

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/538>

Materiál v pripomienkovom konaní do 06.11.2025

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Materiál predkladá do medzirezortného pripomienkového konania Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka na základe Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2025.

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Cieľom návrhu zákona je jednoznačne a transparentne definovať kompetencie orgánov úradnej kontroly potravín. Táto potreba vyplýva zo správy Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky z roku 2023 s názvom „Kontrola bezpečnosti potravín v SR“, v ktorej Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky identifikoval existenciu tzv. „šedých zón“ – prevádzok, ktoré sú síce podľa Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky riadne kontrolované, avšak aktuálne znenie zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov vymedzuje kompetencie príslušných orgánov nedostatočne a nejasne. Doterajšie opatrenia na riešenie týchto nejasností realizované formou Dohody o spolupráci medzi Štátnou veterinárnou a potravinovou správou Slovenskej republiky a Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky nemajú charakter trvalého a zákonom upraveného riešenia.

Návrh zákona má nadobudnúť účinnosť dňa 01.07.2026

Postoj RÚZ k materiálu

Cieľom návrhu zákona je jednoznačne a transparentne definovať kompetencie orgánov úradnej kontroly potravín. RÚZ k návrhu predkladá nižšie uvedené zásadné pripomienky, ktoré smerujú k spojeniu úradnej kontroly potravín pod jeden kontrolný orgán a presunutiu všetkých právomocí v súvislosti s reguláciou potravín na jeden ústredný orgán štátnej správy a k posunutiu účinnosti návrhu zákona na 01.01.2027 a spresneniu znenia niektorých ďalších ustanovení.

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Zásadná pripomienka k návrhu ako celku:

RÚZ podporuje spojenie úradnej kontroly potravín pod jeden kontrolný orgán a presunutie všetkých právomocí v súvislosti s reguláciou potravín na jeden ústredný orgán štátnej správy – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR.

V roku 2002 vznikol v Európskej únii základný právny rámec potravinového práva – 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. Týmto nariadením bolo vytvorené potravinové právo Európskej únie, ktoré predstavuje právne predpisy a ďalšie administratívne opatrenia nielen na úrovni Európskej únie, ale aj na vnútroštátnej úrovni – súčasťou potravinového práva Európskej únie sú aj právne poriadky jednotlivých členských štátov Európskej únie v oblasti potravín.

V roku 2004 sa nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá stanovil jednotný legislatívny rámec na organizáciu úradných kontrol. Uvedeným rámcom sa výrazne zlepšila efektívnosť úradných kontrol, presadzovanie právnych predpisov Európskej únie

týkajúcich sa agropotravinového reťazca, úroveň ochrany pred rizikami pre zdravie ľudí, zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat v Európskej únii a úroveň ochrany životného prostredia pred rizikami, ktoré by mohli vyplývať z GMO a prípravkov na ochranu rastlín (Bod 16 recitálu nariadenia 2017/625).

V roku 2017 bolo ako súčasť potravinového práva Európskej únie prijaté nové nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 z 15. marca 2017 o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a pre prípravky na ochranu rastlín, a to s cieľom zracionalizovať a zjednodušiť celkový legislatívny rámec, a zároveň sledovať cieľ lepšej regulácie (Bod 19 recitálu nariadenia 2017/625). V zmysle tohto nariadenia mali členské štáty určiť príslušné orgány vo všetkých oblastiach, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia (článok 4 ods. 1 nariadenia 2017/625).

Cieľom zákona o potravinách by preto malo byť na vnútroštátnej úrovni (rovnako ako je tomu na úrovni Európskej únie) zjednotiť legislatívny rámec organizácie úradných kontrol týkajúcich sa agropotravinového reťazca, a to nielen v materiálnej rovine, ale aj inštitucionálnej rovine. Na zjednotenie úradných kontrol a iných úradných činností v inštitucionálnej rovine apeluje pravidelne Európsky dvor audítorov, naposledy v osobitnej správe 23/2024 s názvom Označovanie potravín v EÚ – Spotrebiteľia sa môžu stratiť v bludisku etikiet. Vo vzťahu k systému kontroly označovania potravín v bode 62 tejto správy uviedol, že koordinácia rôznych kontrol v členských štátoch je nevyhnutná na to, aby systém fungoval účinne a efektívne. Európsky dvor audítorov: „Zistili sme, že systémy kontroly v členských štátoch sú niekedy zložité a často zahŕňajú viacero orgánov, čo môže viesť k neefektívnosti a nedostatkom v systémoch kontrol.“. V tejto správe Európsky dvor audítorov uviedol dva príklady zložitých systémov kontroly. Prvým je Belgicko, ktoré má dva príslušné orgány na federálnej úrovni a tri na regionálnej úrovni. V roku 2021 Európska komisia dokonca dospela k záveru, že koordinácia medzi federálnymi a regionálnymi orgánmi nebola dostatočná a že súlad s pravidlami označovania pôvodu nebolo možné skontrolovať.

Druhým do istej miery extrémnym príkladom je kontrolný systém Talianska na kontrolu dodržiavania pravidiel označovania potravín, ktorý zahŕňa dva hlavné príslušné orgány a štyri policajné zložky. Každý z nich má vlastný proces plánovania a vykonáva vlastnú analýzu rizík. Vzhľadom na zložitosť systému a počet orgánov sú potrebné viaceré dohody o spolupráci a koordinačné iniciatívy. To so sebou prináša riziko nedostatkov v systéme kontroly.

Oba prípady môžeme prirovnať k organizácii úradnej kontroly potravín aj na Slovensku. Vo vzťahu k úradnej kontrole potravín sú na Slovensku rovnako dva hlavné príslušné orgány na centrálnej úrovni – Štátna veterinárna a potravinová správa SR a Úrad verejného zdravotníctva SR. Na regionálnej úrovni je týchto orgánov však až 76 (40 regionálnych veterinárnych a potravinových správ a 36 regionálnych úradov verejného zdravotníctva). Ako sa uvádza aj v samotnej dôvodovej správe, rozdelenie kompetencií medzi dva kontrolné orgány bolo nejednoznačné a prinášalo veľa nejasností, ktoré boli riešené len formou Dohody o spolupráci medzi Štátnou veterinárnou a potravinovou správou Slovenskej republiky a Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktoré nemalo charakter trvalého a zákonom upraveného riešenia.

Vysoká úroveň ochrany života a ochrany života a zdravia ľudí a ochrana záujmov spotrebiteľa sú základné ciele potravinového práva stanovené v nariadení (ES) č. 178/2002. Bezpečnosť a ochrana spotrebiteľa najmä pred rôznymi krízami, by malo byť prvoradým záujmom štátu a zaslúži si samostatný a silný kontrolný orgán, kde nebude úradná kontrola potravín len jedna z mnohých činností, ktoré musia tieto organizácie zabezpečovať. Zabezpečiť to rýchlu a efektívnu reakciu na akékoľvek prípadné hrozby súvisiace s potravinami, kontrolu dovozu z tretích krajín, ambulantný predaj, vrátane predaja potravín do zariadení spoločného stravovania.

V súvislosti s konsolidáciou verejných financií, ktorá by mala podľa nášho názoru prebiehať najmä na úseku verejnej správy, navrhujeme využiť príležitosť otvorenia zákona o potravinách a dôsledne prepracovať a maximálne zefektívniť organizáciu úradnej kontroly potravín v Slovenskej republike jej zlúčením do jedného kontrolného orgánu, rovnako presunúť všetky kompetencie na vydávanie všeobecne záväzných právnych aktov súvisiacich s potravinami výlučne na Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Pre porovnanie, v Českej republike pôsobí v rámci Státní zemědělské a potravinářské inspekce ČR Ústřední inspektorát a len 7 podriadených inšpektorátov, pričom každý inšpektorát má v územnej pôsobnosti dva kraje. Na Slovensku duálnou štruktúrou úradnej kontroly potravín a kontroly podľa jednotlivých zákonov zverených organizáciám pod pôsobnosťou Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR – napríklad Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky (pre ekologickú poľnohospodársku výrobu, ako aj zákon o vinohradníctve a vinárstve), Slovenská lesnícko-drevárska inšpekcia (nariadenie o odlesňovaní)

sa podnikatelia pravidelne stretávajú so situáciou, že tú istú potravinu kontroluje množstvo kontrolórov z rôznych kontrolných orgánov, čo považujeme za neefektívne plytvanie verejnými zdrojmi. Zároveň to prináša nedostatočné mzdové ohodnotenie samotných kontrolórov a ich nedostatok pre jednotlivé kontrolné orgány.

Zjednotenie problematiky potravinového práva pod jeden ústredný orgán štátnej správy rovnako prinesie právnu istotu a konzistentnosť pri prijímaní vykonávacích všeobecne záväzných právnych aktov, koordináciu postupov a stanovísk v rámci pracovných skupín v inštitúciách nielen v Slovenskej republike, ale aj v Európskej únii, či zjednotenie výkladu a postupov v rámci výkonu úradnej kontroly potravín podľa zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách.

2. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačnému bodu 1, v časti §2 písmeno f)

Navrhujeme vypustiť preformulovať definíciu zmiešanej potraviny.

Odôvodnenie:

Na účely zákona o potravinách je navrhnutá definícia nepresná. Na trhu sa môžu vyskytovať potraviny, ktoré pozostávajú zo zložiek rastlinného aj živočíšneho pôvodu, pričom nejde vždy o prípady, kedy na označení nie je uvedené ich percentuálne zastúpenie. Rovnako, môže byť uvedené množstvo len jednej zložky vzhľadom na splnenie podmienok podľa článku 22 nariadenia Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom. Za účelom právnej istoty by bolo správnejšie ustanovenie takej definície zmiešanej potraviny, pri ktorej nepredstavuje zložka rastlinného ani živočíšneho pôvodu základnú zložku potraviny v zmysle definície podľa článku 2 odsek 2, písm. q) nariadenia (EÚ) č. 1169/2011.

3. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačnému bodu 1, v časti §2 písmeno g)

V Čl. I, bod 1, v § 2 písm. g) sa za slová „po ohreve“ dopĺňajú slová „v zariadeniach spoločného stravovania 1ada)“.

Poznámka pod čiarou k odkazu 1ada znie:

„1ada) § 26 zákona č. 355/2007 Z.z. v znení neskorších predpisov.“.

Odôvodnenie:

Z dôvodu jednoznačnosti navrhujem spresnenie definície „pokrm“ aj s uvedením odkazu na zariadenia spoločného stravovania v ktorých sa potravina kuchynsky upravuje. Predkladateľom navrhované znenie v rámci jazykového výkladu zahŕňa potravinu ktorá bola resp. nebola tepelne upravená a je podávaná konečnému spotrebiteľovi na konzumáciu, čo v praxi zmenená všetky potraviny predávané v maloobchode, vrátane pečiva, mäsových a mliečnych výrobkov, čo z hľadiska výkonu úradnej kontroly iba neprehľadí rozdelenie kompetencií.

Expertíza ÚVZ sa zameriava na ľudské zdravie a jeho ochranu, najmä v zariadeniach spoločného stravovania. Máme za to, že ŠVPS disponuje vhodnými kompetenciami, nástrojmi a odbornosťou na zabezpečenie kvality a bezpečnosti potravín v celom reťazci a aj v súčasnosti spadá oblasť maloobchodu do kompetencie ŠVPS.

4. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačnému bodu 3

Navrhované znenie rozdelenia kompetencií na úseku úradnej kontroly potravín považujeme za neprehľadnú, s množstvom výnimiek a odkazov, čo je v rozpore s požiadavkami na určitosť a jasnosť noriem zákona. Navrhujeme, ako je uvedené v pripomienke všeobecného charakteru, k zjednoteniu úradnej kontroly potravín, resp. presunutie väčšiny kompetencií na jeden kontrolný orgán.

Odôvodnenie:

Medzi základné princípy právneho štátu patrí požiadavka na určitosť a jasnosť noriem zákona. Adresátom právnej normy musí byť zrejmé ich právne postavenie tak, aby im mohli prispôsobiť svoje konanie a teda určitosť a jasnosť noriem slúži predvídateľnosti zásahov do práv občanov. Zároveň plní funkciu účinného obmedzenia oprávnení exekutívy prostredníctvom hierarchie noriem a deľby moci. Navrhovateľ sa síce snažil rozdeliť kompetencie úradnej kontroly podľa niekoľkých kritérií, najmä s ohľadom na kategórie a druhy prevádzok, čo však rôznymi kombináciami a odkazmi vytvára neprehľadnosť a je v rozpore s požiadavkou na jasnosť právnych noriem. Rovnako prináša zvýšenú administratívu v kombinovaných prevádzkach, napríklad v prevádzkach, ktoré predávajú balené potraviny a zároveň prevádzkujú pulty na predaj nebalených potravín. V takomto prípade prevádzky navštevované niekoľkými kontrolórm, pričom nie je zjavné, či tieto orgány úradnej kontroly potravín za porovnateľné správne delikty pri rôznych potravinách udeľujú rovnaké pokuty a či dochádza k jednotnému výkladu predpisov potravinového práva.

5. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačnému bodu 3, v časti § 23, ods. 2, písm. a), bod 5, 6 a 7

Navrhujeme na konci všetkých troch bodov doplniť slová „v zariadeniach spoločného stravovania“.

Odôvodnenie:

Požiadavka súvisí s vyššie uvedenými dôvodmi, kedy novela v tejto časti významne rozširuje právomoci ÚVZ aj na oblasť maloobchodu a pre túto inštitúciu veľmi netypické druhy tovarov ako napr. balené koreninové/bylinkové zmesi, balený ľad v mraziacich boxoch predajní a pod.

6. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačnému bodu 3, v časti §23 odsek 2, písmeno a) a súvisiace

Z predloženého znenia nie je jasná kompetencia v prípade úradnej kontroly nápojov – balených, nebalených, alkoholických a nealkoholických.

Navrhujeme, ako minimálne postačujúce riešenie v § 23 ods. 2 písm. a) vypustiť bod 8

Odôvodnenie:

Z predloženého znenia nie je zjavné rozdelenie kompetencie v prípade nápojov: V § 23 ods. 1 písm. a) bod 1. sa uvádza, že Štátna veterinárna a potravinová správa a regionálna veterinárna a potravinová správa vykonávajú úradnú kontrolu pri nealkoholických nápojoch, s výnimkou uvedenou v odseku 2. V bode 11 sa uvádza kompetencia pri predaji balených nealkoholických nápojov prostredníctvom predajných automatov. V odseku 2 stanovuje návrh zákona kompetenciu úradnej kontroly potravín Úradu verejného zdravotníctva a regionálneho úradu verejného zdravotníctva pri pokrmoch, nebalených potravinách a nápojoch v prevádzkach, ktoré nie sú zariadením spoločného stravovania. Pri nápojoch nie je špecifikované, či ide o balené, nebalené, alkoholické alebo nealkoholické nápoje. Znamená to, že výrobu nealkoholického nápoja bude kontrolovať veterinárna a potravinová správa a predaj toho istého nápoja úrad verejného zdravotníctva.

Nariadenie (EÚ) 1935/2004 o materiáloch a predmetoch určených na styk s potravinami, nariadenie (EÚ) 10/2011 o plastových materiáloch a predmetoch určených na styk s potravinami a nariadenie 2023/2006 o správnych výrobných postupoch materiálov a predmetov určených na styk s potravinami, ktoré v rámci vnútorného trhu EÚ upravujú pravidlá vo vzťahu k uvádzaniu materiálov a predmetov určených priamo resp. nepriamo na styk s potravinami z dôvodu zabezpečenia vysokého stupňa ochrany ľudského zdravia by mali byť implementované do zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia podobne ako je to v iných členských krajinách EÚ. Keďže novela zákona č. 355/2007 Z.z. je v súčasnosti predmetom medzirezortného pripomienkového konania priama implementácia uvedených nariadení prostredníctvom zákona o potravinách nie je naliehavá.

7. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačnému bodu 3, v časti §23 odsek 2, písmeno c)

Navrhujeme v § 23 ods. 2 vypustiť písmeno c).

Doterajšie písmená sa primerane preznačia.

Odôvodnenie:

Navrhujeme uvedené ustanovenie vypustiť. Vzhľadom na navrhovanú úpravu definície pojmu „pokrm“ uvedenú k § 2 písm. g) je uvedené ustanovenie duplicitné s § 23 ods. 2 písm. b).

8. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačnému bodu 3, v časti §23 odsek 2, písmeno g)

Navrhujeme v § 23 ods. 2 vypustiť písmeno g).

Odôvodnenie:

Navrhujeme ustanovenie v písm. g) upraviť tak, aby bolo zrejmé, že ÚVZ SR nekontroluje predaj prídavných látok a aróm v rámci predaja konečnému spotrebiteľovi.

9. Zásadná pripomienka k čl. II.

Účinnosť zákona navrhujeme posunúť k 1.1.2027.

Odôvodnenie:

Vzhľadom k súčasnému dátumu a predpokladanému ďalšiemu legislatívnemu procesu, ako aj potrebe ďalších diskusií, je predpokladaná legisvakačná lehota veľmi krátka a navrhujeme ju predĺžiť s účinnosťou novely zákona o potravinách od 1.1.2027.

Zdroj:

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/538>