

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zast. Mgr. Michalem Kadlecem, advokátem se sídlem Rumunská 21/29, Praha 2, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2023, čj. 11 A 214/2021-208,

t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládá** následující předběžná otázka:

Brání čl. 34 SFEU s přihlédnutím k čl. 36 SFEU a čl. 9 odst. 7 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2017/625 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, takové vnitrostátní právní úpravě, která příjemci doplňků stravy z jiného členského státu plošně stanoví povinnost oznámit nejpozději 24 hodin předem jejich příchod na místo určení a uvést přitom údaje nezbytné k provedení analýzy rizik a naplánování úředních kontrol?

II. Řízení **se přerušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Dne 7. 6. 2021 zahájila žalovaná u žalobkyně kontrolu podle § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 225/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), zaměřenou na plnění povinností plynoucích z vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, ve znění do 31. 8. 2023 (dále jen „vyhláška č. 172/2015 Sb.“). Vyhláška provádí zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“). Ten v § 3d odst. 3 stanoví povinnost provozovatele potravinářského podniku informovat

příslušné dozorové orgány o příchodu vybraných druhů potravin z jiného členského státu Evropské unie (dále jen „EU“) nebo z třetí země.

[2] V případě žalobkyně se konkrétně jednalo o kontrolu zaměřenou na bezpečnost doplňků stravy. Žalobkyně měla mimo jiné za to, že kontrola nemohla být prováděna, protože vyhláška stanoví povinnosti, které jsou v rozporu s právem EU, konkrétně se svobodou volného pohybu zboží. Závěru o rozporu vyhlášky s právem EU dle žalobkyně nasvědčovala i skutečnost, že Evropská komise s Českou republikou ve vztahu k této vyhlášce vede řízení o nesplnění povinnosti vyplývající z unijního práva podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále „SFEU“).

[3] Uvedené řízení zahájila Evropská komise proti České republice pod č. INFR(2016)4222. Dne 24. 1. 2019 zaslala formální upozornění, dle kterého není vnitrostátní úprava úředních kontrol v oblasti bezpečnosti potravin v souladu s právem EU. Konkrétně jde o povinnost provozovatelů systematicky předem oznamovat příchod vybraných potravin na místo určení. To je dle Komise neslučitelné s harmonizovaným rámcem stanoveným předpisy EU. Komise se domnívá, že povinnost hlásit příchod zboží z jiného členského státu nesmí být systematická. Naopak, oznámení příchodu takového zboží musí záviset na konkrétní žádosti příslušného orgánu a musí být podáváno pouze v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol. Své výtky Komise opírá o porušení čl. 9 odst. 7 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2017/625 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin. Zatím posledním úkonem v předsoudní fázi řízení byla odpověď České republiky na dodatečné odůvodněné stanovisko z listopadu 2021. Komise od té doby neučinila žádné další kroky.

[4] Proti kontrole popsané v bodech [1] a [2] se žalobkyně bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 10. 2022, čj. 11 A 214/2021-99, zamítl. Žalobkyně následně podala kasační stížnost. Té Nejvyšší správní soud vyhověl a uvedený rozsudek městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 10. 5. 2023, čj. 8 As 239/2022-140. Městský soud totiž dospěl k nesprávnému závěru, že provádění kontroly na základě vyhlášky, která by byla v rozporu s právem EU, by nemohlo být nezákonným zásahem. NSS proto městský soud zavázal, aby se zabýval souladem vyhlášky s právem EU a tím, zda měla být v této věci aplikována.

[5] Po vydání zrušujícího rozsudku městský soud ve věci rozhodoval znovu. V záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl žalobu, jíž se žalobkyně domáhala vyslovení nezákonnosti kontroly provedené na základě vyhlášky č. 172/2015 Sb. Při posuzování věci vyšel zejména ze sdělení Ministerstva zahraničních věcí, jež si v řízení vyžádal. Ztotožnil se s tím, že požadavek na předchozí oznámení příchodu některých kategorií potravin je v souladu s čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625. V řízení vedeném Evropskou komisí nebylo osvědčeno, že by ČR porušila právo EU, neboť je stále v předsoudní fázi. Podle městského soudu byly splněny obě podmínky požadované nařízením 2017/625: předchozí oznámení za účelem organizace úředních kontrol a v nezbytně nutné míře. Ve vztahu ke druhé podmínce se přiměřenost projevuje v tom, že se oznamovací povinnost netýká všech potravin, ale pouze vybraných kategorií, jejichž výčet se mění dle aktuálního hodnocení rizikovitosti. Nejde tedy o

pokračování

požadavek paušální, ale adresně zacílený. Obsahem oznamovací povinnosti jsou pouze informace nezbytné k provedení analýzy rizik, které mají povinné subjekty k dispozici. Oznámení musí být provedeno prostřednictvím webového formuláře do 24 hodin před příchodem zboží. To je oproti dřívější právní úpravě, která stanovila oznamovací povinnost 48 hodin předem, méně zatěžující. Bez těchto informací by naopak nebylo možné splnit povinnost pravidelného provádění úředních kontrol bez předchozího upozornění, jak požadují čl. 9 odst. 2 a 4 nařízení 2017/625. Městský soud uzavřel, že informační povinnost má oporu přímo v textu citovaného nařízení. Kontrola proto nesměřovala k dodržení povinnosti, která by byla v rozporu s právem EU.

[6] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost. Namítala, že oznámení podle vyhlášky č. 172/2015 Sb. po ní není vyžadováno jen v míře nezbytně nutné. Vyhláška zjevně porušuje základní princip volného pohybu zboží mezi členskými státy EU, nikoliv třetími zeměmi. V jejím důsledku nelze doplňky stravy dodat do ČR v den objednávky, ale minimálně o den později kvůli splnění administrativně vytvořených necelních bariér. Zároveň dochází k diskriminačnímu přístupu podle původu zboží, neboť potraviny nacházející se na území ČR mohou být uvedeny na trh ihned, zatímco potraviny nacházející se mimo ČR nikoliv. Diskriminovány jsou i subjekty v postavení potravinářských podniků v ČR. Subjekty z jiných členských států, které podle vyhlášky nepostupují, získávají zjevnou konkurenční výhodu vůči stěžovateli, které tak vzniká škoda. To má následně dopad i do nákladů spotřebitelů.

II. Použitelná právní úprava

II.A. Unijní právo

[7] Podle čl. 34 SFEU jsou mezi členskými státy zakázána množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem.

[8] Podle čl. 36 SFEU článek 34 nevyklučuje zákazy nebo omezení dovozu odůvodněné *veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví. Tyto zákazy nebo omezení však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.* (zvýraznění doplněno).

[9] Z bodu 37 odůvodnění nařízení 2017/625 plyne, že *aniž jsou dotčeny požadavky na sledovatelnost stanovené v odvětvových právních předpisech, mělo by být příslušným orgánům členských států umožněno po provozovatelích ve výjimečných případech požadovat, aby v míře nezbytně nutné pro organizaci úředních kontrol ohlásili vstup zvířat nebo zboží z jiného členského státu.*

[10] Z článku 9 odst. 7 nařízení 2017/625 vyplývá, že *v míře nezbytně nutné pro organizaci úředních kontrol* mohou členské státy určení požadovat po provozovatelích, kteří si nechávají zvířata nebo zboží dodávat *z jiného členského státu, aby příchod takových zvířat nebo zboží ohlásili.*

[11] Ustanovení čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 nahradilo čl. 3 odst. 6 větou druhou nařízení 882/2004, podle které platilo následující: *V rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol mohou členské státy požádat provozovatele, kterým bylo zasláno zboží z jiného členského státu, aby příchod tohoto zboží oznámili.*

II.B. Vnitrostátní právní předpisy

[12] Podle § 3d odst. 3 zákona o potravinách je *provozovatel potravinářského podniku, který v místě určení přijímá potraviny vymezené prováděcím právním předpisem z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, povinen informovat orgán dozoru příslušný podle § 16 odst. 4 nebo 5 o jejich příchodu podle prováděcího právního předpisu, který na základě analýzy rizika podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol stanoví druh potraviny, termín, rozsah a způsob informování.*

[13] V § 1 vyhlášky č. 172/2015 Sb. je uvedeno následující:

(1) Tato vyhláška upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie provozovateli potravinářského podniku v místě určení (dále jen „příjemce potravin v místě určení“) rozsah informačních povinností.

(2) Tato vyhláška se vztahuje na

a) čerstvé ovoce druhu

1. broskve včetně nektarinek,
2. hrušky,
3. jablka,
4. slívy a švestky,
5. pomeranče,
6. banány,
7. stolní brozny révy vinné,

b) čerstvou zeleninu druhu

1. cibule a česnek,
2. mrkev a celer bulvový,
3. rajčata, papriky a okurka salátová,
4. zelí hlávkové, květák a brokolice,

c) brambory konzumní rané a brambory konzumní pozdní,

d) mák setý,

e) doplňky stravy,

f) potraviny živočišného původu s výjimkou

1. čerstvých produktů rybolovu, živých mlžů, plžů, ostnokožců a pláštěnců určených pro lidskou spotřebu,
2. kolagenu a přírodních a kolagenových střev určených pro výrobu potravin.

pokračování

(3) *Tato vyhláška se vztahuje pouze na případy, kdy místem určení je místo prvního příjmu včetně jakéhokoli prvního zacházení nebo manipulace na území České republiky s potravinou uvedenou v odstavci 2.*

[14] Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 172/2015 Sb.:

(1) *Příjemce potravin z jiného členského státu Evropské unie nebo třetí země v místě určení, jde-li o potravinu uvedenou v § 1 odst. 2 písm. a) až e) a místo určení podle § 1 odst. 3, oznámí prostřednictvím informačního systému Státní zemědělské a potravinářské inspekce **nejpozději 24 hodin před příchodem potravin** na místo určení*

- a) druh potravin přicházející na místo určení,*
- b) množství potravin přicházející na místo určení,*
- c) členský stát Evropské unie nebo třetí zemi, název a adresu provozovatele potravinářského podniku dodávajícího potravinu na místo určení,*
- d) název, adresu a identifikační číslo místa určení a příjemce potravin v místě určení a*
- e) datum příchodu potravin na místo určení.*

[15] Doplnkem stravy je podle § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, *potravina, jejímž účelem je doplňovat běžnou stravu a která je koncentrovaným zdrojem vitaminů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, obsažených v potravině samostatně nebo v kombinaci, určená k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích.*

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

[16] Překládající soud si je vědom, že za účelem posouzení souladu vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU je aktuálně vedeno řízení podle čl. 258 SFEU, a že předmětem sporu v nyní řešené věci je oznamovací povinnost pouze ve vztahu k doplňkům stravy. I pro posouzení této užší otázky je však podstatné zodpovězení otázky širší. Tedy, zda je povinnost oznámit každý příchod vyhláškou stanovených potravin z jiného členského státu, byť potenciálně rizikových, 24 hodin předem dozorovému orgánu, v souladu s unijním právem, jestliže vnitrostátní dodávka potravin stejné kategorie rizikovosti oznamována není.

[17] Pokud by totiž uvedená informační povinnost byla s unijním právem v rozporu, nebyl by důvod zabývat se dále specifiky jednotlivých druhů potravin, které jsou ve vyhlášce uvedeny.

[18] Volný pohyb zboží mezi členskými státy je základní svobodou zakotvenou v SFEU. Ta je vyjádřena i v zákazu množstevních omezení dovozu mezi členskými státy, jakož i všech opatření s rovnocenným účinkem, který je stanoven v článku 34 SFEU (rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 6. 2019, C-591/17, *Rakousko proti Německu*, bod 119 a tam citovaná judikatura). Zákaz opatření s rovnocenným účinkem se vztahuje na veškerou právní úpravu členských států, která by mohla, ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně, narušit obchod ve Společenství (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 7. 1974, C-8/74, *Dassonville*, či ze dne 15. 3. 2007, C-54/05, *Komise proti Finsku*, bod 30). I pouhá skutečnost, že je dovozce

odrazován od zavedení nebo uvedení výrobků na trh v členském státě, představuje překážku volného pohybu zboží (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 11. 2000, C-217/99, *Komise proti Belgii*, bod 18, a ze dne 7. 6. 2007, C-254/05, *Komise proti Belgii*, bod 30).

[19] V souvislosti s vyhláškou č. 172/2015 Sb. to znamená, že potraviny v ní uvedené, které pochází z České republiky, může příjemce potravin uvést na trh bez zbytečného odkladu a plnění jakékoliv informační povinnosti. Pokud však totožné potraviny objedná z jiného členského státu, tedy i v těsné blízkosti hranic České republiky, musí 24 hodin před jejich příchodem na území ČR splnit vyhláškou stanovenou ohlašovací povinnost. To s sebou nese složitější plánování, protože objednávka může být dopravena nejdříve 24 hodin od splnění informační povinnosti. Zároveň to znamená časové a finanční náklady na osobu, která plní ohlašovací povinnost.

[20] Na základě uvedeného se Nejvyšší správní soud kloní k závěru, že informační povinnost vyplývající z § 3d odst. 3 zákona o potravinách a provedená vyhláškou č. 172/2015 Sb., může provozovatele potravinářského podniku odradit od zavedení nebo uvedení dotčených potravin na trh v České republice. V takovém případě by se jednalo o opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu čl. 34 SFEU.

[21] Vnitrostátní právní úprava, která představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením, však může být odůvodněna jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 36 SFEU nebo naléhavými požadavky (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 2004, C-270/02, *Komise proti Itálii*, bod 21). Jedná se o výjimku z obecného pravidla uvedeného v čl. 34 SFEU, kterou je třeba vykládat restriktivně (rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 2020, C-663/18, *B.S. a C.A.*, bod 87).

[22] Článek 36 SFEU jako jeden z legitimních důvodů pro připuštění opatření s rovnocenným účinkem konkrétně zmiňuje „ochranu zdraví a života lidí“ (shodně též rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2015, C-354/14, *Capoda Import-Export*, bod 43). Zároveň však platí, že opatření s rovnocenným účinkem může být takto zdůvodněno pouze tehdy, je-li způsobilé k uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje-li meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 7. 2019, C-387/18, *Delfarma*, bod 29 a tam citovaná judikatura).

[23] Zdůvodnění opatření s rovnocenným účinkem požadavkem na ochranu zdraví proto nemůže být absolutní. Jak dodává čl. 36 SFEU, nesmí se jednat o *prostředek svévolné diskriminace či zastřené omezování obchodu mezi členskými státy*. Tato zásada proporcionality vyžaduje, aby možnost členských států zakázat nebo omezit dovoz výrobků z jiných členských států byla omezena na to, co je nezbytné k dosažení legitimně sledovaného cíle ochrany zdraví. Na vnitrostátní právní úpravu se tedy nemůže vztahovat výjimka stanovená v tomto článku, pokud lze zdraví a život lidí chránit stejně účinným způsobem prostřednictvím opatření, která méně omezují obchod v rámci vnitřního trhu (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 2002, C-172/00, *Ferring*, bod 34).

[24] Takto vymezený vztah mezi čl. 34 a 36 SFEU se následně promítá i do obsahu čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625. Ten s informační povinností příjemce potravin počítá, avšak klade požadavek na její přiměřenost. Nadto nařízení v bodě 1 odůvodnění uvádí, že SFEU

pokračování

vyžaduje, aby při definování a provádění politik a činností Unie byla zaručena vysoká úroveň ochrany zdraví lidí. Tohoto cíle by mimo jiné mělo být dosaženo prostřednictvím opatření, jejichž konečným cílem je **ochrana lidského zdraví**. Z toho předkládající soud dovozuje, že jedním z hlavních cílů úředních kontrol zavedených nařízením 2017/625 je právě ochrana lidského zdraví. Je tedy zřejmé, že právě i informační povinnost příjemce potravin z jiného členského státu, zakotvená v čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625, má sloužit k dosažení téhož cíle.

[25] Otázkou však zůstává, zda je informační povinnost v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 172/2015 Sb. proporcionální. Jinými slovy, zda neexistuje srovnatelný způsob ochrany zdraví a života lidí, který by méně zasahoval do svobody volného pohybu zboží v rámci Unie, než je způsob stanovený vyhláškou č. 172/2015 Sb. Tedy, že každá dodávka potravin uvedených ve vyhlášce z jiného členského státu, byť potenciálně rizikových, musí být oznámena 24 hodin předem dozorovému orgánu, jestliže vnitrostátní dodávka potravin stejné kategorie rizikovitosti oznamována není.

[26] Členské státy musí při výkonu své posuzovací povinnosti týkající se ochrany veřejného zdraví dodržovat zásadu proporcionality a své prostředky omezovat na to, co je skutečně nezbytné pro zajištění ochrany veřejného zdraví (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1983, C-174/82, *Sandoz*, bod 18). V případě, že se členské státy přiměřenosti podle čl. 36 SFEU dovolávají, je na nich, aby v každé projednávané věci prokázaly, že jejich právní úprava je nezbytná k účinné ochraně zájmů uvedených ve zmíněném ustanovení a zejména že uvádění dotčených výrobků na trh bez předchozího oznámení představuje skutečné riziko pro veřejné zdraví.

[27] Soudní dvůr se přiměřeností informační povinnosti příjemce potravin z jiného členského státu za účelem uskutečnění úředních kontrol zabýval pouze za odlišných okolností, než jsou dány v předkládané věci. Jednalo se o veterinární kontroly zavedené směrnicí 89/662, o veterinárních kontrolách v obchodu uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu, která byla nahrazena nařízením 2017/625. Její čl. 5 odst. 3 písm. c) obdobně jako v nyní řešené věci čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 stanovil, že hospodářské subjekty, které mají produkty jim dodané z jiného členského státu nebo které zabezpečují úplné rozdělení šarží těchto produktů, musí **na žádost příslušného orgánu hlásit**, že dorazily produkty z jiného členského státu, **v rozsahu nutném k provedení kontrol** podle této směrnice. Ohledně této informační povinnosti Soudní dvůr uvedl, že se jednalo o systém kontrol založený na kontrole zboží v odesílajícím členském státě. Jeho cílem bylo nahradit kontrolu v členském státě určení a umožnit volný pohyb zboží za podmínek obdobných podmínkám vnitřního trhu. Dospěl proto k závěru, že předběžná oznamovací povinnost dovozce produktů z jiných členských států, stanovená vnitrostátní vyhláškou, nemohla být ospravedlnitelná ani požadavkem na ochranu lidského zdraví (rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 10. 2005, C-111/03, *Komise proti Švédsku*, bod 51).

[28] Soudní dvůr takto rozhodl i přes to, že se nejednalo o systematickou informační povinnost předchozího oznámení před každou dodávkou vybraného zboží, jako je tomu v předkládané věci, ale o hlášení v návaznosti na žádost příslušného dozorového orgánu. Od projednávané věci se však tento případ odlišoval právě akcentem na zachování kontroly zboží pouze v odesílajícím členském státě. Podle Nejvyššího správního soudu by však bylo

možné k závěru o rozporu vnitrostátní informační povinnosti s právem Evropské unie dospět i za situace, že zboží není kontrolováno v místě původu, jako tomu bylo ve věci C-111/03.

[29] Z textu čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 vyplývá, že ten určitou informační povinnost příjemce potravin z jiného členského státu předpokládá. Je však otázkou, do jaké míry může být tato povinnost systematická. V bodě 37 odůvodnění nařízení je totiž kromě podmínky „nezbytné míry za účelem organizace úředních kontrol“ uvedeno, že ohlášení vstupu zboží je umožněno požadovat „**ve výjimečných případech**“. Tento požadavek se již nepromítl do textu samotného čl. 9 odst. 7 nařízení. Nejvyšší správní soud má však za to, že v nařízení obsažené normy je třeba vykládat v souladu s jeho odůvodněním. To vede spíše k závěru, že by se informační povinnost neměla vztahovat plošně na veškeré dodávky vybraných druhů potravin z jiných členských států.

[30] Druhým aspektem je otázka rozsahu informační povinnosti. Opatřením méně omezujícím volný pohyb zboží by mohla být například informační povinnost stanovená až v okamžiku příchodu zboží do členského státu určení. Ta by alespoň z části snížila logistické náklady, které s sebou nese požadavek na předchozí oznámení. Případně by se mohlo jednat o informační povinnost cílenou na aktuální rizika, například s ohledem na výskyt nemocí či infekcí v určitém období. Tedy, že by se mohlo jednat o povinnost plošnou, avšak menšího rozsahu, nebo by se vůbec nejednalo o systematický požadavek, ale o povinnost zacílenou pouze na konkrétní dodávky potravin z jiných členských států. Ostatně právě systematickost vytýká České republice také Evropská komise v řízení vedeném pod č. INFR(2016)4222. V neposlední řadě se nabízí i možnost oznámení příchodu potravin přímo na základě žádosti dozorového orgánu, jako tomu bylo ve věci C-111/03, avšak bez kontroly potravin probíhající v odesílajícím členském státě.

[31] Nejvyšší správní soud však nevylučuje, že Soudní dvůr shledá, že informační povinnost v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 172/2015 Sb. je přiměřená k dosažení ochrany lidského zdraví. Na základě předchozího oznámení totiž existuje větší šance na zachycení kontaminovaného či jinak nestandardního produktu. Tomuto závěru dle předkládajícího soudu přisvědčuje také čl. 9 odst. 2 nařízení 2017/625, který stanoví, že úřední kontroly probíhají pravidelně a s vhodnou četností určenou na základě rizika. Z odst. 4 téhož článku dále plyne, že úřední kontroly probíhají v zásadě bez předchozího upozornění (ze strany dozorového orgánu; pozn. NSS). Pokud by však měla být informační povinnost vázána na konkrétní žádost dozorového orgánu, mohla by taková žádost svým způsobem představovat předchozí upozornění na úřední kontrolu v materiálním slova smyslu, což by bylo v rozporu s čl. 9 odst. 4 nařízení 2017/625.

[32] Podle Ministerstva zemědělství je včasná informace o příchodu potravin zásadní pro to, aby mohla kontrola na místo určení dorazit ve chvíli, kdy se tam zboží ještě bude nacházet. *Bez této informace s předstihem by se již zásilka často v místě prvního příjmu nenacházela, jelikož by byla dále distribuována, případně již zpracována, což je dáno zejména krátkou dobou spotřeby u chlazených potravin a dlouhými distribučními řetězci. Přitom zejména u potravin podléhajících rychlé zkáze, které se rychle distribuují a mohou se rychle dostat k velkému počtu spotřebitelů, je zásadní možnost provedení kontroly již na počátku distribučního*

pokračování

řetězce, aby bylo zabráněno ohrožení zdraví velkého počtu osob. (jak plyne z vypořádání připomínek k návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 172/2015 Sb., viz bod [35] níže).

[33] S ohledem na závěry vyslovené v tomto usnesení vznikla předkládajícímu soudu pochybnost o tom, zda je systematická povinnost stanovená vnitrostátní právní úpravou přiměřená k dosažení deklarovaného cíle, a to v první řadě sama o sobě. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [16] výše, je totiž za účelem zodpovězení předběžné otázky nejprve nezbytné zodpovědět, zda je informační povinnost v souladu s právem Evropské unie v obecné rovině. Pokud by tomu tak nebylo, nemohla by být přiměřená ani ve vztahu k doplňkům stravy. Jinými slovy, pochybnosti ohledně souladu informační povinnosti s právem EU platí i ve vztahu k doplňkům stravy. Pochybnosti ohledně doplňků stravy jsou však podle předkládajícího soudu ještě hlubší.

[34] V případě ostatních potravin uvedených ve vyhlášce, tedy čerstvého ovoce, zeleniny, máku, brambor či vybraných výrobků živočišného původu, si lze představit slučitelnost informační povinnosti s účelem nařízení 2017/625. Může tomu tak být s ohledem na jejich rychlejší podléhání zkáze či zatížení různými infekcemi a rezidui pesticidů. Tomu odpovídá i odůvodnění Ministerstva zemědělství uvedené výše, které výslovně zmiňuje potraviny s krátkou dobou spotřeby.

[35] Charakter doplňků stravy je však výrazně odlišný. Na první pohled vybočují z potravin, kterých se informační povinnost stanovená vyhláškou č. 172/2015 Sb. týká. Od čerstvých potravin či potravin živočišného původu se odlišují v mnoha kritériích, ať už jde o požadavky na jejich trvanlivost, přepravu, skladování, formu nebo využitelnost. V této souvislosti předkládající soud uvádí, že dne 1. 9. 2024 nabyla účinnosti vyhláška č. 235/2024 Sb., kterou se mění vyhláška č. 172/2015 Sb., ve znění vyhlášky č. 141/2017 Sb. Touto novelou došlo ke zúžení rozsahu hlášení příchodu zásilek z 22 sledovaných položek na 5. Ve vztahu k doplňkům stravy však informační povinnost zůstala zachována. Důvodová zpráva ji odůvodňuje možnou přítomností anabolik, léčiv, hormonů a jiných zakázaných látek, nebo tím, že deklarace látek uvedená na obalu neodpovídá skutečnosti či je překročen povolený obsah analyzované látky. Případně obsahem nebezpečných kontaminujících látek, jako jsou těžké kovy či aromatické uhlovodíky. Nad rámec uvedeného mohou doplňky stravy obsahovat také vitamíny a minerální látky, které mohou mít zvláštní škodlivé účinky v případě jejich nadměrné spotřeby ve stravě, jejíž složení nemůže být předvídáno nebo kontrolováno (rozsudek Soudního dvora ve věci C-174/82, bod 17).

[36] Je však otázkou, zda se jedná o dostatečná kritéria, kterými by bylo možné ospravedlnit informační povinnost vztahující se pouze na doplňky stravy z jiných členských států, a nikoliv na totožné produkty, které se již nachází na území ČR. Opět vyvstává otázka proporcionality informační povinnosti, a to zejména v souvislosti s požadavkem na ohlášení příchodu 24 hodin předem. V případě doplňků stravy totiž není nezbytné uskutečnit případnou úřední kontrolu v tak krátkém časovém období po příchodu, jako u potravin podléhajících rychlé zkáze. Důvody uváděné Ministerstvem zemědělství při přijímání novely vyhlášky tak na doplňky stravy nedopadají.

IV. Závěr

[37] Nejvyšší správní soud na základě výše provedeného posouzení uzavírá, že za účelem rozhodnutí ve zde řešené věci je nezbytné zodpovědět otázku, zda se v případě české právní úpravy informační povinnosti příjemce potravin v místě určení jedná o opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ospravedlnitelné požadavkem na ochranu veřejného zdraví. Jinými slovy, zda je zde řešená informační povinnost slučitelná s rámcem volného pohybu zboží, stanoveného uniijním právem.

[38] Jak vyplývá z výše uvedeného, Soudní dvůr se výkladem obdobné informační povinnosti dosud nezabýval. Nelze tedy v rozsahu, v jakém má výklad č. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 a čl. 34 ve spojení s čl. 36 SFEU význam pro nyní posuzovanou věc, dovodit, že by se jednalo o *acte éclairé*, tedy o otázku, kterou lze z dosavadní judikatury Soudního dvora beze zbytku vyložit. Současně Nejvyšší správní soud neshledal, že by ji bylo možno vyložit na základě obecných zásad výkladu, z nichž by se nastíněné otázky jevily natolik nespornými, aby je bylo možné považovat za *acte clair*.

[39] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky vymezené ve výroku I. tohoto usnesení.

[40] V návaznosti na položení předběžných otázek Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. výrokem II. přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, bude v řízení Nejvyšší správní soud pokračovat (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 17. září 2024

Petr Mikeš
předseda senátu