



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

21. března 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Bezpečnost potravin – Hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu – Nařízení (ES) č. 853/2004 – Oblast působnosti – Výjimky – Dodávky potravin mezi maloobchodními zařízeními, které představují okrajovou a omezenou činnost na místní úrovni – Pojem ‚okrajová a omezená činnost na místní úrovni‘ – Vnitrostátní právní úprava, která se odchyluje od definice tohoto pojmu stanovené tímto nařízením“

Ve věci C-10/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko) ze dne 19. října 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 11. ledna 2023, v řízení

Remia Com Impex SRL

proti

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA),

Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj,

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení: F. Biltgen, předseda senátu, N. Wahl a M. L. Arastey Sahún (zpravodajka), soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za rumunskou vládu: E. Gane, L. Ghiță a A. Wellman, jako zmocněnkyně,
- za Evropskou komisi: F. Le Bot a L. Radu Bouyon, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: rumunština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (Úř. věst. 2004, L 139, s. 55; Zvl. vyd. 03/45, s. 14; a oprava Úř. věst. 2013, L 160, s. 15), konkrétně čl. 1 odst. 3 až 5 tohoto nařízení ve spojení s bodem 13 odůvodnění tohoto nařízení, jakož i se zásadou rovnocennosti.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Remia Com Impex SRL (dále jen „Remia“) a Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (Národní veterinární úřad pro zdraví a bezpečnost potravin, Rumunsko) a Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (Veterinární ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin v Dolj, Rumunsko) ohledně legality správního nařízení přijatého ANSVSA, kterým se zavádí postup pro veterinární zdravotní registraci a bezpečnost potravin pro účely činností zařízení, která přímo prodávají výrobky z prvovýroby nebo v rámci maloobchodního prodeje.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 2 až 4 a 13 odůvodnění nařízení č. 853/2004 uvádějí:
 - „(2) Určité potraviny mohou představovat zvláštní rizika pro lidské zdraví, a vyžadují tedy stanovení zvláštních hygienických pravidel. To platí zejména pro potraviny živočišného původu, u nichž jsou často hlášena mikrobiologická a chemická rizika.
 - (3) V rámci společné zemědělské politiky bylo přijato mnoho směrnic pro stanovení zvláštních hygienických pravidel pro výrobu produktů uvedených v příloze I Smlouvy a pro jejich uvádění na trh. Tato hygienická pravidla zmírnila překážky obchodu s dotyčnými produkty, čímž přispěla k vytvoření vnitřního trhu a zároveň zajistila vysokou úroveň ochrany veřejného zdraví.
 - (4) S ohledem na veřejné zdraví obsahují tato pravidla jednotné zásady, zejména zásady týkající se odpovědnosti výrobců a příslušných orgánů, strukturní, provozní a hygienické požadavky na zařízení, postupy schvalování zařízení, požadavky na skladování a přepravu a požadavky na označování zdravotní nezávadnosti.
- [...]
- (13) Členské státy by měly mít v rámci vnitrostátního práva určitý prostor pro rozšíření nebo omezení používání požadavků tohoto nařízení na maloobchod. Jejich používání však mohou omezit pouze tehdy, pokud považují požadavky nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (ES) č. 852/2004 [ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin (Úř. věst. 2004, L 139,

s. 1; Zvl. vyd. 13/034, s. 319)] za dostatečné pro dosažení cílů hygieny potravin a pokud je dodávání potravin živočišného původu maloobchodním zařízením jinému zařízení okrajovou a omezenou činností na místní úrovni. Takové dodávání by tedy mělo představovat pouze malý podíl na obchodní činnosti zařízení, odebírající zařízení by se měla nacházet v jeho bezprostřední blízkosti a dodávky by měly být omezeny pouze na určité druhy výrobků nebo zařízení.“

4 Článek 1 nařízení č. 853/2004, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Toto nařízení stanoví zvláštní pravidla pro hygienu potravin živočišného původu vztahující se na provozovatele potravinářských podniků. Těmito pravidly se doplňují pravidla stanovená nařízením (ES) č. 852/2004. Vztahují se na nezpracované produkty i zpracované produkty živočišného původu.

[...]

3. Toto nařízení se nevztahuje na:

- a) prvovýrobu pro soukromé domácí použití;
- b) domácí přípravu potravin, na manipulaci s nimi nebo na jejich skladování pro soukromou domácí spotřebu;
- c) případy, kdy výrobce přímo dodává malá množství výrobků z prvovýroby konečnému spotřebiteli nebo místnímu maloobchodu, který je přímo dodává konečnému spotřebiteli;
- d) případy, kdy výrobce přímo dodává malá množství masa z drůbeže a zajícovců poražených na farmě konečnému spotřebiteli nebo místnímu maloobchodu, který dodává toto maso přímo konečnému spotřebiteli;
- e) myslivce (lovce), kteří dodávají malá množství volně žijící zvěře nebo malá množství masa volně žijící zvěře konečnému spotřebiteli nebo místnímu maloobchodu, který je přímo dodává konečnému spotřebiteli.

4. Členské státy stanoví v rámci vnitrostátních právních předpisů pravidla pro činnosti a osoby uvedené v odst. 3 písm. c), d) a e). Taková vnitrostátní pravidla zajistí dosažení cílů tohoto nařízení.

5. a) Pokud není výslovně uvedeno jinak, nevztahuje se toto nařízení na maloobchod.

b) Toto nařízení se však vztahuje na činnosti maloobchodu prováděné za účelem dodávání potravin živočišného původu jinému zařízení, kromě případů, kdy:

- i) činnosti spočívají pouze ve skladování nebo přepravě, přičemž v takovém případě přesto platí zvláštní požadavky na teplotu stanovené v příloze III,

nebo

- ii) kdy je potravina živočišného původu dodávána maloobchodním zařízením pouze jinému maloobchodnímu zařízení a podle vnitrostátních právních předpisů se jedná o okrajovou a omezenou činnost na místní úrovni.

c) Členské státy mohou přijmout vnitrostátní opatření s cílem vztáhnout požadavky tohoto nařízení na maloobchodní zařízení na svém území, na něž by se podle písmen a) nebo b) nevztahovaly.

[...]“

5 Článek 4 nařízení č. 853/2004, nadepsaný „Registrace a schvalování zařízení“, v odstavci 2 stanoví:

„Aniž je dotčen čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 852/2004, nesmí zařízení manipulující s produkty živočišného původu, pro něž jsou stanoveny požadavky v příloze III tohoto nařízení, vykonávat činnost, pokud je příslušný orgán neschválil v souladu s odstavcem 3 tohoto článku s výjimkou zařízení provádějících pouze:

a) prvovýrobu,

b) přepravní činnosti,

c) skladování produktů nevyžadujících kontrolované teplotní podmínky skladování,
nebo

d) maloobchodní činnosti, na něž se nevztahuje čl. 1 odst. 5 písm. b) tohoto nařízení.“

Rumunské právo

6 Ordinul nr. 111/2008 privind aprobarea Normei sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor privind procedura de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților de obținere și de vânzare directă și/sau cu amănuntul a produselor alimentare de origine animală sau nonanimală, precum și a activităților de producție, procesare, depozitare, transport și comercializare a produselor alimentare de origine nonanimală (správní nařízení ANSVSA č. 111/2008, kterým se schvaluje veterinární řád pro zdraví a bezpečnost potravin týkající se postupu veterinární zdravotní registrace a bezpečnosti potravin u získávání a přímého nebo maloobchodního prodeje potravin živočišného a jiného než živočišného původu, jakož i u výroby, zpracování, skladování, přepravy a uvádění potravin jiného než živočišného původu na trh) ze dne 16. prosince 2008 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 895, ze dne 30. prosince 2008) bylo přijato úřadem ANSVSA.

7 Článek 2 správního nařízení č. 111/2008 stanoví:

„Veterinární řád pro zdraví a bezpečnost potravin uvedený v článku 1 byl vypracován za účelem stanovení postupu pro veterinární zdravotní registraci a bezpečnost potravin pro účely činností zařízení, která přímo prodávají výrobky z prvovýroby nebo v rámci maloobchodního prodeje, v souladu s [...] čl. 1 odst. 4 [nařízení č. 853/2004].“

8 Tento veterinární řád pro zdraví a bezpečnost potravin (dále jen „veterinární zdravotní řád“) je obsažen v příloze č. 1 správního nařízení č. 111/2008.

9 Článek 16 veterinárního zdravotního řádu stanoví:

„Tato kapitola stanoví postup veterinární zdravotní registrace a bezpečnosti potravin pro maloobchodní prodej potravin živočišného a jiného než živočišného původu.“

10 Článek 17 tohoto řádu stanoví:

„Pro účely této kapitoly se rozumí:

- a) maloobchodním prodejem [...] – dodávka potravin živočišného a jiného než živočišného původu získaných v zařízeních registrovaných pro veterinárně-zdravotní účely a pro účely bezpečnosti potravin/schválených pro veterinárně-zdravotní účely nebo omezená a limitovaná dodávka na místní úrovni potravin živočišného a jiného než živočišného původu získaných v malých množstvích v maloobchodních zařízeních, které se prodávají:
1. konečnému spotřebiteli v místě výroby;
 2. ostatním maloobchodním zařízením registrovaným pro veterinárně-zdravotní účely a pro účely bezpečnosti potravin na celém území státu;
 3. stravovacím zařízením registrovaným pro veterinárně-zdravotní účely a pro účely bezpečnosti potravin;
 4. konečnému spotřebiteli na zemědělsko-potravinářských trzích a na veletrzích, výstavách nebo akcích pořádaných v souvislosti s náboženskými svátky nebo jinými veřejnými akcemi tohoto druhu, které jsou pravidelně organizovány místními nebo župními orgány na celém území státu, s výjimkou čerstvého vepřového masa;

[...]

- d) omezenou dodávkou – prodej potravin živočišného a jiného než živočišného původu v malých množstvích pro konečného spotřebitele prostřednictvím jiných maloobchodních zařízení;
- e) dodávkou na místní úrovni – prodej potravin živočišného původu na celém území státu při dodržení podmínek přepravy, chladicího řetězce a sledovatelnosti;
- f) limitovanou dodávkou – získávání omezených kategorií potravin živočišného původu v místě prodeje za účelem prodeje konečnému spotřebiteli prostřednictvím jiných maloobchodních zařízení;

[...]“

11 Článek 18 odst. 1 uvedeného řádu stanoví:

„Maloobchodní zařízení uvedená v příloze č. 1 vykonávají činnost na základě potvrzení nebo případně osvědčení o registraci vydaného úřadem obchodního rejstříku při Tribunalul (soud prvního stupně, Rumunsko), v jehož obvodu jsou činnosti vykonávány, a na základě dokladu o veterinární zdravotní registraci a bezpečnosti potravin vydaného veterinárním ředitelstvím pro zdraví a bezpečnost potravin na úrovni župy nebo města Bukurešť v souladu se vzorem uvedeným v příloze č. 3.“

12 Článek 19 odst. 1 téhož řádu zní takto:

„Za účelem získání dokladu o veterinární zdravotní registraci a bezpečnosti potravin pro činnosti maloobchodních zařízení uvedených v příloze č. 1 musí provozovatelé potravinářských podniků nebo

jejich právní zástupci předložit veterinárnímu ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin na úrovni župy nebo města Bukurešť dokumentaci obsahující tyto dokumenty: [...]"

13 Článek 20 odst. 1 veterinárního zdravotního řádu zní takto:

„Veterinární ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin na úrovni župy nebo města Bukurešť vydá doklad o veterinární zdravotní registraci a bezpečnosti potravin v souladu se vzorem uvedeným v příloze č. 3 maloobchodním zařízením, která splňují veterinárně-zdravotní požadavky a požadavky na bezpečnost potravin stanovené zvláštními právními předpisy.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 14 Dne 9. března 2018 podala společnost Remia ke Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko) žalobu znějící zprvce na zrušení článku 2 správního nařízení č. 111/2008, článků 16 a 17, čl. 18 odst. 1, čl. 19 odst. 1 veterinárního zdravotního řádu a výrazu „v souladu se vzorem uvedeným v příloze č. 3“, který je uveden v čl. 20 odst. 1 tohoto řádu, jakož i celé této přílohy č. 3, zadruhé na přezkum situace zařízení registrovaných v župě Dolj za účelem jejich kvalifikace jako zařízení podléhajících registraci nebo schválení ve smyslu nařízení č. 852/2004 a č. 853/2004 a zatřetí na zaplacení náhrady újmy způsobené porušením unijního práva zejména z důvodu nesprávného provedení správních činností nezbytných k ochraně oprávněného zájmu společnosti Remia, a sice vydání dokladů o veterinární zdravotní registraci a bezpečnosti potravin zařízením, která podléhají schválení.
- 15 Rozsudkem ze dne 4. prosince 2019 Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) tuto žalobu zamítl jako neopodstatněnou.
- 16 Společnost Remia podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko), který je předkládajícím soudem, přičemž se v podstatě dovolávala protiprávnosti správního nařízení č. 111/2008 v rozsahu, v němž je v rozporu s definicí pojmu „okrajová a omezená činnost na místní úrovni“, která je uvedena v bodě 13 odůvodnění nařízení č. 853/2004.
- 17 Podle ANSVSA nejsou definice těchto pojmů uvedené v čl. 17 písm. d) až f) veterinárního zdravotního řádu v rozporu s tímto bodem 13 odůvodnění.
- 18 Na jednání před předkládajícím soudem společnost Remia navrhla, aby byla Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž v podstatě tvrdila, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení umožňuje omezit oblast působnosti nařízení č. 853/2004 v rozporu s unijním právem. Účinkem správního nařízení č. 111/2008 je, že schválení nepodléhají činnosti, které přestože představují maloobchodní prodej, vykazují charakteristiky vyžadující schválení, jelikož nespádají pod výjimky stanovené v čl. 1 odst. 5 písm. b) tohoto nařízení. Výraz „na místní úrovni“ ve smyslu tohoto ustanovení totiž podle bodu 13 odůvodnění uvedeného nařízení označuje zařízení nacházející se v bezprostřední blízkosti zařízení dodávajícího potraviny živočišného původu, zatímco čl. 17 písm. e) veterinárního zdravotního řádu se týká dodávek takových potravin na celém území státu.
- 19 V tomto ohledu předkládající soud upřesňuje, že je podle čl. 267 třetího pododstavce SFEU povinen obrátit se na Soudní dvůr, neboť je vnitrostátním soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Spor v původním řízení vyvolává otázku slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva s nařízením č. 853/2004. S ohledem na znění

bodů 13 odůvodnění tohoto nařízení vytváří definice pojmu „okrajová a omezená činnost na místní úrovni“ stanovená tímto vnitrostátním právem podle předkládajícího soudu potíže při výkladu unijního práva.

20 Za těchto podmínek se Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být [nařízení č. 853/2004] jako celek, a zejména čl. 1 odst. 3 až 5, vykládány v tom smyslu, že chladiřenské sklady, které vykonávají maloobchodní činnost pro jiná maloobchodní zařízení, nikoliv však pro konečného spotřebitele, musí být schváleny v souladu s tímto nařízením, pokud daná činnost nespadá pod výjimky stanovené v čl. 1 odst. 5 písm. b) [tohoto] nařízení?
- 2) Musí být [nařízení č. 853/2004] a unijní právo obecně vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní orgány, které jsou příslušné k zajištění provádění politiky, která představuje cíl, jehož má být nařízením dosaženo, a k zajištění dodržování odpovídajících povinností dotčenými hospodářskými subjekty, jsou povinny vykládat požadavek týkající se okrajové a omezené činnosti na místní úrovni, obsažený v čl. 1 odst. 5 písm. b) bodě ii), ve světle bodů 13 odůvodnění tohoto nařízení, anebo se mohou od tohoto výkladu odchýlit prostřednictvím vlastních definic těchto pojmů?
- 3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku, musí příslušné definice obsažené ve vnitrostátním právním aktu, kterým se provádí [nařízení č. 853/2004], respektovat podstatu pojmů, jak je popsána v bodě 13 odůvodnění [tohoto nařízení]?
- 4) Brání unijní právo a zejména nařízení č. 853/2004 takovému ustanovení, jako je článek 17 [veterinárního zdravotního] řádu tvořícího přílohu správního nařízení č. 111/2008), který stanoví, že činnost maloobchodního prodeje produktů živočišného původu může zahrnovat i činnosti týkající se dodávek a prodeje takových produktů jiným maloobchodním zařízením na celém území Rumunska bez povinnosti získat veterinární zdravotní schválení, nebo takové správní praxi?
- 5) Vyžaduje zásada rovnocennosti, aby v případě, že akt správního orgánu může být zrušen z důvodu nesouladu s vnitrostátním právem, mohl být tento správní akt zrušen rovněž z důvodu nesouladu s příslušným unijním nařízením, jako je nařízení č. 853/2004?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 21 Rumunská vláda tvrdí, že předkládací rozhodnutí neuvádí skutkový rámec sporu v původním řízení, a to i přesto, že je zásadní pro kvalifikaci skutkových okolností, pro určení použitelných ustanovení vnitrostátního práva a pro identifikaci pravidel unijního práva, jejichž výklad je užitečný pro vyřešení sporu v původním řízení.
- 22 Konkrétně chybějící popis skutkového rámce neumožňuje zjistit druh činností vykonávaných společností Remia ani porozumět tomu, zda tato společnost může využít postup schvalování pro své činnosti nebo zda tyto činnosti spadají do působnosti nařízení č. 853/2004. Tato vláda však

uvádí, že podle informací, které má ANSVSA k dispozici, ale které nejsou uvedeny v předkládacím rozhodnutí, je hlavní činností společnosti Remia velkoobchod s produkty živočišného původu a pronájem skladovacích prostor.

- 23 Předkládající soud tedy v předkládacím rozhodnutí neuvedl důvody, proč odkázal na ustanovení unijního práva uvedené v předběžných otázkách, ani vztah mezi předmětem sporu v původním řízení a těmito otázkami. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je proto nepřijatelná v plném rozsahu.
- 24 Evropská komise však, aniž namítá takovou nepřijatelnost, zdůrazňuje existenci mezer v předkládacím rozhodnutí, pokud jde o první a pátou otázku.
- 25 Pokud jde o první otázku, tento orgán tvrdí, že znění předkládacího rozhodnutí neumožňuje jasné rozpoznání povahy činností společnosti Remia. Má však za to, že z tohoto rozhodnutí vyplývá, že tato společnost vykonává maloobchodní činnosti s jinými maloobchodními zařízeními.
- 26 Pokud jde o pátou otázku týkající se zásady rovnocennosti, Komise uvádí, že předkládací rozhodnutí nezmiňuje ustanovení vnitrostátního práva, podle nichž může být rozhodnutí správního orgánu zrušeno z důvodu nedodržení vnitrostátního zákona, ani jakékoli opatření, které by vnitrostátní soudy mohly přijmout v případě zjištění nesouladu vnitrostátního správního aktu s unijním právem.
- 27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury představuje postup zavedený článkem 267 SFEU nástroj spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které tyto soudy mají rozhodnout (rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 44 a citovaná judikatura).
- 28 Podle ustálené judikatury rovněž platí, že v rámci spolupráce Soudního dvora a vnitrostátních soudů vyžaduje potřeba dospět k výkladu unijního práva, který bude pro vnitrostátní soud užitečný, aby uvedený soud důsledně dodržoval požadavky kladené na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora (rozsudek ze dne 28. listopadu 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, bod 44 a citovaná judikatura). Tyto požadavky jsou připomenuty rovněž v bodech 13, 15 a 16 doporučení Soudního dvora Evropské unie pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce (Úř. věst. 2019, C 380, s. 1).
- 29 Podle čl. 94 písm. a) jednacího řádu je nezbytné, aby předkládající soud vymezil skutkový a právní rámec otázek, jež pokládá, nebo alespoň vysvětlil skutkové hypotézy, na nichž jsou uvedené otázky založeny. V rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU je totiž Soudní dvůr oprávněn rozhodovat o výkladu unijních předpisů pouze na základě skutečností, které mu sdělil vnitrostátní soud (rozsudek ze dne 28. listopadu 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, bod 45 a citovaná judikatura).
- 30 Dále čl. 94 písm. b) jednacího řádu stanoví, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahuje znění vnitrostátních předpisů, jejichž použití přichází ve věci v původním řízení v úvahu, a případně příslušnou vnitrostátní judikaturu.

- 31 Nakonec, jak uvádí čl. 94 písm. c) jednacího řádu, je nezbytné, aby předkládací rozhodnutí obsahovalo uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu určitých ustanovení unijního práva, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení (rozsudek ze dne 28. listopadu 2023, *Commune d'Ans*, C-148/22, EU:C:2023:924, bod 46 a citovaná judikatura).
- 32 V projednávaném případě je nutno konstatovat, že předkládací rozhodnutí poskytuje pouze velmi stručný popis předmětu sporu v původním řízení bez uvedení skutkového kontextu tohoto sporu. Toto rozhodnutí kromě toho rovněž pouze stručně odůvodňuje důvody, proč měl předkládající soud za to, že je nezbytné předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 33 Cílem první otázky je konkrétně určit, zda chladírenské sklady, které vykonávají maloobchodní činnost pro jiná maloobchodní zařízení, musí být schváleny v souladu s nařízením č. 853/2004, pokud tato činnost nespadá pod výjimky stanovené v čl. 1 odst. 5 písm. b) tohoto nařízení.
- 34 Vzhledem k tomu, že nebyl upřesněn skutkový rámec sporu v původním řízení, zejména pokud jde o to, jaká je povaha činností společnosti Remia, není Soudní dvůr s to pochopit, zda se předkládající soud touto otázkou táže na situaci ostatních zařízení nacházejících se v župě Dolj, které by podle společnosti Remia měly podléhat povinnosti získat schválení, nebo na situaci této společnosti. V tomto ohledu je třeba uvést, že zatímco rumunská vláda tvrdí, že hlavní činností společnosti Remia je velkoobchod, má Komise za to, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tato společnost vykonává činnosti maloobchodu, avšak uznává, že toto rozhodnutí neumožňuje jasně rozpoznat povahu činností uvedené společnosti.
- 35 Stejně tak odkaz na „chladírenské sklady“ v této první otázce, což je výraz, který není uveden nikde jinde v předkládacím rozhodnutí, nepostačuje vzhledem k neexistenci jakéhokoli vysvětlení jeho dopadu na řešení sporu v původním řízení k tomu, aby mohl mít Soudní dvůr za to, že může předkládajícímu soudu poskytnout užitečnou odpověď.
- 36 Z toho vyplývá, že první otázka je nepřijatelná.
- 37 Kromě toho se předkládající soud pátou otázkou táže, zda zásada rovnocennosti vyžaduje, aby v případě, že akt správního orgánu může být zrušen z důvodu nesouladu s vnitrostátním právem, mohl být tento správní akt zrušen rovněž z důvodu nesouladu s unijním nařízením, jako je nařízení č. 853/2004.
- 38 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada rovnocennosti zakazuje členskému státu stanovit pro návrhy k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, méně příznivé procesní podmínky než ty, které platí pro obdobné procesní prostředky vnitrostátní povahy (rozsudek ze dne 24. října 2018, *XC* a další, C-234/17, EU:C:2018:853, bod 25 a citovaná judikatura).
- 39 Z toho vyplývá, že k tomu, aby Soudní dvůr mohl předkládajícímu soudu podat užitečnou odpověď, musí tento soud poskytnout alespoň minimum informací o procesních podmínkách stanovených vnitrostátní právní úpravou, jakož i o důvodech, proč má pochybnosti o tom, zda tato právní úprava dodržuje zásadu rovnocennosti. Předkládací rozhodnutí přitom neobsahuje žádný údaj o obsahu příslušných vnitrostátních ustanovení ani o důvodech, proč se v rozporu s požadavky stanovenými v čl. 94 písm. b) a c) jednacího řádu tento soud v projednávaném případě táže na výklad této zásady.

- 40 Pátá otázka je proto rovněž nepřipustná.
- 41 Je však třeba připomenout, že vzhledem k duchu spolupráce, kterým se řídí vztahy mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce, nepřítomnost některých předběžných zjištění vnitrostátního soudu nemá nutně za následek nepřipustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nebo některé z otázek v ní obsažených, pokud je Soudní dvůr na základě skutečností, které vyplývají ze spisu, jímž disponuje, toho názoru, že může předkládajícímu soudu poskytnout užitečnou odpověď (rozsudek ze dne 22. září 2022, Admiral Gaming Network a další, C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 29 a citovaná judikatura).
- 42 Kromě toho, pokud jde konkrétně o požadavek týkající se obsahu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce stanovený v čl. 94 písm. a) jednacího řádu, Soudní dvůr rozhodl, že stačí, aby předmět sporu v původním řízení, jakož i hlavní otázky mající význam ve vztahu k právnímu řádu Unie, o které v tomto sporu jde, vyplývaly z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a umožňovaly členským státům předkládat vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie a účinně se řízení před Soudním dvorem účastnit (rozsudek ze dne 7. února 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, bod 22 a citovaná judikatura).
- 43 Pokud jde v tomto ohledu o druhou až čtvrtou otázku, z popisu předmětu sporu v původním řízení, jakož i z úvah obsažených v předkládacím rozhodnutí – stručně, avšak dostatečně jasně – vyplývá, že předkládající soud, kterému byl předložen návrh na částečné zrušení správního nařízení č. 111/2008, má především pochybnosti o slučitelnosti pojmu „dodávka na místní úrovni“ ve smyslu tohoto správního nařízení s pojmem „činnost na místní úrovni“ ve smyslu nařízení č. 853/2004.
- 44 Předkládací rozhodnutí právně dostačujícím způsobem uvádí původ a povahu sporu v původním řízení, o němž má za to, že jeho výsledek závisí na výkladu tohoto nařízení. Z toho vyplývá, že předkládající soud poskytl dostatek informací k tomu, aby Soudní dvůr mohl užitečně odpovědět na druhou až čtvrtou otázku.

K věci samé

- 45 Podstatou druhé až čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 1 odst. 5 písm. b) bod ii) nařízení č. 853/2004 ve spojení s bodem 13 odůvodnění tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která se odchyluje od definice „činnosti na místní úrovni“ ve smyslu těchto ustanovení a omezuje tak oblast působnosti tohoto nařízení.
- 46 V tomto ohledu je třeba uvést, že z čl. 1 odst. 5 písm. a) nařízení č. 853/2004 vyplývá, že maloobchod je z oblasti působnosti tohoto nařízení v zásadě vyloučen.
- 47 Podle úvodní věty čl. 1 odst. 5 písm. b) uvedeného nařízení je však maloobchod zahrnut do této oblasti působnosti v případě činností prováděných za účelem dodávání potravin živočišného původu jinému zařízení.
- 48 V posledně uvedeném případě je však maloobchod z uvedené oblasti působnosti vyloučen ve dvou případech uvedených v bodech i) a ii) tohoto ustanovení.

- 49 Podle čl. 1 odst. 5 písm. b) bodu ii) nařízení č. 853/2004 se toto nařízení nevztahuje na maloobchod, pokud se dodávání potravin živočišného původu uskutečňuje mezi maloobchodními zařízeními a pokud představuje podle vnitrostátních právních předpisů okrajovou a omezenou činnost na místní úrovni.
- 50 Dále z bodu 13 odůvodnění nařízení č. 853/2004 vyplývá, že členské státy mohou omezit používání požadavků tohoto nařízení pouze na maloobchod, zejména pokud je dodávání potravin živočišného původu maloobchodním zařízením jinému zařízení okrajovou a omezenou činností na místní úrovni. Takové dodávání by tedy mělo představovat pouze malý podíl na obchodní činnosti zařízení, odebírající zařízení by se měla nacházet v jeho bezprostřední blízkosti a dodávky by měly být omezeny pouze na určité druhy výrobků nebo zařízení.
- 51 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury může preambule unijního aktu upřesňovat obsah ustanovení tohoto aktu a body odůvodnění takového aktu jsou důležitým výkladovým prvkem, který může objasnit vůli autora uvedeného aktu (rozsudek ze dne 13. července 2023, Komise v. CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, bod 104 a citovaná judikatura).
- 52 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že ustanovení nařízení sice mají z důvodu své samotné povahy a funkce v systému pramenů unijního práva obecně ve vnitrostátních právních řádech bezprostřední účinek, aniž je nutné, aby vnitrostátní orgány přijaly prováděcí opatření, avšak některá jejich ustanovení mohou pro své uplatnění vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy. Členské státy mohou přijmout prováděcí opatření k nařízení, pokud tím nenaruší jeho přímou použitelnost, nezasáhnou jeho povahu unijního práva a upřesní-li prostor pro uvážení, který jim toto nařízení světuje, za podmínky, že nepřekročí meze stanovené ustanoveními tohoto nařízení (rozsudek ze dne 12. dubna 2018, Komise v. Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, body 27 a 28, jakož i citovaná judikatura).
- 53 Soudní dvůr rovněž upřesnil, že není-li stanoveno jinak, přímá použitelnost nařízení vylučuje, aby členské státy přijímaly vnitrostátní právní předpisy ovlivňující rozsah působnosti samotného nařízení (rozsudek ze dne 15. listopadu 2012, Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa, C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, bod 86 a citovaná judikatura). Členské státy tedy nemohou, není-li stanoveno jinak, omezit oblast působnosti nařízení, a tím omezit rozsah povinností stanovených tímto nařízením.
- 54 V projednávané věci je nutno konstatovat, že čl. 1 odst. 5 písm. b) bod ii) nařízení č. 853/2004 výslovně odkazuje na právní předpisy členských států, pokud jde o definici pojmu „okrajová a omezená činnost na místní úrovni“ ve smyslu tohoto ustanovení. Prostor pro uvážení takto přiznaný členskými státy je však vymezen bodem 13 odůvodnění tohoto nařízení, který upřesňuje rozsah tohoto pojmu.
- 55 Z toho vyplývá, že k tomu, aby členské státy mohly zůstat v mezích ustanovení nařízení č. 853/2004, jsou povinny dodržovat definici „okrajová a omezená činnost na místní úrovni“ obsaženou v tomto bodě 13 odůvodnění, pokud ve vnitrostátních právních předpisech stanoví podmínky pro použití čl. 1 odst. 5 písm. b) bodu ii) tohoto nařízení.
- 56 To platí tím spíše, že na rozdíl od první části druhé věty uvedeného bodu 13 odůvodnění, která stanoví, že členské státy mohou omezit používání požadavků stanovených v uvedeném nařízení na maloobchod, „pokud považují požadavky nařízení (ES) č. 852/2004 za dostatečné pro dosažení cílů

hygieny potravin“, jsou druhá část této věty a třetí věta téhož bodu 13 odůvodnění, které se týkají pojmu „okrajová a omezená činnost na místní úrovni“, formulovány kogentně, takže členské státy se od nich nemohou odchýlit.

- 57 Pokud jde o pojem „činnost na místní úrovni“, z bodu 13 odůvodnění nařízení č. 853/2004 vyplývá, že se musí jednat o dodávání maloobchodním zařízením jinému zařízení, které se nachází „v jeho bezprostřední blízkosti“.
- 58 Z předkládacího rozhodnutí přitom vyplývá, že pojem „dodávka na místní úrovni“ ve smyslu čl. 17 písm. e) veterinárního zdravotního řádu je definován jako dodávka „na celém území státu“, což zjevně překračuje rámec dodávek v bezprostřední blízkosti. Pojem „území státu“ je totiž mnohem širší než pojem „bezprostřední blízkost“, a to tím spíše v případě členského státu, jako je Rumunsko, jehož státní území má značnou velikost.
- 59 Taková vnitrostátní právní úprava v praxi vylučuje z oblasti působnosti nařízení č. 853/2004 maloobchodní činnosti, které nejsou činnostmi na místní úrovni ve smyslu tohoto nařízení a omezuje působnost tohoto nařízení a rozsah povinnosti schválení stanovené v článku 4 uvedeného nařízení.
- 60 Jak přitom vyplývá z bodů 3 a 4 odůvodnění nařízení č. 853/2004, postupy schvalování mají za cíl zajistit vysokou úroveň ochrany veřejného zdraví. Obecně přijetím tohoto nařízení hodlal unijní normotvůrce zajistit výslovně v souladu s bodem 2 odůvodnění tohoto nařízení, aby byly všechny potraviny živočišného původu vyráběny a uváděny na trh v souladu s přísnými normami, které zajistí dodržování hygieny a bezpečnosti potravin a zabrání poškození lidského zdraví (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. května 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen a další, C-426/16, EU:C:2018:335, bod 67).
- 61 Tyto cíle podporují výklad, podle kterého členské státy nemohou přijmout ustanovení omezující oblast působnosti nařízení č. 853/2004.
- 62 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na druhou až čtvrtou otázku odpovědět tak, že čl. 1 odst. 5 písm. b) bod ii) nařízení č. 853/2004 ve spojení s bodem 13 odůvodnění tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že vzhledem k tomu, že tato ustanovení definují pojem „činnost na místní úrovni“ jako dodávání zařízením nacházejícím se „v bezprostřední blízkosti“, brání vnitrostátní právní úpravě, která pod tento pojem zahrnuje takové dodávky jdoucí nad rámec takového dodávání, jako jsou dodávky zařízením nacházejícím se na celém území státu, a omezuje tak oblast působnosti tohoto nařízení.

K nákladům řízení

- 63 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (sedmý senát) rozhodl takto:

Článek 1 odst. 5 písm. b) bod ii) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu, ve spojení s bodem 13 odůvodnění tohoto nařízení

musí být vykládán v tom smyslu, že

vzhledem k tomu, že tato ustanovení definují pojem „činnost na místní úrovni“ jako dodávání zařízením nacházejícím se „v bezprostřední blízkosti“, brání vnitrostátní právní úpravě, která pod tento pojem zahrnuje takové dodávky jdoucí nad rámec takového dodávání, jako jsou dodávky zařízením nacházejícím se na celém území státu, a omezuje tak oblast působnosti tohoto nařízení.

Podpisy