



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA

ANDREE BIONDIJA

od 18. prosinca 2025.¹

Predmet C-626/24

PRAGON s.r.o.

protiv

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje robe – Zabrana količinskih ograničenja i mjera s istovrsnim učinkom – Članci 34. i 36. UFEU-a – Taksativno usklađivanje – Službene kontrole hrane za životinje i hrane – Uredba (EU) 2017/625 – Članak 9. stavak 7.– Nacionalni propis kojim se predviđa obveza prethodnog obavješćivanja o uvozu dodataka prehrani iz drugih država članica”

1. Tržište dodataka prehrani u punom je zamahu. U Europi je 2024. doseglo vrijednost od 26,6 milijardi dolara, a prognoze za sljedećih deset godina predviđaju stalni rast². Budući da se dodaci prehrani ne izdaju na liječnički recept, preplavili su svakodnevicu građana Europske unije. I upravo zato što su tako lako dostupni i što se smatraju sigurnima, trebalo je uspostaviti njihov strog nadzor. Iako je zakonodavac Unije utvrdio normativni okvir, kako bi osigurao njegovu provedbu uvelike se oslonio na nacionalna tijela.

2. Ovaj predmet odnosi se na češki propis kojim se subjektu koji je primatelj dodataka prehrani iz druge države članice nalaže opća obveza prethodnog obavješćivanja nadležnih tijela. Tu obavijest treba podnijeti najmanje 24 sata prije prispjeća proizvoda na odredište i ona treba sadržavati sve informacije potrebne za provedbu analize rizika i planiranje službenih kontrola navedenih dodataka. Češka tijela smatraju da će tako postići sigurnost dodataka prisutnih na svojem državnom području, ali takva obveza izaziva određene dvojbe u pogledu njezine usklađenosti s pravom Unije.

I. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

3. PRAGON s.r.o. češko je društvo koje uvozi dodatke prehrani i prodaje ih u fizičkim trgovinama i na internetu.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Vidjeti <https://www.towardsfnb.com/insights/europe-dietary-supplements-market>.

4. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze (Državna inspekcija za poljoprivredne i prehrambene proizvode, Inspektorat u Pragu, Česka Republika) proveo je 7. lipnja 2021. kontrolu kako bi provjerio poštuju li se obveze predviđene vyhláškou č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení (Odluka br. 172/2015 o obvezi obavješćivanja primatelja prehrambenih proizvoda na odredištu, u daljnjem tekstu: Odluka br. 172/2015)³. Tom se odlukom provodi zakon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (Zakon br. 110/1997 o prehranbenim i duhanskim proizvodima, u daljnjem tekstu: Zakon o prehranbenim proizvodima)⁴.

5. Iz nacionalnog pravnog okvira proizlazi⁵ da se o svakom prispjecu na državno područje Češke Republike hrane na koju se odnosi Odluka br. 172/2015⁶ iz druge države članice ili treće zemlje mora podnijeti prethodna obavijest preko informacijskog sustava Državne inspekcije za poljoprivredne i prehrambene proizvode najmanje 24 sata prije prispjeca hrane na odredište⁷. Svaki primatelj hrane na koju se odnosi Odluka dužan je pružiti sljedeće informacije: vrstu hrane, količinu, podrijetlo, primatelja i datum njezina prispjeca na odredište⁸. Dodaci prehrani dio su hrane na koju se odnosi Odluka br. 172/2015⁹.

6. PRAGON je podnio tužbu Městskom soudu v Praze (Gradski sud u Pragu, Česka Republika) kako bi osporio kontrolu provedenu 7. lipnja 2021. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) odbio je tužbu 6. listopada 2022. PRAGON je zatim podnio žalbu u kasacijskom postupku Nejvyššem správnem soudu (Vrhovni upravni sud, Česka Republika), koji je presudom od 10. svibnja 2023. ukinuo presudu Městskog soudu v Praze (Gradski sud u Pragu) i vratio mu predmet na ponovno suđenje kako bi posebno ispitao usklađenost Odluke br. 172/2015 s pravom

³ Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je riječ o Odluci br. 172/2015, u verziji koja je bila na snazi do 31. kolovoza 2024., odnosno koja je izmijenjena Odlukom br. 141/2017.

⁴ Člankom 3.d stavkom 3. Zakona o prehranbenim proizvodima predviđa se da „subjekt u poslovanju s hranom koji na odredištu preuzima hranu navedenu u provedbenim propisima iz druge države članice Unije ili treće zemlje treba obavijestiti nadležno nadzorno tijelo u skladu s člankom 16. stavcima 4. ili 5. o njezinom prispjecu u skladu s provedbenim propisima koje na temelju analize rizika koja se provodi u skladu s člankom 3. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća [od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.)] kad je to nužno za organizaciju službenih kontrola određuje vrstu hrane, rok, opseg i način obavješćivanja”.

⁵ U članku 1. stavku 1. Odluke br. 172/2015 navodi se da se njome „uređuje, u skladu s izravno primjenjivim zakonodavstvom Unije, opseg obveza obavješćivanja subjekta u poslovanju s hranom na odredištu [...]”. Člankom 1. stavkom 3. te odluke pojašnjava se da se navedena odluka „primjenjuje [...] samo u slučajevima kada je određite mjesto prvog preuzimanja”.

⁶ Odluka br. 172/2015, u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, odnosila se na određene vrste svježeg voća, određene vrste svježeg povrća, krumpir, mak, dodatke prehrani te gotovo svu hranu životinjskog podrijetla.

⁷ Kao što to proizlazi iz članka 2. Odluke br. 172/2015.

⁸ Kao što to proizlazi iz članka 2. stavka 1. Odluke br. 172/2015.

⁹ U članku 1. stavku 2. te odluke navodi se popis hrane na koju se primjenjuje obveza obavješćivanja prije njezina prispjeca na češko državno područje. U točki (e) tog popisa posebno se navode dodaci prehrani.

Iz članka 2. stavka 1. točke (g) Zakona o prehranbenim proizvodima proizlazi da se ti dodaci prehrani definiraju kao „hrana čija je svrha dopuniti uobičajenu prehranu i koja je koncentrirani izvor vitamina i minerala ili drugih tvari prehranbenog ili fiziološkog učinka sadržanih u hrani samostalno ili nakon miješanja te koja je namijenjena izravnoj potrošnji u malim, mjerenim količinama”.

Unije. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) presudio je 12. listopada 2023. da je obveza prethodnog obavješćivanja u skladu s člankom 9. stavkom 7. Uredbe (EU) 2017/625¹⁰ te je stoga ponovno odbio PRAGONOVU žalbu.

7. To je društvo stoga podnijelo drugu žalbu sudu koji je uputio zahtjev pred kojim u biti tvrdi da obveza obavješćivanja predviđena Odlukom br. 172/2015 podrazumijeva da se roba može isporučiti u Češku Republiku tek najmanje 24 sata nakon narudžbe i da je riječ o administrativnoj prepreci kojom se povređuje pravo Unije. Usto, PRAGON tvrdi da se s hranom koja se nalazi izvan češkog državnog područja postupa diskriminirajuće u odnosu na hranu koja se već nalazi na tom državnom području i na koju se ne primjenjuje obveza prethodnog obavješćivanja pa se stoga može odmah staviti na tržište. PRAGON tvrdi da Odluka br. 172/2015 očito povređuje slobodno kretanje robe.

8. Sud koji je uputio zahtjev pak pita je li obveza da se nadzorno tijelo 24 sata unaprijed obavijesti o svakom prispjeću hrane navedene u Odluci br. 172/2015 koja dolazi iz druge države članice u skladu s pravom Unije, s obzirom na to da nacionalna isporuka hrane iz iste kategorije rizika nije obuhvaćena takvom obvezom. Usto, iz te obveze prethodnog obavješćivanja proizlazi složeniji i skuplji postupak isporuke, što bi moglo odvratiti subjekte u poslovanju s hranom od stavljanja predmetne hrane na tržište na češkom državnom području. Stoga Odluka br. 172/2015 može predstavljati mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje u smislu članka 36. UFEU-a. Naime, takva mjera može se opravdati u uvjetima predviđenima pravom Unije. Člankom 9. stavkom 7. Uredbe 2017/265 zahtijeva se i određen odnos proporcionalnosti. Međutim, zbog sustavnosti obveze prethodnog obavješćivanja sud koji je uputio zahtjev dvoji o njezinoj proporcionalnosti.

9. Dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose se i na opseg obveze obavješćivanja. Taj se sud pita bi li situacija u kojoj se informacije zahtijevaju u trenutku prispjeća robe i koja je usmjerena na trenutačne rizike bila prikladnija i u skladu sa zahtjevima prava Unije.

10. Naposljetku, iako sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga da je sustavna obveza prethodnog obavješćivanja predviđena Odlukom br. 172/2015 proporcionalna u odnosu na ostvarenje cilja koji se želi postići, priznaje da su te dvojbe još izraženije kad je riječ o posebnoj kategoriji hrane koju čine dodaci prehrani, čija se priroda znatno razlikuje od ostale hrane na koju se odnosi ta odluka. Sud koji je uputio zahtjev napominje da je Odluka br. 172/2015 izmijenjena 2024.¹¹. Popis hrane na koju se primjenjuje obveza prethodnog obavješćivanja smanjen je na pet proizvoda, među kojima su i dalje dodaci prehrani zbog rizika moguće prisutnosti anabolika, farmaceutskih proizvoda, hormona i drugih opasnih onečišćujućih tvari

¹⁰ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primjena propisa o hrani i hrani za životinje, pravila o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja, o izmjeni uredaba (EZ) br. 999/2001, (EZ) br. 396/05, (EZ) br. 1069/2009, (EZ) br. 1107/2009, (EU) br. 1151/2012, (EU) br. 652/2014, (EU) 2016/429 i (EU) 2016/2031 Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 1/2005 i (EZ) br. 1099/2009 i direktiva Vijeća 98/58/EZ, 1999/74/EZ, 2007/43/EZ, 2008/119/EZ i 2008/120/EZ te o stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 854/2004 i (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 89/608/EEZ, 89/662/EEZ, 90/425/EEZ, 91/496/EEZ, 96/23/EZ, 96/93/EZ i 97/78/EZ te Odluke Vijeća 92/438/EEZ (Uredba o službenim kontrolama) (SL 2017., L 95, str. 1. i ispravak SL 2017., L 137, str. 40.) U trenutku provođenja kontrole o kojoj je riječ u glavnom postupku, Uredba 2017/625 izmijenjena je Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/478 od 14. siječnja 2019. o izmjeni [Uredbe 2017/625] u pogledu kategorija pošiljki koje podliježu službenim kontrolama na graničnim kontrolnim postajama (SL 2019., L 82, str. 4.) te Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/2127 od 10. listopada 2019. o izmjeni [Uredbe 2017/625] u pogledu datuma primjene određenih odredaba direktiva Vijeća 91/496/EEZ, 97/78/EZ i 2000/29/EZ (SL 2019., L 321, str. 111.).

U članku 9. stavku 7. Uredbe 2017/625 navodi se da, „[u] mjeri u kojoj je to nužno za organizaciju službenih kontrola, države članice određuju od subjekata kojima se dostavljaju životinje ili roba iz druge države članice mogu zahtijevati da prijave prispjeće takvih životinja ili robe”.

¹¹ Odlukom br. 235/2024

kao što su teški metali ili aromatski ugljikovodici¹². Sud koji je uputio zahtjev ipak pita je li to dovoljno da se opravda njihovo uključenje na popis hrane na koju se primjenjuje obveza prethodnog obavješćivanja i pružanja informacija.

11. U tim je okolnostima Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i odlukom, koju je tajništvo Suda zaprimilo 24. rujna 2024., uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se članku 34. UFEU-a, s obzirom na članak 36. UFEU-a i članak 9. stavak 7. [Uredbe 2017/625], propis države članice kojim se primatelju dodataka prehrani iz druge države članice nalaže opća obveza obavješćivanja najmanje 24 sata prije njihova prispjeća na odredište i pružanje informacija koje su potrebne za provedbu analize rizika i planiranje službenih kontrola?”

12. PRAGON, češka vlada i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja, a na raspravi pred Sudom održanoj 18. rujna 2025. saslušana su i njihova izlaganja.

II. Analiza

13. Iz češkog propisa proizlazi da su gospodarski subjekti, prilikom uvoza na češko državno područje određene količine hrane, među kojom su dodaci prehrani, dužni najmanje 24 sata prije prispjeća navedene hrane na odredište obavijestiti Državnu inspekciju za poljoprivredne i prehrambene proizvode o tom nadolazećem prispjeću¹³. Primatelj hrane iz druge države članice ili treće zemlje mora tom tijelu navesti vrstu predmetne hrane, isporučenu količinu, državu članicu ili treću zemlju podrijetla te naziv i adresu pošiljatelja, naziv, adresu i identifikacijski broj primatelja uvezene hrane i, naposljetku, datum njezina prispjeća na odredište. Te informacije treba pružiti ispunjavanjem obrasca na internetu¹⁴.

14. PRAGON, kao društvo koje uvozi dodatke prehrani, stoga je obavezan sustavno obavješćivati o svakom prispjeću dodataka prehrani iz drugih država članica. U svojim je pismenima naveo, a da mu češka vlada pritom nije proturječila, da je od 21. rujna 2016. podnio 142 obavijesti.

15. Svojim jedinim pitanjem sud koji je uputio zahtjev, kojemu je predmet upućen drugi put u okviru istog nacionalnog postupka, pita Sud je li češki propis, koji sam upravo opisao, u skladu s pravom Unije. Budući da taj sud u tom pitanju upućuje na odredbe primarnog prava i na Uredbu 2017/625, potrebno je utvrditi okvir analize kako bi se odredilo pravilo prava Unije s obzirom na koje će trebati ispitati češki propis.

A. Utvrđivanje okvira analize

16. Najprije valja istaknuti da, svaku nacionalnu mjeru, na području koje je iscrpno usklađeno na razini Unije, treba ocijeniti u odnosu na odredbe te mjere usklađivanja, a ne na odredbe primarnog prava¹⁵.

¹² Kao što to proizlazi iz obrazloženja Odluke br. 235/2024, koja je stupila na snagu 1. rujna 2024.

¹³ Iz spisa koji je na raspolaganju Sudu proizlazi da se češkim propisom prvotno predviđala obveza obavješćivanja 48 sati prije prispjeća na državno područje; vidjeti točku 5. zahtjeva za prethodnu odluku i točku 46. pisanih očitovanja češke vlade.

¹⁴ Vidjeti točku 5. zahtjeva za prethodnu odluku.

¹⁵ Vidjeti presude od 14. prosinca 2004., Komisija/Njemačka (C-463/01, EU:C:2004:797, t. 36. i navedena sudska praksa); od 11. srpnja 2019., Komisija/Grčka (Tsipouro) (C-91/18, EU:C:2019:600, t. 44. i navedena sudska praksa); od 19. siječnja 2023., CIHEF i dr. (C-147/21, EU:C:2023:31, t. 26.) i od 20. ožujka 2025., Anib i dr. (C-728/22 do C-730/22, EU:C:2025:200, t. 65. i navedena sudska praksa).

17. Smatram, kao i češka vlada i Komisija, da navedene odredbe primarnog prava, odnosno članci 34. i 36. UFEU-a, ne čine okvir analize na temelju kojeg bi se moglo odgovoriti na prethodno pitanje upućeno Sudu.

18. Naime, službene kontrole kojima se nastoji zajamčiti poštovanje propisa Unije o hrani¹⁶ dio su područja usklađenog Uredbom 2017/625.

19. U uvodnoj izjavi 3. te uredbe podsjeća se na to da je „[z]akonodavstvom Unije predviđen [...] skup usklađenih pravila kako bi se osiguralo da je hrana [...] sigurna i zdravstveno ispravna te da se aktivnosti koje bi mogle utjecati na sigurnost poljoprivredno-prehrambenog lanca [...] provode u skladu s posebnim zahtjevima”. Nadalje, zakonodavac Unije podsjeća na to da su „[z]a izvršavanje zakonodavstva Unije o poljoprivredno-prehrambenom lancu odgovorne [...] države članice, čija nadležna tijela organiziranjem službenih kontrola prate i verificiraju djelotvorno ispunjavanje i izvršavanje zahtjeva Unije”¹⁷.

20. Usto, iz uvodne izjave 16. Uredbe br. 2017/625 proizlazi da se njome stavlja izvan snage i zamjenjuje Uredba (EZ) br. 882/2004¹⁸, kojom je „uspostavljen [...] jedinstveni zakonodavni okvir za organizaciju službenih kontrola” i „osiguran konsolidirani pravni okvir za podupiranje integriranog pristupa provedbi službenih kontrola u cijelom poljoprivredno-prehrambenom lancu”. Uredbom 2017/625 nastoji se „racionalizira[ti] i pojednostavni[ti] cjelokupan zakonodavni okvir [integracijom] pravila primjenjiv[ih] na službene kontrole u posebnim područjima [...] u jedinstveni zakonodavni okvir za službene kontrole”¹⁹.

21. Stoga iz izričite volje zakonodavca Unije proizlazi da je želio da se „uspostav[i] usklade[n] okvi[r] Unije za organizaciju službenih kontrola [...] u cijelom poljoprivredno-prehrambenom lancu”²⁰ i „osigur[a] usklade[n] pristu[p] u vezi sa službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima koje se provode kako bi se osigurala primjena zakonodavstva Unije o poljoprivredno-prehrambenom lancu”²¹.

22. Uredbom 2017/625 utvrđuju se, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. točkom (a), pravila za provedbu službenih kontrola te se ona primjenjuje „na službene kontrole kojima se verificira usklađenost s pravilima [...] radi primjene zakonodavstva Unije, u područjima [...] hrane i sigurnosti hrane”²².

23. U članku 2. stavku 1. točki (a) Uredbe 2017/625 službene kontrole definiraju se kao „aktivnosti koje provode nadležna tijela [...] s ciljem verifikacije [...] usklađenosti subjekata s ovom Uredbom te s pravilima iz članka 1. stavka 2.”.

24. U članku 3. Uredbe 2017/625 upućuje se na članak 2. Uredbe br. 178/2002 radi definicije hrane, koju stoga treba razumjeti kao „svak[u] tvar ili proizvod, prerađen, djelomično prerađen ili neprerađen, a namijenjen je prehrani ljudi ili se može očekivati da će ga ljudi konzumirati”.

¹⁶ Kako su definirani u članku 3. točki 1. Uredbe br. 178/2002. Vidjeti i članak 3. stavak 1. Uredbe 2017/625.

¹⁷ Uvodna izjava 15. Uredbe 2017/625

¹⁸ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL 2004., L 165, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.)

¹⁹ Uvodna izjava 19. Uredbe 2017/625

²⁰ Uvodna izjava 20. Uredbe 2017/625. Ideja o jedinstvenom zakonodavnom okviru ponavlja se u uvodnoj izjavi 43. te uredbe.

²¹ Uvodna izjava 99. Uredbe 2017/625

²² Članak 1. stavak 2. točka (a) Uredbe 2017/625

25. Pripadnost dodatka prehrani kategoriji hrane utvrđena je pak Direktivom 2002/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. lipnja 2002. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na dodatke prehrani²³, iz koje proizlazi da su ti dodaci prehrani „hrana čija je svrha dopuniti uobičajenu prehranu, a koja predstavlja koncentrirane izvore hranjivih tvari ili druge tvari prehranbenog ili fiziološkog učinka, pojedinačne ili u kombinaciji, na tržištu u doziranom obliku, to jest oblicima kao što su kapsule, pastile, tablete, pilule i slično, vrećice praha, ampule tekućine, bočice na kapaljku, te ostali slični oblici tekućine i praha namijenjeni za uzimanje u odmjerenim malim količinama”²⁴.

26. Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da su pravom Unije i, konkretno, Uredbom 2017/625 taksativno usklađena pravila koja se primjenjuju na službene kontrole hrane, među kojima su dodaci prehrani.

27. Zahtjev obavješćivanja prije prispjeća dodatka prehrani iz neke države članice Unije na češko državno područje jedan je od oblika službenih kontrola u smislu Uredbe 2017/625 i donesen je, kao što je na to podsjetila češka vlada, u svrhu provođenja analize rizika na temelju Uredbe br. 178/2002.

28. Budući da je zahtjev prethodnog obavješćivanja obuhvaćen područjem koje se uređuje odredbama o usklađivanju iz Uredbe 2017/625, treba ga ocijeniti s obzirom na odredbe te uredbe i, konkretno, njezin članak 9. stavak 7.

B. Smisao i doseg članka 9. stavka 7. Uredbe 2017/625

29. U svrhu tumačenja neke odredbe prava Unije, u okviru analitičkog pristupa obično se zahtijeva da se započne s ispitivanjem njezina teksta²⁵. Podsjećam na to da se člankom 9. stavkom 7. Uredbe 2017/625 predviđa da „[u] mjeri u kojoj je to nužno za organizaciju službenih kontrola”, države članice mogu od subjekata zahtijevati da prijave prispjeće robe iz druge države članice na njihovo državno područje. Iz tumačenja te odredbe može se zaključiti da se Uredba 2017/625 temelji na načelu prema kojem za takvo prispjeće nije potrebna prethodna obavijest nadležnih tijela te da je države članice mogu predvidjeti samo iznimno. Države članice koje žele iskoristiti tu mogućnost dužne su svoju praksu temeljiti na zahtjevima koji se temelje na organizaciji službenih kontrola, a prethodna obavijest o prispjeću hrane može se dopustiti samo ako je to nužno za tu organizaciju. Budući da je članak 9. stavak 7. Uredbe 2017/625 mjera kojom se odstupa od slobodnog kretanja hrane na području Unije, treba ga tumačiti usko.

30. Osim toga, iz normativnog konteksta članka 9. stavka 7. Uredbe 2017/625 proizlazi da je on obuhvaćen člankom o općim pravilima koja se primjenjuju na službene kontrole. Nadležna tijela moraju redovito provoditi službene kontrole svih subjekata, koji snose glavnu odgovornost za sigurnost hrane²⁶ i koji su dužni surađivati radi provedbe službenih kontrola²⁷, ovisno o rizicima²⁸

²³ SL 2002., L 183, str. 51. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 154.)

²⁴ Članak 2. točka (a) Direktive 2002/46

²⁵ Među opsežnom sudskom praksom vidjeti presudu od 4. rujna 2025., Kwizda Pharma II (C-451/24, EU:C:2025:663, t. 55. i navedena sudska praksa).

²⁶ Vidjeti uvodnu izjavu 30. i članak 17. stavak 1. Uredbe br. 178/2002. Vidjeti u pogledu propisa Unije o higijeni hrane i presudu od 6. listopada 2011., Albrecht i dr. (C-382/10, EU:C:2011:639, t. 20.).

²⁷ Vidjeti članak 15. Uredbe 2017/625.

²⁸ Rizik se definira kao „funkcija vjerojatnosti štetnog utjecaja na zdravlje ljudi, životinja ili bilja, dobrobit životinja ili okoliš te funkcija ozbiljnosti tog utjecaja kao posljedice opasnosti” (članak 3. točka 24. Uredbe 2017/625). Analiza rizika definira se kao „postupak koji se sastoji od tri međusobno povezane komponente: procjene rizika, upravljanja rizikom i obavješćivanja o riziku” (članak 3. točka 10. Uredbe br. 178/2002).

i s odgovarajućom učestalosti, uzimajući u obzir utvrđene rizike, sve informacije koje upućuju na mogućnost dovođenja potrošača u zabludu, dotadašnje rezultate subjekata, pouzdanost i rezultate vlastitih kontrola koje su proveli subjekti ili sve informacije koje bi mogle ukazivati na neusklađenost s propisima Unije o hrani²⁹.

31. Službene kontrole moraju se provoditi „u svim fazama proizvodnje, prerade, distribucije i upotrebe” robe³⁰ i prilagoditi situacijama, a osobito ako se hrana već nalazi na području Unije ili tek u njega ulazi³¹.

32. Usto, tumačenje članka 9. stavka 7. Uredbe 2017/625 može se učinkovito dopuniti tumačenjem uvodne izjave 37. te uredbe, u kojoj se upućuje na postojanje „iznimnih okolnosti” u kojima se predviđa mogućnost da države članice zahtijevaju prethodnu obavijest o prispijeću robe iz drugih država članica. To se jasno razlikuje od obveznog i sustavnog prethodnog obavješćivanja koje se navedenom uredbom usto predviđa za određene kategorije hrane koja ulazi u Uniju³².

33. Usto, u uvodnoj izjavi 34. Uredbe 2017/625 od nadležnih tijela traži se da „pri organizaciji i provedbi aktivnosti službenih kontrola [uzmu] u obzir njihove interese i navedeno opterećenje ogranič[e] na ono što je nužno za provedbu učinkovitih i djelotvornih službenih kontrola”.

34. Budući da se glavni postupak odnosi na dodatke prehrani, normativni kontekst članka 9. stavka 7. Uredbe 2017/625 treba proširiti na Direktivu 2002/46 iz koje proizlazi, s jedne strane, da države članice moraju osigurati da dodaci prehrani smiju biti na tržištu unutar Unije samo ako udovoljavaju pravilima predviđenima tom direktivom³³ i, s druge strane, da države članice mogu zatražiti od proizvođača ili od osobe koja stavlja proizvod na tržište na svojem državnom području da obavijesti nadležnu vlast o stavljanju na tržište slanjem uzorka naljepnice koja se koristi za predmetni proizvod³⁴. U tom pogledu ističem da hranu koja je u skladu sa sektorskim zahtjevima Unije treba smatrati sigurnom³⁵, što ne sprečava nadležna tijela da mogu poduzeti odgovarajuće mjere kako bi ograničila stavljanje te hrane na tržište ili zatražila njezino povlačenje samo „u slučaju kada postoje razlozi za sumnju u sigurnost te hrane, bez obzira na tu njezinu usklađenost”³⁶.

35. Kad je riječ o teleološkom tumačenju, Uredbom 2017/625 uređuju se službene kontrole koje su od ključne važnosti kako bi se osigurala usklađenost hrane sa zakonodavstvom koje se primjenjuje unutar Unije, a osobito s pravilima donesenima s ciljem zaštite zdravlja ljudi³⁷. Ta uredba nastavlja djelovanje Uredbe br. 882/2004 koju zamjenjuje i kojom je „znatno poboljšana učinkovitost službenih kontrola, izvršavanje zakonodavstva Unije o poljoprivredno-prehrambenom lancu te razina zaštite od rizika za zdravlje ljudi, životinja i bilja [...]”³⁸.

²⁹ Vidjeti članak 9. stavak 1. točke (a) do (e) Uredbe 2017/625.

³⁰ Članak 10. stavak 1. točka (a) Uredbe 2017/625

³¹ Vidjeti članak 9. stavak 6. Uredbe 2017/625.

³² Vidjeti uvodnu izjavu 53., članak 47. stavak 1., članak 56. stavak 3. točku (a) i članak 56. stavak 4. Uredbe 2017/625. Komisija je donijela Delegiranu uredbu Komisije (EU) 2024/2104 od 27. lipnja 2024. o dopuni [Uredbe 2017/625] u pogledu slučajeva u kojima i uvjeta pod kojima nadležna tijela mogu zatražiti od subjekata da obavijeste o prispijeću određene robe koja ulazi u Uniju (SL 2024./2104, L).

³³ Vidjeti članak 3. Direktive 2002/46.

³⁴ Vidjeti članak 10. Direktive 2002/46.

³⁵ Vidjeti članak 14. stavak 7. Uredbe br. 178/2002.

³⁶ Članak 14. stavak 8. Uredbe br. 178/2002

³⁷ Vidjeti uvodnu izjavu 53. Uredbe 2017/625 o kontrolama na ulasku u Uniju.

³⁸ Uvodna izjava 16. Uredbe 2017/625

36. Treba uzeti u obzir i činjenicu da je Uredba 2017/625 donesena na temelju članka 43. stavka 2., članka 114. i članka 168. stavka 4. točke (b) UFEU-a. Donošenjem članka 9. stavka 7. te uredbe zakonodavac Unije namjeravao je postići preciznu ravnotežu između slobodnog kretanja hrane i visoke razine zaštite zdravlja ljudi, zdravlja životinja i okoliša³⁹. Zakonodavac Unije nastojao je osigurati i visoku razinu zaštite potrošača i zadržati njihovo povjerenje⁴⁰.

37. Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se člankom 9. stavkom 7. Uredbe 2017/625 u sekundarnom pravu konkretizira gospodarska ustavna paradigma Unije. U tu ga svrhu treba tumačiti s obzirom na sljedeće temeljne elemente: postizanje visoke razine zaštite ljudskog zdravlja u kontekstu funkcionalnog unutarnjeg tržišta; zahtjev za učinkovite kontrole uz istodobnu zaštitu subjekata od prekomjernog administrativnog opterećenja i, naposljetku, različit pravni sustav za robu koja je već prisutna na području Unije i na koju se već primjenjuju sektorska pravna pravila.

38. S obzirom na te temeljne elemente, sad treba ispitati nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku⁴¹.

C. Usklađenost nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s člankom 9. stavkom 7. Uredbe 2017/625

39. Prema mišljenju češke vlade, nacionalna tijela trebaju dobiti prethodnu obavijest i popratne informacije kako bi se osigurala učinkovitost kontrola koje se odnose na ispunjavanje zahtjeva propisa o hrani i osobito o sigurnosti hrane. Budući da nadležna tijela ne raspolažu prethodnim informacijama o toj hrani, ključno je da se kontrole mogu organizirati izravno od prve faze distribucijskog lanca na državnom području države članice o kojoj je riječ.

40. Najprije naglašavam da je točno da bi sustav sustavnog prethodnog obavješćivanja omogućio da nadležna nacionalna tijela zadužena za organizaciju službenih kontrola budu u potpunosti obaviještena. Međutim, u takvom se slučaju u takvom sustavu ne bi uzeo u obzir drugi cilj koji zakonodavac Unije nastoji postići, koji se odnosi na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

41. Usto, Odlukom br. 172/2015 ne uzima se u obzir podrijetlo hrane te subjekti imaju istu obvezu prethodnog obavješćivanja, neovisno o tome je li riječ o hrani iz države članice Unije ili o hrani iz trećih zemalja⁴². Nepostojanje razlike ovisno o podrijetlu hrane nije u skladu s Uredbom 2017/625⁴³.

42. Osim toga, očito je da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku nije dovoljno precizan u pogledu hrane na koju se odnosi te navodnih opasnosti i razdoblja u kojem se zahtijeva prethodno obavješćivanje.

³⁹ Vidjeti po analogiji presudu od 19. siječnja 2023., CIHEF i dr. (C-147/21, EU:C:2023:31, t. 64.).

⁴⁰ Vidjeti uvodne izjave 2. i 3., članak 1. stavak 2. točku (a) i članak 9. stavak 1. točku (b) Uredbe 2017/625.

⁴¹ Kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, čini se da je Komisija već dovela u pitanje usklađenost tog propisa s pravom Unije time što je 24. siječnja 2019. poslala opomenu Češkoj Republici. Na dan iznošenja ovog mišljenja, postupak (koji je, prema Komisijinim riječima na raspravi, trenutačno „zamrznut”) još uvijek je u pretdsudskoj fazi i posljednji službeni akt u tom postupku donesen je u studenome 2021.

⁴² Iz intervencije Komisije radi donošenja Delegirane uredbe 2024/2104 može se zaključiti da se čak i na hranu iz trećih zemalja, za koju se Uredbom 2017/625 ne predviđa obveza prethodnog obavješćivanja o prispjeću na područje Unije, takva obveza može primjenjivati samo u uvjetima predviđenima tom delegiranom uredbom.

⁴³ Vidjeti točku 37. ovog mišljenja.

43. Naime, s jedne strane, primjena tog zahtjeva na sve dodatke prehrani ne čini se „nužnom” jer među tim dodacima treba moći razlikovati one za koje je potreban pojačani nadzor, a stoga i kontrole. Direktivom 2002/46 predviđa se, primjerice, da „države članice mogu, u skladu s pravilima Ugovora, nastaviti primjenjivati postojeća nacionalna ograničenja ili zabrane trgovine dodacima prehrani koji sadrže vitamine i minerale koji nisu uključeni na popis u Prilogu I. ili u oblicima koji nisu navedeni u Prilogu II.”⁴⁴.

44. Napominjem i da iz spisa ne proizlazi da je Češka Republika iskoristila mogućnost ponuđenu Direktivom 2002/46 da zatraži slanje uzorka naljepnice kako bi olakšala kontrole⁴⁵, što bi već moglo predstavljati prvi izvor informacija za nadležna tijela. S obzirom na tu mogućnost koju pruža pravo Unije, češka vlada nije uspjela dokazati zašto bi primjena na sve dodatke prehrani obveze obavješćivanja prije njihova prispjeća na državno područje bila nužna za provođenje službenih kontrola⁴⁶.

45. S druge strane, kad je riječ o navodnim rizicima, ističem i da se češka vlada oslanja na pretjerano općenite tvrdnje prema kojima dodaci prehrani često sadržavaju visoko koncentrirane doze proizvoda te prisutnost anabolika, lijekova, hormona i drugih zabranjenih proizvoda ili drugih zabranjenih oblika minerala, metala, onečišćujućih tvari ili aromatskih ugljikovodika.

46. Naposljetku, sustavna obveza prethodnog obavješćivanja koja trajno obuhvaća cijelu kategoriju hrane nije u skladu s namjerom koja je bila prisutna prilikom donošenja članka 9. stavka 7. Uredbe 2017/625 jer je ona potpuna suprotnost mjeri koja bi bila „nužna” za organizaciju službenih kontrola i jer se ne predviđa ni ponovna procjena situacije prema stalnom i redovitom rasporedu.

47. Osim što ta obveza nije dovoljno precizna, teško je uvjeriti se u njezinu nužnost na temelju statističke tablice koju je dostavio PRAGON⁴⁷. Iz te tablice proizlazi da je 2015. češkim tijelima podneseno 175 938 obavijesti, a provedeno je 3128 kontrola. U 2022. ta tijela primila su 280 202 obavijesti, a provedeno je 767 kontrola. Od 2015. do 2022. broj obavijesti povećao se za 59 %, dok se u istom razdoblju broj kontrola smanjio za 75 %⁴⁸. Češka vlada na raspravi je priznala da se kontrola provodi samo za 0,5 % prijavljenog uvoza te je objasnila da rok od 24 sata prije prispjeća omogućuje tijelima da analiziraju rizike i na temelju popratnih informacija uz obavijest utvrde je li kontrola potrebna. Čini mi se da je češka vlada tako prešutno priznala očiti nerazmjer između broja obavijesti koje su subjekti godinama morali podnositi i broja stvarno provedenih kontrola.

48. Osim toga, priznajem da mi se čini da navodna opasnost, kako je prethodno navedena⁴⁹, nije dovoljno potkrijepljena utvrđenjem prema kojem su češka tijela na temelju samo 0,5 % obavijesti odlučila provesti kontrolu⁵⁰.

⁴⁴ Članak 4. stavak 7. Direktive 2002/46

⁴⁵ Vidjeti točku 34. ovog mišljenja.

⁴⁶ Podsjećam i na to da iz članka 11. Direktive 2002/46 proizlazi da, ne dovodeći u pitanje članak 4. stavak 7. te direktive „države članice ne smiju [...] zabraniti ili ograničiti trgovinu proizvodima iz članka 1. koji su u skladu s ovom Direktivom”.

⁴⁷ Vidjeti točku 13. PRAGONOVIH pisanih očitovanja.

⁴⁸ U posljednjem stupcu te tablice navodi se broj kontrola koje se odnose na uvoz iz drugih država članica Unije. U 2022. na te se uvoze odnosilo 667 od 767 provedenih kontrola. Nakon što se od češke vlade zatražilo da se očituje o tome na raspravi, navela je da ne može objasniti taj broj jer se na uvoz iz trećih zemalja primjenjuju sustavne kontrole.

⁴⁹ Vidjeti točku 45. ovog mišljenja.

⁵⁰ Tim više jer je od tih 0,5 % obavijesti nakon kojih je uslijedila kontrola, vjerojatno još manji udio doveo do utvrđenja neusklađenosti.

49. Stoga treba zaključiti da propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne poštuje strogi odnos nužnosti koji se navodi u članku 9. stavku 7. Uredbe 2017/625, iz kojeg nedvojbeno proizlazi da obveza prijave prispjeća hrane ne može biti sustavna i stalna, nego se treba temeljiti na posebnim i privremenim okolnostima, i to samo u mjeri u kojoj je to neophodno za provedbu službenih kontrola predviđenih tom uredbom⁵¹.

III. Zaključak

50. S obzirom na sva prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da na pitanje koje je uputio Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) odgovori na sljedeći način:

Članak 9. stavak 7. Uredbe (EU) 2017/625 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primjena propisa o hrani i hrani za životinje, pravila o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja, o izmjeni uredaba (EZ) br. 999/2001, (EZ) br. 396/2005, (EZ) br. 1069/2009, (EZ) br. 1107/2009, (EU) br. 1151/2012, (EU) br. 652/2014, (EU) 2016/429 i (EU) 2016/2031 Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 1/2005 i (EZ) br. 1099/2009 i direktiva Vijeća 98/58/EZ, 1999/74/EZ, 2007/43/EZ, 2008/119/EZ i 2008/120/EZ te o stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 854/2004 i (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 89/608/EEZ, 89/662/EEZ, 90/425/EEZ, 91/496/EEZ, 96/23/EZ, 96/93/EZ i 97/78/EZ te Odluke Vijeća 92/438/EEZ (Uredba o službenim kontrolama),

treba tumačiti na način da mu se

protivi propis kojim se predviđa opća i stalna obveza sustavnog prethodnog obavješćivanja o prispjeću na državno područje cijele kategorije hrane, kao što su dodaci prehrani, zajedno s obvezom pružanja informacija za koje se smatra da su potrebne za provedbu analize rizika i planiranje službenih kontrola.

⁵¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 20. listopada 2005., Komisija/Švedska (C-111/03, EU:C:2005:619, t. 59.).