkov živočíšneho pôvodu z vlastného chovu hospodárskych zvierat s hmotnosťou najviac 1 tony mesačne. Pre ilustráciu pod 1 tonou spracovaných poľnohospodárskych produktov (výsekového mäsa) je potrebné po prepočte na živé kusy rozumieť:

- odporazenie cca 16 ks ošípaných/mesačne so živou hmotnosťou 115 kg, čo v prepočte na 12 mesiacov je spolu 192 ks ošípaných/ročne alebo
- 3 ks jatočného hovädzieho dobytká so živou hmotnosťou do 650 kg., tj. 36 ks ročne.

Pokiaľ výkrm trvá 18 mesiacov, potom je treba na dané množstvo produktov živočíšneho pôvodu chovať 54 výkrmových zvierat. Ak by bola produkcia vykrmovaných zvierat viazaná na stádo dojčiacich kráv, je potrebné navyše chovať približne 70 matiek, 20 jalovic na obnovu stáda a 2 plemenných býkov. Celkovo by to bolo 146 kusov hovädzieho dobytká čo už spĺňa parametre stredne veľkej farmy.

V prípade mliečnych výrobkov by na výrobu 1 tony produktov bolo potrebné chovať 10 kusov dojníc.

Predaj potravín živočíšneho pôvodu v množstve 1 tony mesačne spĺňa podmienky živnostenského podnikania. Živnosťou je podľa zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov sústavná činnosť prevádzkovaná samostatne, vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť, za účelom dosiahnutia zisku. Živnostenský zákon pritom vylučuje zo živnosti len poľnohospodárstvo vrátane predaja nespracovaných poľnohospodárskych výrobkov za účelom spracovania alebo ďalšieho predaja (§ 3 ods. 2 písm. e) živnostenského zákona). Prídovové hospodárstvo pritom predpokladá výrobu poľnohospodárskych produktov živočíšneho pôvodu. Z pohľadu potravinového práva preto aj takýto chovateľ bude prevádzkovateľom potravinárskeho podniku.

Ďalšie uvoľňovanie povinností pre prevádzkovateľa prídovového hospodárstva z pohľadu hygieny, registrácie a schvaľovania prevádzky považujeme za hazard so zdravím spotrebiteľov. Dovoľujeme si upozorniť, že spracovanie výrobkov živočíšneho pôvodu predstavuje z mikrobiologického hľadiska činnosť mimoriadne náročnú na dodržanie prísnych hygienických pravidiel, vrátane hygieny príslušnej prevádzky a nástrojov použitých na spracovanie produktov, požiadaviek pre fyzické osoby, ktoré sa podieľajú na výrobe potravín a v neposlednom rade pravidiel likvidácie odpadov živočíšneho pôvodu. Nedostatočná kontrola bezpečnosti a zdravotnej nezávadnosti produktov uvádzaných na trh z hľadiska mikrobiologických parametrov, či fyzikálno-chemických parametrov, dodržiavanie legislatívy označovania potravín vrátane označenia alergénov, zabezpečovanie požiadaviek nariadenia EP a Rady č. 2073/2005 je v príkrom rozpore so základnými pravidlami analýzy rizika a bezpečnosti v zmysle nariadenia EP a Rady č. 179/2002 o všeobecnom potravinovom práve. Z pohľadu zásahu predaja 1 tony výrobkov živočíšneho pôvodu mesačne je pre ilustráciu štandardného balenia syrových korbáčikov 250g predaj 4 tisíc kusov balení mesačne, čo môže pri jednorazovom predaji 2 balení pre kupujúceho zasiahnuť mesačne až 2 tisíc spotrebiteľov. Pri uvoľnení pravidiel uplatňovania zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách s obmedzením len na oznamovaciu povinnosť 2 x ročne bude nemožné zabezpečiť výsledovateľnosť a stiahnutia takýchto veľkých množstiev výrobkov rizikových z mikrobiologického hľadiska z trhu.

2. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačný bod 6, §6 odsek 13 (Zodpovednosť obchodníkov za bezpečnosť potravín po dobe minimálnej trvanlivosti)

Navrhujeme vypustiť celé ustanovenie, ako aj sankciu s tým súvisiacu.

Odôvodnenie:

Zodpovednosť za bezpečnosť potravín upravujú všeobecné predpisy potravinového práva, najmä Nariadenie (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín. Dané nariadenie je priamo účinné vo všetkých členských štátoch Európskej únie a preto nie je potrebná jeho transpozícia do národného právneho poriadku. Zároveň, v zmysle pravidiel európskeho práva, nemôže členský štát prijať následné právne predpisy, ktoré sú v priamom rozpore so skoršie prijatým predpisom európskeho práva, ktoré upravuje danú oblasť. V zmysle Článku 17 ods. 1 nariadenia 178/2002, prevádzkovatelia potravinárskych podnikov vo všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie v podnikoch, ktoré riadia, zabezpečia, aby potraviny spĺňali požiadavky potravinového práva, ktoré sa týkajú ich činnosti a budú overovať, či sa také požiadavky plnia. V zmysle Článku 19 ods. 1 nariadenia upravujúci zodpovednosti za potraviny, ak sa prevádzkovateľ potravinárskeho podniku domnieva alebo má dôvod veriť, že potravina, ktorú doviezol, vyprodukoval, spracoval, ošetril, vyrobil alebo distribuoval nie je v súlade s požiadavkami na bezpečnosť potravín, neodkladne začne postupy na stiahnutie príslušnej potraviny z trhu, ak sa potravina dostala spod bezprostrednej kontroly tohto východiskového prevádzkovateľa potravinárskeho podniku a informuje o tom príslušné orgány. Z uvedeného vyplýva, že priamo uplatniteľný právny predpis Európskej únie už presne stanovuje zodpovednosť za potraviny prevádzkovateľmi potravinárskych podnikov, od tých ustanovení nie je možné sa odkloniť národnou právnou úpravou.

3. Zásadná pripomienka k čl. I. novelizačný bod 17, §28 odsek 8 (Pokuty)

Sankčný rozsah v odseku 8 navrhujeme stanoviť na 3-násobok sadzby uvedenej v odseku 4

Odôvodnenie:

Tak ako sa uvádza v osobitnej časti dôvodovej správy v ustanovení dochádza k úprave dolnej hranice sadzby pokuty pri opakovanom porušení povinností podľa § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov, za ktoré bola orgánom úradnej kontroly potravín uložená pokuta, a to z dôvodu, že stanovená dolná hranica pokuty bola pre viaceré subjekty likvidačná a neumožňovala v rámci správnej úvahy aplikovanej príslušným správnym orgánom uložiť primeranú pokutu. S uvedeným argumentom sa stotožňujeme. Avšak navrhovaná spodná hranica pokuty vo výške 50.000,- Eur je podľa nášho názoru stále neprímerane prísna. Návrhom sa vytvára dostatočné a nelikvidačné sankčné rozpätie. Zároveň by sa vytvoril reálny a primeraný priestor pre vyhodnotenie závažnosti opakovaného porušenia povinností správnym orgánom. Uvedenou navrhovanou zmenou by bola odstránená neproporcionalita medzi porušenou povinnosťou (aj keď opakovanou) a výškou sankcie, pričom závažné porušenia zákona by mohli byť trestané dostatočne vysokou pokutou, ktorá z hľadiska prevenčného a odradzujúceho cieľa pri ukladaní sankcií, nie je likvidačná.

Pre ilustráciu, dnes existuje viacero súdnych rozhodnutí, kedy jednotlivé RVPS nezákonne uložili sankciu jeden milión euro. Neexistuje žiadne súdne rozhodnutie, kedy by súd uznal postup jednotlivých RVPS za zákonný. Z tohoto dôvodu je pre podnikateľské prostredie mimoriadne nebezpečné stanovovať takto vysokú minimálnu sadzbu. Pre porovnanie napríklad v Rakúsku každá pokuta nad 500 euro je predmetom posúdenia správneho súdu a najvyššia sankcia bola udelená 21 tisíc EUR. Rovnako na Slovensku je mimoriadne veľa kontrol a bezchybná kontrola nemá poľahčujúci účinok. Je bežné, že v rámci procesu uloženia miliónovej pokuty mala prevádzka zo 45 kontrol počas štyroch rokov iba tri kontroly s chybou a automaticky dostala sankciu milión eur. Nešlo pri tom v žiadnom prípade o život ohrozujúce priestupky. Ako minimálny variant preto požadujeme, aby sa výsledky bezchybných kontrol pozitívne započítavali a prerušili tak násobenie sankcií, ak sa pri opakovaných kontrolách priestupok opakovane nepotvrdil.

Zdroj: RÚZ