



## Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO  
ANDREA BIONDI IŠVADA,  
pateikta 2025 m. gruodžio 18 d.<sup>1</sup>

**Byla C-626/24**

**PRAGON s.r.o.**  
**prieš**

**Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**

(*Nejvyšší správní soud* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Čekijos Respublika) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvas prekių judėjimas – Kiekybinių apribojimų ir lygiavertio poveikio priemonių draudimas – SESV 34 ir 36 straipsniai – Išsamus suderinimas –

Pašarų ir maisto oficiali kontrolė – Reglamentas (ES) 2017/625 – 9 straipsnio 7 dalis – Nacionalinės teisės aktai, kuriuose nustatyta importuotojų pareiga iš anksto pranešti apie tam tikrus maisto produktus iš kitų valstybių narių“

1. Maisto papildų rinka sparčiai plečiasi. 2024 m. Europoje jos vertė sudarė 26,6 mlrd. dolerių, o artimiausių dešimties metų prognozės rodo nuolatinį augimą<sup>2</sup>. Nereceptiniai maisto papildai užvaldė kasdienį Europos Sąjungos piliečių gyvenimą. Būtent dėl to, kad jie yra lengvai prieinami ir laikomi saugiais, turėjo būti organizuota griežta jų priežiūra. Nors Sąjungos teisės aktų leidėjas sukūrė reglamentavimo sistemą, jos įgyvendinimą patikėjo daugiausia nacionalinėms institucijoms.

2. Šioje byloje nagrinėjamas Čekijos teisės aktas, kuriuo maisto papildų iš kitos valstybės narės gavėjui nustatoma bendra pareiga iš anksto pranešti apie juos kompetentingoms institucijoms. Toks pranešimas turi būti pateiktas likus ne mažiau kaip 24 valandoms iki produktų atvežimo į paskirties vietą ir apimti rizikos analizei atlikti ir oficialiai kontrolei organizuoti reikalingus duomenis. Tokiu būdu Čekijos institucijos ketina užtikrinti teritorijoje esančių papildų saugumą, tačiau kyla tam tikrų abejonių dėl tokios pareigos atitikties Sąjungos teisei.

### **I. Pagrindinė byla, prejudicinis klausimas ir procesas Teisingumo Teisme**

3. *PRAGON s.r.o.* yra Čekijos bendrovė, importuojanti maisto papildus ir jais prekiaujanti fizinėse parduotuvėse bei internetu.

<sup>1</sup> Originalo kalba: prancūzų.

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

4. 2021 m. birželio 7 d. *Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze* (Valstybinės žemės ūkio maisto produktų kontrolės institucijos Prahos inspekcija, Čekijos Respublika) atliko kontrolės veiksmus, kad patikrintų, ar laikomasi *Vyhláška č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení* (Nutarimas Nr. 172/2015 dėl pareigos informuoti maisto produktų gavėją paskirties vietoje, toliau – Nutarimas Nr. 172/2015)<sup>3</sup>. Šiuo nutarimu įgyvendinamas *Zakon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích* (Maisto produktų ir tabako gaminių įstatymas Nr. 110/1997, toliau – Maisto produktų įstatymas)<sup>4</sup>.

5. Iš nacionalinės teisės sistemos matyti<sup>5</sup>, kad apie bet kokį maisto produktą, kuriems taikomas Nutarimas Nr. 172/2015<sup>6</sup>, įvežimą į Čekijos Respublikos teritoriją iš kitos valstybės narės ar trečiosios šalies turi būti iš anksto pranešama per Valstybinės žemės ūkio maisto produktų kontrolės institucijos informacinę sistemą likus ne mažiau kaip 24 valandoms iki maisto produktų atvežimo į paskirties vietą<sup>7</sup>. Kiekvienas maisto produktą, kuriems taikomas nutarimas, gavėjas privalo pateikti šią informaciją: į paskirties vietą pristatomo maisto rūšį ir kiekį, gavėjo pavadinimą bei atvežimo į paskirties vietą datą<sup>8</sup>. Maisto papildai yra vieni iš maisto produktų, kuriems taikomas Nutarimas Nr. 172/2015<sup>9</sup>.

6. Ginčydama 2021 m. birželio 7 d. atliktą patikrinimą, PRAGON pateikė skundą *Městský soud v Praze* (Prahos miesto teismas, Čekijos Respublika). 2022 m. spalio 6 d. miesto teismas atmetė šį skundą. Tuomet PRAGON pateikė kasacinį skundą *Nejvyšší správní soud* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Čekijos Respublika), o šis 2023 m. gegužės 10 d. sprendimu panaikino Prahos miesto teismo sprendimą ir grąžino bylą šiam teismui, kad šis išnagrinėtų, be kita ko,

<sup>3</sup> Iš Teisingumo Teismo turimų dokumentų matyti, kad turima omenyje Nutarimo Nr. 172/2015 redakcija, galiojusi iki 2024 m. rugpjūčio 31 d., t. y. su pakeitimais, padarytais Nutarimu Nr. 141/2017.

<sup>4</sup> Maisto produktų įstatymo 3d straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „maisto tvarkymo subjektas, kuris paskirties vietoje gauna įgyvendinimo teisės aktuose nurodytus maisto produktus iš kitos Europos Sąjungos valstybės narės ar trečiosios šalies, pagal 16 straipsnio 4 arba 5 dalį ir vadovaudamasis įgyvendinimo teisės aktais, kuriuose remiantis pagal [2002 m. sausio 28 d.] Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 178/2002], nustatančio maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiančio Europos maisto saugos tarnybą ir nustatančio su maisto saugos klausimais susijusias procedūras (OL L 31, 2002, p. 1, 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 6 t., p. 463)], 3 straipsnį atlikta rizikos analizė ir tiek, kiek tai griežtai būtina oficialiai kontrolei organizuoti, nustatoma maisto produkto rūšis, pranešimo apie jį terminas, apimtis ir būdas, turi pranešti apie jų pristatymą kompetentingai priežiūros institucijai“.

<sup>5</sup> Nutarimo Nr. 172/2015 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad juo „pagal tiesiogiai taikomus Europos Sąjungos teisės aktus reglamentuojamos maisto tvarkymo subjektų <...> informavimo pareigos paskirties vietoje“. Šio nutarimo 1 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad šis nutarimas „taikomas tik tais atvejais, kai paskirties vieta yra <...> pirmojo priėmimo vieta“.

<sup>6</sup> Nutarimo Nr. 172/2015 redakcija, galiojanti pagrindinėje byloje, buvo taikoma tam tikroms šviežių vaisių rūšims, tam tikroms šviežių daržovių rūšims, bulvėms, daržinėms aguonoms, maisto papildams ir beveik visiems gyvūninės kilmės maisto produktams.

<sup>7</sup> Kaip matyti iš Nutarimo Nr. 172/2015 2 straipsnio.

<sup>8</sup> Kaip tai nurodyta Nutarimo Nr. 172/2015 2 straipsnio 1 dalyje.

<sup>9</sup> Šio nutarimo 1 straipsnio 2 dalyje pateikiamas maisto produktų, apie kuriuos prieš įvežant į Čekijos teritoriją privaloma iš anksto pranešti, sąrašas. Šio sąrašo e punkte konkrečiai nurodyti maisto papildai.

Pagal Maisto produktų įstatymo 2 straipsnio 1 dalies g punktą maisto papildas yra „įprastai mitybai papildyti skirtas maisto produktas, kuris yra koncentruotas vitaminų ir mineralų ar kitų maistinių ar fiziologinių poveikį turinčių medžiagų šaltinis, esantis maisto produkte atskirai arba kaip mišinys, skirtas tiesiogiai vartoti nedideliais, pamatuotais kiekiais“.

Nutarimo Nr. 172/2015 suderinamumą su Sąjungos teise. 2023 m. spalio 12 d. Prahos miesto teismas nusprendė, kad reikalavimas iš anksto pranešti atitinka Reglamento (ES) 2017/625<sup>10</sup> 9 straipsnio 7 dalį, ir tuo remdamasis dar kartą atmetė PRAGON skundą.

7. Tada PRAGON pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui antrą kasacinį skundą, kuriame iš esmės teigia, kad Nutarime Nr. 172/2015 numatyta pareiga pranešti reiškia, kad prekės į Čekijos Respubliką gali būti pristatytos tik praėjus ne mažiau kaip 24 valandoms po jų užsakymo, o tai yra netarifinė kliūtis, pažeidžianti Sąjungos teisę. Be to, PRAGON teigia, kad maisto produktai, esantys už Čekijos teritorijos ribų, yra diskriminuojami, palyginti su prekėmis, kurios jau yra šioje teritorijoje ir kurių atveju pareiga iš anksto pranešti netaikoma, todėl jos gali būti nedelsiant tiekiamos rinkai. PRAGON teigia, kad Nutarimu Nr. 172/2015 akivaizdžiai pažeidžiamas laisvas prekių judėjimas.

8. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą, ar pareiga prieš 24 valandas pranešti kontrolės institucijai apie bet koki Nutarime Nr. 172/2015 nurodytų maisto produktų pristatymą iš kitos valstybės narės yra suderinama su Sąjungos teise, nors tokia pareiga netaikoma tos pačios rizikos kategorijos maisto produktų tiekimui šalies viduje. Be to, dėl šios pareigos pranešti pristatymo procesas tampa sudėtingesnis ir brangesnis, o tai gali atgrasyti sektoriaus operatorius nuo prekybos atitinkamais maisto produktais Čekijos teritorijoje. Taigi Nutarimas Nr. 172/2015 yra priemonė, turinti lygiavertį poveikį kiekybiniam apribojimui, kaip tai suprantama pagal SESV 36 straipsnį. Vis dėlto tokia priemonė galėtų būti pateisinama Sąjungos teisėje numatytomis sąlygomis. Pagal Reglamento 2017/265 9 straipsnio 7 dalį taip pat reikalaujama tam tikro proporcingumo. Dėl pareigos pranešti sistemiskumo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja jos proporcingumu.

9. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai taip pat susiję su informavimo pareigos apimtimi. Jis klausia, ar situacija, kai pranešti būtų reikalaujama prekių atvežimo metu ir dėmesį sutelkiant į esamus pavojus, nebūtų tinkamesnė ir geriau atitiktų Sąjungos teisės reikalavimus.

10. Galiausiai, nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar Nutarime Nr. 172/2015 numatyta sisteminė išankstinio informavimo pareiga yra proporcinga siekiamam tikslui, jis pripažįsta, kad dar didesnių abejonių kyla dėl konkrečios maisto produktų kategorijos, kurią sudaro maisto papildai, nes jie savo pobūdžiu labai skiriasi nuo kitų nutarime nurodytų maisto produktų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Nutarimas Nr. 172/2015 2024 m. buvo iš dalies pakeistas<sup>11</sup>. Maisto produktų, apie kuriuos reikia iš anksto pranešti, sąrašas buvo sutrumpintas iki 5 maisto produktų, tarp kurių vis dar yra maisto papildai,

<sup>10</sup> 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl oficialios kontrolės ir kitos oficialios veiklos, kuri vykdoma siekiant užtikrinti maisto ir pašarų srities teisės aktų bei gyvūnų sveikatos ir gerovės, augalų sveikatos ir augalų apsaugos produktų taisyklių taikymą, kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 999/2001, (EB) Nr. 396/2005, (EB) Nr. 1069/2009, (EB) Nr. 1107/2009, (ES) Nr. 1151/2012, (ES) Nr. 652/2014, (ES) 2016/429 ir (ES) 2016/2031, Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1/2005 ir (EB) Nr. 1099/2009 bei Tarybos direktyvos 98/58/EB, 1999/74/EB, 2007/43/EB, 2008/119/EB ir 2008/120/EB, ir kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 854/2004 ir (EB) Nr. 882/2004, Tarybos direktyvos 89/608/EEB, 89/662/EEB, 90/425/EEB, 91/496/EEB, 96/23/EB, 96/93/EB ir 97/78/EB bei Tarybos sprendimas 92/438/EEB (Oficialios kontrolės reglamentas) (OL L 95, 2017, p. 1). Tuo metu, kai buvo pradėtas pagrindinėje byloje nagrinėjamas patikrinimas, Reglamentas 2017/625 buvo iš dalies pakeistas 2019 m. sausio 14 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) 2019/478, kuriuo iš dalies keičiamos [Reglamento 2017/625] nuostatos dėl siuntų, kurioms taikoma oficiali kontrolė pasienio kontrolės postuose, kategorijų (OL L 82, 2019, p. 4), ir 2019 m. spalio 10 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) 2019/2127, kuriuo dėl tam tikrų Tarybos direktyvų 91/496/EEB, 97/78/EB ir 2000/29/EB nuostatų taikymo datos iš dalies keičiamas [Reglamentas 2017/625] (OL L 321, 2019, p. 111).

Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalyje nurodyta, kad, „[k]iek to griežtai reikia oficialiai kontrolei organizuoti, paskirties valstybės narės gali reikalauti, kad veiklos vykdytojai, kuriems iš kitos valstybės narės pristatomi gyvūnai ar prekės, praneštų apie tokių gyvūnų ar prekių atvežimą“.

<sup>11</sup> Nutarimu Nr. 235/2024.

nes jų sudėtyje gali būti anabolinių, gydomųjų medžiagų, hormonų ir kitų pavojingų teršalų, kaip antai sunkiųjų metalų ar aromatinių angliavandenilių<sup>12</sup>. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar to pakanka, kad būtų pateisintas jų buvimas maisto produktų, kuriems taikoma pareiga pranešti ir informuoti, sąraše.

11. Šiomis aplinkybėmis *Nejvyšší správní soud* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Čekijos Respublika) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi, kurią Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2024 m. rugsėjo 24 d., pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar pagal SESV 34 straipsnį, atsižvelgiant į SESV 36 straipsnį ir [Reglamento 2017/625] 9 straipsnio 7 dalį, draudžiama tokia nacionalinės teisės nuostata, kuria maisto papildų iš kitos valstybės narės gavėjui nustatoma bendra pareiga ne vėliau kaip prieš 24 valandas pranešti apie maisto papildų atvežimą į paskirties vietą, kartu pateikiant informaciją, reikalingą rizikos analizei atlikti ir oficialiai kontrolei organizuoti?“

12. Pastabas raštu ir žodžiu pateikė PRAGON, Čekijos Respublikos vyriausybė ir Europos Komisija; jos taip pat buvo išklaustytos per 2025 m. rugsėjo 18 d. Teisingumo Teismo posėdį.

## II. Analizė

13. Iš Čekijos teisės aktų matyti, kad ūkio subjektai, importuodami į Čekijos teritoriją tam tikrus maisto produktus, tarp kurių yra maisto papildai, privalo pranešti apie artėjantį jų atvežimą Valstybinei žemės ūkio maisto produktų kontrolės institucijai likus ne mažiau kaip 24 valandoms iki minėtų maisto produktų atvežimo į paskirties vietą<sup>13</sup>. Iš kitos valstybės narės ar trečiosios šalies atvežamų maisto produktų gavėjas turi nurodyti šiai institucijai pristatomų maisto produktų rūšį, pristatomą kiekį, kilmės valstybę narę arba trečiąją valstybę ir ekspeditoriaus pavadinimą bei adresą, importuojamų produktų gavėjo pavadinimą, adresą ir identifikacinį numerį bei, galiausiai, atvežimo į paskirties vietą datą. Ši informacija pateikiama užpildant internetinę formą<sup>14</sup>.

14. Bendrovė PRAGON, kaip maisto papildų importuotoja, yra įpareigota sistemingai informuoti apie kiekvieną iš kitų valstybių narių atvežamų maisto papildų atvežimą. Savo raštuose jis nurodė, o Čekijos vyriausybė tam neprieštaravo, kad nuo 2016 m. rugsėjo 21 d. yra pateikusi 142 pranešimus.

15. Savo vieninteliu prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, į kurį antrą kartą kreiptasi toje pačioje nacionalinėje byloje, Teisingumo Teismo prašo išaiškinti, ar ką tik mano apibūdinti Čekijos teisės aktai yra suderinami su Sąjungos teise. Kadangi savo klausime šis teismas remiasi tiek pirminės teisės nuostatomis, tiek Reglamentu 2017/625, būtina apibrėžti analizės pagrindą, siekiant nustatyti Sąjungos teisės normą, pagal kurią turės būti nagrinėjami Čekijos teisės aktai.

<sup>12</sup> Kaip matyti iš 2024 m. rugsėjo 1 d. įsigaliojusio Nutarimo Nr. 235/2024 aiškinamojo memorandumo.

<sup>13</sup> Iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos matyti, kad Čekijos teisės aktuose iš pradžių buvo numatyta pareiga pranešti per 48 valandas iki atvežimo į teritoriją; žr. prašymo priimti prejudicinį sprendimą 5 punktą ir Čekijos vyriausybės rašytinių pastabų 46 punktą.

<sup>14</sup> Žr. prašymo priimti prejudicinį sprendimą 5 punktą.

## A. Analizės pagrindo nustatymas

16. Visų pirma reikia priminti, kad pagal suformuotą jurisprudenciją, kai sritis išsamiai suderinta Sąjungoje, visos su šia sritimi susijusios nacionalinės priemonės turi būti vertinamos atsižvelgiant į šios suderinimo priemonės, o ne į pirminės teisės nuostatas<sup>15</sup>.

17. Kartu su Čekijos vyriausybė ir Komisija laikausi nuomonės, kad nurodytos pirminės teisės nuostatos, t. y. SESV 34 ir 36 straipsniai, nėra analizės pagrindas, kuriuo remiantis būtų galima atsakyti į Teisingumo Teismui pateiktą prejudicinį klausimą.

18. Iš tikrųjų, kalbant apie oficialią kontrolę, kuria siekiama užtikrinti maisto sritys Sąjungos teisės aktų laikymąsi<sup>16</sup>, pažymėtina, kad ši sritis suderinta Reglamentu 2017/625.

19. Šio reglamento 3 konstatuojamojoje dalyje primenama, kad „Sąjungos teisės aktuose numatytas suderintų taisyklių rinkinys, kuriuo siekiama užtikrinti, kad maistas ir pašarai būtų saugūs ir visaverčiai ir kad veiksmų, kurie galėtų daryti poveikį žemės ūkio maisto produktų grandinės saugai <...>, būtų imamasi laikantis konkrečių reikalavimų“. Toliau Sąjungos teisės aktų leidėjas primena, kad „atsakomybė užtikrinti Sąjungos žemės ūkio maisto produktų grandinės teisės aktų vykdymą tenka valstybėms narėms, kurių kompetentingos institucijos, organizuodamos oficialią kontrolę, stebi ir tikrina, kad būtų veiksmingai laikomasi susijusių Sąjungos reikalavimų ir užtikrinamas jų vykdymas“<sup>17</sup>.

20. Be to, iš Reglamento 2017/625 16 konstatuojamosios dalies matyti, kad šiuo reglamentu panaikinamas ir pakeičiamas Reglamentas (EB) Nr. 882/2004<sup>18</sup>, kuriuo „nustatyta bendra oficialios kontrolės organizavimo teisės aktų sistema“ ir kuris „suteikė konsoliduotą teisinį pagrindą integruotam požiūriui į oficialios kontrolės vykdymą žemės ūkio maisto produktų grandinėje pagrįsti“. Reglamentu 2017/625 siekiama „racionalizuoti ir supaprastinti bendrą teisės aktų sistemą, [integruojant] oficialiai kontrolei konkrečiuose sektoriuose taikytinas taisykles, įtrauktas į bendrą oficialios kontrolės teisės aktų sistemą“<sup>19</sup>.

21. Taigi, iš to matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas aiškiai siekė „nustatyti suderintą Sąjungos oficialios kontrolės <...> visoje žemės ūkio maisto produktų grandinėje organizavimo sistemą“<sup>20</sup> ir „užtikrinti suderintą požiūrį į oficialią kontrolę ir kitą oficialią veiklą, kuri vykdoma Sąjungos žemės ūkio maisto produktų grandinės teisės aktų taikymui užtikrinti“<sup>21</sup>.

22. Reglamento 2017/625 1 straipsnio 1 dalies a punkte nustatytos oficialios kontrolės taisyklės; jis taikomas „oficialiai kontrolei, kuri vykdoma siekiant patikrinti, ar laikomasi taisyklių, kurios yra nustatytos <...> Sąjungos teisės aktams taikyti <...> maisto ir maisto saugos [srityse]“<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> Žr. 2004 m. gruodžio 14 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-463/01, EU:C:2004:797, 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija); 2019 m. liepos 11 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Tsipouro)* (C-91/18, EU:C:2019:600, 44 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija); 2023 m. sausio 19 d. Sprendimą *CIHEF ir kt.* (C-147/21, EU:C:2023:31, 26 punktas) ir 2025 m. kovo 20 d. Sprendimą *Anib ir kt.* (C-728/22–C-730/22, EU:C:2025:200, 65 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>16</sup> Kaip apibrėžta Reglamento (EB) Nr. 178/2002 3 straipsnio 1 dalyje. Taip pat žr. Reglamento 2017/625 3 straipsnio 1 dalį.

<sup>17</sup> Reglamento 2017/625 15 konstatuojamoji dalis.

<sup>18</sup> 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl oficialios kontrolės, kuri atliekama siekiant užtikrinti, kad būtų įvertinama, ar laikomasi pašarus ir maistą reglamentuojančių teisės aktų, gyvūnų sveikatos ir gerovės taisyklių (OL L 165, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 45 t., p. 200).

<sup>19</sup> Reglamento 2017/625 19 konstatuojamoji dalis.

<sup>20</sup> Reglamento 2017/625 20 konstatuojamoji dalis. Bendros teisės aktų sistemos idėja pakartota šio reglamento 43 konstatuojamojoje dalyje.

<sup>21</sup> Reglamento 2017/625 99 konstatuojamoji dalis.

<sup>22</sup> Reglamento 2017/625 1 straipsnio 2 dalies a punktas.

23. Reglamento 2017/625 2 straipsnio 1 dalies a punkte oficiali kontrolė apibrėžta kaip „kompetentingų institucijų <...> vykdoma veikla siekiant patikrinti <...>, ar veiklos vykdytojai laikosi šio reglamento ir 1 straipsnio 2 dalyje nurodytų taisyklių“.

24. Reglamento 2017/625 3 straipsnyje pateiktoje sąvokos „maistas“ apibrėžtyje daroma nuoroda į Reglamento Nr. 178/2002 2 straipsnį, pagal kurį tai yra „medžiaga arba produktas, perdirbtas, perdirbtas iš dalies arba neperdirbtas, kurį žmogus nur[i]s arba pagrįstai tikimasi, kad nur[i]s“.

25. Maisto papildų priskyrimą prie maisto kategorijos savo ruožtu lemia 2002 m. birželio 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/46/EB dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su maisto papildais, suderinimo<sup>23</sup>, pagal kurią „maisto papildai“ – tai „maisto produktai, kurie yra skirti papildyti įprastą racioną ir kurie, vieni arba derinyje su kitomis medžiagomis, yra koncentruotas maistinių ar kitų medžiagų šaltinis, turintys mitybinį arba fiziologinį poveikį, ir kuriais prekiaujama dozuota forma, t. y. tokiomis formomis kaip kapsulės, pastilės, piliulės, tabletės ir kitos panašios formos, miltelių maišeliai, ampulės su skysčiu, buteliukai su lašų dozatoriumi bei kitos panašios skysčių ir miltelių, skirtų vartoti mažais dozuotais kiekiais, formos“<sup>24</sup>.

26. Iš pirmiau išdėstytų argumentų matyti, kad Sąjungos teise, visų pirma Reglamentu 2017/625, buvo išsamiai suderintos taisyklės, taikomos oficialiai maisto produktų, tarp kurių yra ir maisto papildai, kontrolei.

27. Reikalavimas iš anksto pranešti apie maisto papildų įvežimą iš Sąjungos valstybės narės į Čekijos teritoriją yra viena iš oficialios kontrolės taisyklių, kaip tai suprantama pagal Reglamentą 2017/625, ir, kaip priminė Čekijos vyriausybė, buvo priimtas siekiant atlikti rizikos analizę pagal Reglamentą Nr. 178/2002.

28. Kadangi išankstinio pranešimo reikalavimas patenka į Reglamento 2017/625 suderinimo nuostatų reglamentuojamą sritį, jis turi būti vertinamas atsižvelgiant į šio reglamento nuostatas, o visų pirma į jo 9 straipsnio 7 dalį.

### ***B. Dėl Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalies prasmės ir taikymo srities***

29. Siekiant išaiškinti Sąjungos teisės nuostatą, analizė tradiciškai pradedama nuo jos formuluotės nagrinėjimo<sup>25</sup>. Primenu, kad Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalyje numatyta, kad, „kiek to griežtai reikia oficialiai kontrolei organizuoti“, valstybės narės gali reikalauti, kad veiklos vykdytojai praneštų apie prekių, gabenamų iš kitos valstybės narės, atvežimą į jų teritoriją. Išnagrinėjus šią nuostatą, galima daryti išvadą, jog Reglamentas 2017/625 grindžiamas principu, kad apie tokį atvežimą kompetentingoms institucijoms iš anksto nepranešama ir kad valstybės narės gali tai numatyti tik išimtiniais atvejais. Valstybės narės, norinčios pasinaudoti šia galimybe, privalo savo praktiką pagrįsti oficialios kontrolės organizavimo reikalavimais, o išankstinis pranešimas apie maisto produktų atvežimą gali būti leidžiamas tik tiek, kiek to griežtai reikia jai organizuoti. Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalis, kaip nukrypti nuo laisvo maisto produktų judėjimo Sąjungos teritorijoje leidžianti priemonė, turi būti aiškinama siaurai.

<sup>23</sup> OL L 183, 2002, p. 51; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 490.

<sup>24</sup> Direktyvos 2002/46 2 straipsnio a punktas.

<sup>25</sup> Iš gausios jurisprudencijos žr. 2025 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *Kwizda Pharma II* (C-451/24, EU:C:2025:663, 55 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

30. Be to, iš Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalies norminio konteksto matyti, kad ji patenka į oficialios kontrolės bendrosioms taisyklėms skirto straipsnio taikymo sritį. Kompetentingos institucijos turi vykdyti visų veiklos vykdytojų – kuriems tenka pagrindinė atsakomybė už maisto produktų saugą<sup>26</sup> ir kurie privalo bendradarbiauti vykdant oficialią kontrolę<sup>27</sup> – oficialią kontrolę reguliariai, remdamosi rizika<sup>28</sup> ir pakankamai dažnai vykdo visų veiklos vykdytojų oficialią kontrolę, atsižvelgdamos į nustatytą riziką, bet kokią informaciją, rodančią, kad vartotojai gali būti suklaidinti, ankstesnius su veiklos vykdytojais susijusius duomenis, pačių veiklos vykdytojų ar trečiosios šalies jų prašymu atliktos kontrolės patikimumą ir rezultatus arba visą informaciją, kuri galėtų rodyti, kad nesilaikoma Sąjungos maisto srities teisės aktų<sup>29</sup>.

31. Kontrolė turi būti atliekama „bet kuriuo gamybos (auginimo), perdirbimo, platinimo ir naudojimo etapu“<sup>30</sup> ir pritaikyta prie situacijos, ypač atsižvelgiant į tai, ar maisto produktai jau yra Sąjungos teritorijoje, ar į ją įvežami<sup>31</sup>.

32. Be to, Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalies aiškinimą reikia naudingai papildyti šio reglamento 37 konstatuojamąja dalimi, kurioje nurodyta, kad, „esant išimtinėms aplinkybėms“, galima valstybėms narėms numatyti galimybę reikalauti iš anksto pranešti apie prekių atvežimą iš kitų valstybių narių. Tai aiškiai skiriasi nuo privalomo ir sisteminio išankstinio pranešimo, kuris, be to, tame pačiame reglamente numatytas tam tikroms į Sąjungą įvežamų maisto produktų kategorijoms<sup>32</sup>.

33. Be to, pagal Reglamento 2017/625 34 konstatuojamąją dalį kompetentingos institucijos „oficialios kontrolės veiksmus turėtų organizuoti ir vykdyti atsižvelgdamos į veiklos vykdytojų interesus ir apribodamos minėtą našą iki tokio lygio, kuris yra būtinas tam, kad oficiali kontrolė būtų vykdoma veiksmingai ir efektyviai“.

34. Kadangi ginčas pagrindinėje dalyje susijęs su maisto papildais, Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalies teisinis kontekstas turi būti išplėstas įtraukiant Direktyvą 2002/46, iš kurios matyti, pirma, jog valstybės narės užtikrina, kad Sąjungoje maisto papildais gali būti prekiaujama tik tada, kai jie atitinka šioje direktyvoje nustatytas taisykles<sup>33</sup>, ir, antra, jog valstybės narės gali reikalauti, kad gamintojas arba asmuo, teikiantis produktą rinkai savo teritorijoje, kompetentingai institucijai apie jo tiekimą rinkai praneštų nusiųsdamas jai tam produktui naudojamos etiketės pavyzdį<sup>34</sup>. Šiuo klausimu pažymėsiu, kad maisto produktas, kuris atitinka sektorius reglamentuojančias Sąjungos teisės nuostatas, turi būti laikomas saugiu<sup>35</sup>, bet

<sup>26</sup> Žr. Reglamento Nr. 178/2002 30 konstatuojamąją dalį ir 17 straipsnio 1 dalį. Dėl maisto higieną reglamentuojančių Sąjungos teisės aktų žr. 2011 m. spalio 6 d. Sprendimą *Albrecht ir kt.* (C-382/10, EU:C:2011:639, 20 punktą).

<sup>27</sup> Žr. Reglamento 2017/625 15 straipsnį.

<sup>28</sup> Rizika apibrėžta kaip „dėl pavojaus susidariusi nepageidaujamo poveikio žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatai, gyvūnų gerovei arba aplinkai tikimybė ir to poveikio rimtumo funkcija“ (Reglamento 2017/625 3 straipsnio 24 punktą). Rizikos analizė savo ruožtu apibrėžta kaip „procesas, susidedantis iš trijų tarpusavyje susijusių dalių: rizikos vertinimo, rizikos valdymo ir pranešimo apie riziką“ (Reglamento Nr. 178/2002 3 straipsnio 10 punktą).

<sup>29</sup> Atitinkamai žr. Reglamento 2017/625 9 straipsnio 1 dalies a–e punktus.

<sup>30</sup> Reglamento 2017/625 10 straipsnio 1 dalies a punktą.

<sup>31</sup> Žr. Reglamento 2017/625 9 straipsnio 6 dalį.

<sup>32</sup> Žr. Reglamento 2017/625 53 konstatuojamąją dalį, 47 straipsnio 1 dalį ir 56 straipsnio 3 dalies a punktą bei 4 dalį. 2024 m. birželio 27 d. Komisija priėmė Deleguotąjį reglamentą (ES) 2024/2104, kuriuo [Reglamentas 2017/625] papildomas nuostatomis dėl atvejų ir sąlygų, kuriomis kompetentingos institucijos gali prašyti veiklos vykdytojų pranešti apie tam tikrų į Sąjungą įvežamų prekių atgabenimą (OL L, 2024/2104).

<sup>33</sup> Žr. Direktyvos 2002/46 3 straipsnį.

<sup>34</sup> Žr. Direktyvos 2002/46 10 straipsnį.

<sup>35</sup> Žr. Reglamento Nr. 178/2002 14 straipsnio 7 dalį.

tai kompetentingoms institucijoms nedraudžia imtis atitinkamų jo tiekimą rinkai ribojančių priemonių arba reikalauti pašalinti jį iš rinkos, „jei yra pagrindo įtarti, kad, nepaisant minėto atitikimo, šis maistas yra nesveikas“<sup>36</sup>.

35. Kalbant apie teleologinį aiškinimą, Reglamentu 2017/625 reguliuojamos oficialios kontrolės priemonės, kurios yra svarbios siekiant užtikrinti maisto produktų atitiktį Sąjungoje taikomiems teisės aktams ir, visų pirma, taisyklėms, nustatytoms žmonių sveikatai apsaugoti<sup>37</sup>. Šiuo reglamentu tęsiama tai, kas buvo pradėta Reglamentu Nr. 882/2004, kurį jis pakeitė ir kuriuo „labai pagerintas oficialios kontrolės veiksmingumas, Sąjungos žemės ūkio maisto produktų grandinės teisės aktų vykdymo užtikrinimas ir apsaugos nuo rizikos žmonių, gyvūnų ir augalų sveikatai <...> lygis“<sup>38</sup>.

36. Taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad Reglamentas 2017/625 buvo priimtas remiantis SESV 43 straipsnio 2 dalimi, 114 straipsniu ir 168 straipsnio 4 dalies b punktu. Formuluodamas šio reglamento 9 straipsnio 7 dalį, Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo užtikrinti konkrečią pusiausvyrą tarp laisvo maisto produktų judėjimo ir žmonių bei gyvūnų sveikatos ir aplinkos aukšto lygio apsaugos<sup>39</sup>. Sąjungos teisės aktų leidėjas taip pat siekė užtikrinti aukštą vartotojų apsaugos lygį ir išsaugoti jų pasitikėjimą<sup>40</sup>.

37. Iš to, kas išdėstyta pirmiau, matyti, kad Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalimi antrinėje teisėje sukonkretinama Sąjungos konstitucinė ekonominė paradigma. Šiuo tikslu ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į šiuos pagrindinius elementus: siekį užtikrinti aukštą žmonių sveikatos apsaugos lygį veikiančioje vidaus rinkoje, reikalavimą veiksmingai vykdyti kontrolę, kartu apsaugant veiklos vykdytojus nuo pernelyg didelės administracinės naštos, ir, galiausiai, taikant diferencijuotą teisės sistemą prekėms, kurios jau yra Sąjungos teritorijoje ir kurioms jau taikomi sektorių standartai.

38. Pagrindinėje byloje nagrinėjamus teisės aktus dabar reikia nagrinėti būtent turint omenyje šiuos pagrindinius elementus<sup>41</sup>.

### ***C. Dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų suderinamumo su Reglamentu 2017/625 9 straipsnio 7 dalimi***

39. Čekijos vyriausybės nuomone, nacionalinės institucijos turėtų gauti išankstinį pranešimą ir kartu pateikiamą informaciją, kad galėtų užtikrinti maisto produktų atitiktį maisto srities teisės aktų reikalavimams, ypač maisto saugos reikalavimams, kontrolės veiksmingumą. Svarbiausia turėti galimybę organizuoti kontrolę pradedant nuo pačios pirmos platinimo atitinkamos valstybės narės teritorijoje grandies, nes kompetentingos institucijos iš anksto negauna informacijos apie šiuos maisto produktus.

<sup>36</sup> Reglamento Nr. 178/2002 14 straipsnio 8 dalis.

<sup>37</sup> Žr. Reglamento 2017/625 53 konstatuojamosios dalies nuostatas dėl kontrolės įvežant į Sąjungą.

<sup>38</sup> Reglamento 2017/625 16 konstatuojamoji dalis.

<sup>39</sup> Pagal analogiją žr. 2023 m. sausio 19 d. Sprendimą *CIHEF ir kt.* (C-147/21, EU:C:2023:31, 64 punktas).

<sup>40</sup> Žr. Reglamento 2017/625 2 ir 3 konstatuojamąsias dalis, 1 straipsnio 2 dalies a punktą ir 9 straipsnio 1 dalies b punktą.

<sup>41</sup> Kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Komisija, atrodo, jau iškėlė klausimą dėl šių taisyklių atitikties Sąjungos teisei, 2019 m. sausio 24 d. nusiųsdama įspėjimą Čekijos Respublikai. Šios išvados pateikimo dieną byla (kuri, Komisijos teigimu, šiuo metu „išaldyta“) vis dar yra ikiteisminėje stadijoje, o paskutinis oficialus veiksmas jos nagrinėjimo procese įvyko 2021 m. lapkričio mėn.



40. Iš karto pabrėšiu, kad, žinoma, nuosekli išankstinio pranešimo sistema įgalintų nacionalines institucijas, atsakingas už oficialios kontrolės organizavimą, būti išsamiai informuotas. Vis dėlto tokiu atveju, tokioje sistemoje nebūtų atsižvelgiama į kitą Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamą tikslą, susijusį su vidaus rinkos veikimu.

41. Be to, Nutarime Nr. 172/2015 neatsižvelgiama į maisto produktų kilmę ir visiems operatoriams taikoma ta pati išankstinio pranešimo pareiga, neatsižvelgiant į tai, ar maisto produktai gaunami iš Sąjungos valstybės narės, ar iš trečiųjų šalių<sup>42</sup>. Toks maisto produktų neatskyrimas pagal kilmę neatitinka Reglamento 2017/625<sup>43</sup>.

42. Dar pažymėtina, kad pagrindinėje byloje nagrinėjami nacionalinės teisės aktai atrodo nepakankamai tikslingi tiek maisto produktų, kuriems jie taikomi, tiek tariamų pavojų ir laikotarpio, per kurį reikalaujama iš anksto pranešti, atžvilgiu.

43. Iš tikrųjų, viena vertus, šio reikalavimo taikymas visiems maisto papildams neatrodo „griežtai reikalingas“, nes turi būti įmanoma atskirti tuos papildus, kuriems reikia didesnės priežiūros, taigi ir kontrolės. Direktyvoje 2002/46, pavyzdžiui, numatyta, kad „valstybės narės, laikydamosi Sutarties taisyklių, gali toliau taikyti esamus nacionalinius apribojimus ar draudimus prekybai maisto papildais, turinčiais I priede neišvardytų vitaminų ir mineralinių medžiagų, bei tokiomis formomis, kurios neišvardytos II priede“<sup>44</sup>.

44. Taip pat pažymiu, kad iš bylos medžiagos nematyti, jog Čekijos Respublika pasinaudojo Direktyvoje 2002/46 numatyta galimybe reikalauti pateikti ženklinimo pavyzdį<sup>45</sup>, kuris jau galėtų būti pirminis informacijos šaltinis valdžios institucijoms, kad būtų lengviau vykdyti kontrolę. Atsižvelgiant į tai, kad Sąjungos teisėje numatyta ši galimybė, Čekijos vyriausybė neįrodė, kodėl reikalavimas iš anksto pranešti apie visus maisto papildus prieš juos pristatant yra griežtai reikalingas oficialiai kontrolei organizuoti<sup>46</sup>.

45. Kita vertus, kalbant apie tariamus pavojus, taip pat pažymėtina, kad Čekijos vyriausybė remiasi pernelyg bendro pobūdžio teiginiais, jog maisto papildai dažnu atveju yra labai koncentruoti ir juose yra anabolinių, gydomųjų medžiagų, hormonų bei kitų draudžiamų medžiagų arba kitų draudžiamų formų mineralų, metalų, teršalų ar aromatinių angliavandenilių.

46. Galiausiai neatrodo, kad sisteminė pareiga iš anksto pranešti, nuolat taikoma visai maisto produktų kategorijai, atitiktų idėją, kuria vadovautasi priimant Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalį, nes ji yra visiškai priešinga priemonei, kurios „griežtai reikia“ oficialiai kontrolei organizuoti, ir nėra numatytas joks pakartotinis situacijos vertinimas pagal nustatytą reguliarią tvarkaraštį.

47. Turint omenyje, kad šis įpareigojimas yra nepakankamai tikslingas, perskaičius PRAGON pateiktą statistikos lentelę, taip pat sunku įsitikinti, jog jis yra tikrai reikalingas<sup>47</sup>. Iš šios lentelės matyti, kad 2015 m. buvo atlikti 3 128 patikrinimai ir Čekijos valdžios institucijoms pateikti

<sup>42</sup> Iš Komisijos veiksmų priimant Deleguotąjį reglamentą 2024/2104 galima daryti išvadą, kad net ir trečiojoje šalyje pagamintiems maisto produktams, kuriems pagal Reglamentą 2017/625 netaikomas reikalavimas pranešti apie atvežimą į Sąjungos teritoriją, toks reikalavimas gali būti taikomas tik šiame deleguotajame reglamente numatytais sąlygomis.

<sup>43</sup> Žr. šios išvados 37 punktą.

<sup>44</sup> Direktyvos 2002/46 4 straipsnio 7 dalis.

<sup>45</sup> Žr. šios išvados 34 punktą.

<sup>46</sup> Taip pat primenu, kad pagal Direktyvos 2002/46 11 straipsnį, nepažeidžiant šios direktyvos 4 straipsnio 7 dalies, „valstybės narės <...> negali uždrausti arba apriboti prekybos 1 straipsnyje nurodytais produktais, kurie atitinka šią direktyvą“.

<sup>47</sup> Žr. PRAGON rašytinių pastabų p. 13.

175 938 pranešimai. 2022 m. tos pačios institucijos gavo 280 202 pranešimus apie atliktus 767 patikrinimus. 2015–2022 m. laikotarpiu pranešimų skaičius išaugo 59 %, o patikrinimų skaičius per tą patį laikotarpį sumažėjo 75 %<sup>48</sup>. Čekijos vyriausybė per posėdį pripažino, kad buvo patikrinta tik 0,5 % pranešimų apie importą, ir paaiškino, jog per išankstiniam pranešimui skirtą 24 valandų laikotarpį institucijos gali išanalizuoti riziką ir, remdamosi prie pranešimo pridėta informacija, nuspręsti, ar reikia atlikti patikrinimą. Mano požiūriu, Čekijos vyriausybė taip netiesiogiai pripažino akivaizdų neatitikimą tarp pranešimų, kuriuos operatoriai turėjo teikti daugelį metų, ir faktiškai atliktų patikrinimų skaičiaus.

48. Be to, pripažįstu, kad, mano nuomone, pavojaus, apie kurį priminta pirmiau<sup>49</sup>, nepatvirtina išvada, kad tik 0,5 % pranešimų paskatino Čekijos valdžios institucijas nuspręsti atlikti patikrinimą<sup>50</sup>.

49. Taigi darytina išvada, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamuose teisės aktuose nesilaikoma griežto būtinumo santykio, įtvirtinto Reglamento 2017/625 9 straipsnio 7 dalyje, kurioje nedviprasmiškai nurodyta, kad pareiga pranešti apie maisto produktų atvežimą negali būti sisteminė ir tęstinė, bet turi būti grindžiama ypatingomis ir laikinomis aplinkybėmis, tik tiek, kiek tai būtina minėtame reglamente numatytai oficialiai kontrolei organizuoti<sup>51</sup>.

### III. Išvada

50. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Nejvyšší správní soud* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Čekijos Respublika) pateiktą klausimą:

2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2017/625 dėl oficialios kontrolės ir kitos oficialios veiklos, kuri vykdoma siekiant užtikrinti maisto ir pašarų srities teisės aktų bei gyvūnų sveikatos ir gerovės, augalų sveikatos ir augalų apsaugos produktų taisyklių taikymą, kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 999/2001, (EB) Nr. 396/2005, (EB) Nr. 1069/2009, (EB) Nr. 1107/2009, (ES) Nr. 1151/2012, (ES) Nr. 652/2014, (ES) 2016/429 ir (ES) 2016/2031, Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1/2005 ir (EB) Nr. 1099/2009 bei Tarybos direktyvos 98/58/EB, 1999/74/EB, 2007/43/EB, 2008/119/EB ir 2008/120/EB, ir kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 854/2004 ir (EB) Nr. 882/2004, Tarybos direktyvos 89/608/EEB, 89/662/EEB, 90/425/EEB, 91/496/EEB, 96/23/EB, 96/93/EB ir 97/78/EB bei Tarybos sprendimas 92/438/EEB (Oficialios kontrolės reglamentas), 9 straipsnio 7 dalis

turi būti aiškinama taip:

pagal ją draudžiami teisės aktai, kuriuose numatyta bendra ir tęstinė pareiga iš anksto sistemingai pranešti apie visos maisto produktų kategorijos, pavyzdžiui, maisto papildų, atvežimą į valstybės teritoriją kartu su pareiga pateikti informaciją, kuri laikoma reikalinga rizikos analizei atlikti ir oficialiai kontrolei organizuoti.

<sup>48</sup> Paskutinėje šioje lentelės skiltyje nurodytas iš kitų Sąjungos valstybių narių importuojamų produktų patikrinimų skaičius. 2022 m. 667 iš 767 atliktų patikrinimų buvo susiję su tokiu importu. Per posėdį paraginta reaguoti į šį klausimą, Čekijos vyriausybė nurodė nesuprantanti šio skaičiaus, nes importas iš trečiųjų valstybių yra sistemingai tikrinamas.

<sup>49</sup> Žr. šios išvados 45 punktą.

<sup>50</sup> Juo labiau kad šių 0,5 % pranešimų, kuriais remiantis buvo atlikti patikrinimai, atveju reikalavimų neatitinkančia pripažinta dalis tikriausiai buvo dar mažesnė.

<sup>51</sup> Tuo pačiu klausimu žr. 2005 m. spalio 20 d. Sprendimą *Komisija / Švedija* (C-111/03, EU:C:2005:619, 59 punktas).