ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

6. října 2011 *

Ve věci C-382/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Rakousko) ze dne 22. července 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 29. července 2010, v řízení

Erich Albrecht,

Thomas Neumann,

Van-Ly Sundara,

Alexander Svoboda,

Stefan Toth

proti

Landeshauptmann von Wien,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení K. Schiemann, předseda senátu, A. Prechal (zpravodajka) a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. června 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za E. Albrechta, T. Neumanna, V.-L. Sundaru, A. Svobodu a S. Totha A. Natterem a M. Krausem, Rechtsanwälte,

– za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu C. Wissels, jako zmocněnkyní,

– za Evropskou komisi B. Schimou a A. Marcoulli, jako zmocněnci,

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 přílohy II kapitoly IX bodu 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin (Úř. věst. L 139, s. 1; Zvl. vyd. 13/34, s. 319, dále jen „nařízení").

2 Tato žádost byla podána v rámci sporů mezi E. Albrechtem, T. Neumannem, V.-L. Sundarou, A. Svobodou a S. Tothem a Landeshauptmann von Wien (hejtman spolkové země Vídeň) ohledně rozhodnutí týkajících se úpravy boxů určených k samoobslužnému prodeji chleba a pečiva.

Právní rámec

Unijní právní úprava

3 Článek 1 nařízení, nadepsaný „Oblast působnosti“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Toto nařízení stanoví obecná pravidla pro hygienu potravin vztahující se na provozovatele potravinářských podniků, přičemž přihlíží především k těmto zásadám:

a) primární odpovědnost za bezpečnost potravin nese provozovatel potravinářského podniku;

[...]

d) všeobecné používání postupů založených na zásadách HACCP [analýza rizik a kritických kontrolních bodů] spolu s používáním správné hygienické praxe by mělo posílit odpovědnost provozovatelů potravinářských podniků;

[...]“

4 Článek 4 nařízení, nadepsaný „Obecné a zvláštní hygienické požadavky“, ve svém odstavci 2 stanoví:

„Provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II [...]“

5 Článek 5 nařízení, nadepsaný „Analýza rizika a kritické kontrolní body“, ve svých odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Provozovatelé potravinářských podniků vytvoří a zavedou jeden nebo více stálých postupů založených na zásadách HACCP a postupují podle nich.

2. Zásady HACCP ve smyslu odstavce 1 spočívají:

a) v identifikaci všech rizik, kterým musí být předcházeno nebo která musí být vyloučena či omezena na přijatelnou úroveň;

[...]“

6 V příloze II nařízení, nadepsané „Obecné hygienické požadavky pro všechny provozovatele potravinářských podniků (kromě případů, na něž se vztahuje příloha I)“, obsahuje kapitola IX přílohy II, nadepsaná „Ustanovení týkající se potravin“, bod 3 následujícího znění:

„Ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce musí být potraviny chráněny proti jakékoli kontaminaci, která by mohla způsobit, že potraviny nebudou vhodné k lidské spotřebě, budou poškozovat zdraví nebo budou kontaminovány takovým způsobem, že by bylo nesmyslné očekávat, že by se mohly v takovém stavu konzumovat.“

Vnitrostátní právní úprava

7 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podle § 39 odst. 1 bodu 13 zákona o bezpečnosti potravinových výrobků a o ochraně spotřebitelů (Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. 2006 I, 13/2006), Landeshauptmann při porušení právních předpisů týkajících se potravin přijme nezbytná opatření s ohledem na druh porušení a s přihlédnutím k zásadě proporcionality za účelem odstranění závad nebo snížení rizika, přičemž případně stanoví přiměřenou lhůtu, jakož i nutné požadavky a podmínky. Mezi tato opatření náleží především provedení zlepšení z hlediska stavebního, technického zařízení a vybavení. Náklady na provedení těchto opatření nese podnikatel.

8 Podle § 90 odst. 3 bodu 1 uvedeného zákona kdokoli poruší §§ 96 a 97, dopustí se správního přestupku, za který okresní správní orgán uloží pokutu až do výše 20 000 eur, která může dosáhnout až 40 000 eur v případě opakovaného porušení, a náhradní trest odnětí svobody až na 6 týdnů v případě neuhrazení této pokuty.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

9 Předkládajícímu soudu bylo předloženo několik žalob podaných provozovateli – franšízanty nabízejícími k prodeji chléb a pečivo. Příslušné orgány těmto provozovatelům nařídily, aby upravili boxy určené k samoobslužnému prodeji těchto výrobků tak, aby dotčené výrobky bylo možno odebírat pouze pomocí takových technických prostředků, jako jsou kleště či posunovací zařízení, a aby nebylo možno výrobek vrátit zpět, pokud již byl z boxu jednou odebrán.

10 Tyto požadavky byly důsledkem správních kontrol, při kterých bylo zjištěno, že v obchodech s potravinami dotčených v původním řízení byly nainstalovány samoobslužné prodejní boxy pro chléb a pečivo. Podle učiněných zjištění jsou víka těchto boxů opatřena madlem, které umožňuje jednou rukou nadzvednout toto víko, zatímco druhou rukou lze odebrat výrobky pomocí kleští připravených pro zákazníka. Zákazník poté musí odložit kleště a víko zase uzavřít.

11 Landeshauptmann von Wien shledal, že nevýhodou těchto samoobslužných prodejních boxů je to, že umožňují zákazníkům odebírat a dotýkat se zboží holou rukou a toto zboží vystavují jejich kašli a kýchání. Kromě toho tento orgán zdůraznil skutečnost, že nainstalované vybavení nebrání zákazníkovi, aby zboží do boxu vrátil. Podle uvedeného orgánu vystavení těchto potravinářských výrobků kýchání zákazníků může vést k tomu, že se na nich usadí bakterie a viry. Stejně tak skutečnost, že se potraviny odebírají holou rukou, může přispět k přenosu bakterií.

12 Žalobci v původním řízení před předkládajícím soudem tvrdí, že dotčené boxy byly dovezeny z Německa, kde jsou ve stovkách, či dokonce tisících používány v obchodech s potravinami. Až do tohoto okamžiku německé orgány tyto boxy nikdy

nepovažovaly za nesplňující zejména požadavky přílohy II kapitoly IX bodu 3 nařízení. Žalobci v původním řízení rovněž zdůrazňují skutečnost, že zákazníci jsou výslovně vyzváni, aby zboží do boxů nevraceli.

13 Předkládající soud dodává, že ze znaleckých posudků pocházejících z Německa i z Rakouska vyplývá, že uvedené boxy jsou hygienicky nezávadné.

14 Vzhledem k tomu, že Unabhängiger Verwaltungssenat Wien měl za to, že vyřešení sporů, které mu byly předloženy, vyžaduje výklad přílohy II kapitoly IX bodu 3 nařízení, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Podle jakých kritérií lze určit, zda je potravina nevhodná k lidské spotřebě ve smyslu přílohy II kapitoly IX bodu 3 [nařízení]? Stačí, že se potenciální kupující může potraviny nabízené k prodeji dotknout či na ni kýchnout?

2) Podle jakých kritérií lze určit, zda je potravina škodlivá pro zdraví ve smyslu přílohy II kapitoly IX bodu 3 [nařízení]? Stačí, že se potenciální kupující může potraviny nabízené k prodeji dotknout či na ni kýchnout?

3) Podle jakých kritérií lze určit, zda je dána kontaminace takovým způsobem, že by bylo nesmyslné očekávat, že by se určitá potravina mohla v takovém stavu konzumovat, ve smyslu přílohy II kapitoly IX bodu 3 [nařízení]? Stačí, že se potenciální kupující může potraviny nabízené k prodeji dotknout či na ni kýchnout?“

K předběžným otázkám

15 Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda příloha II kapitola IX bod 3 nařízení musí být vykládána v tom smyslu, že pokud jde o boxy určené k samoobslužnému prodeji chleba a pečiva za takových okolností jako ve věci v původním řízení, skutečnost, že se potenciální kupující teoreticky může holou rukou dotknout potravin nabízených k prodeji či na ně kýchnout, sama o sobě umožňuje dospět k závěru, že tyto potraviny nebyly chráněny před kontaminací, která by mohla způsobit, že potraviny nebudou vhodné k lidské spotřebě, budou poškozovat zdraví nebo budou kontaminovány takovým způsobem, že by bylo nesmyslné očekávat, že by je bylo možné v takovém stavu konzumovat.

16 V tomto ohledu je třeba uvést, že uvedený bod 3 stanoví obecné hygienické pravidlo, které musí provozovatelé potravinářských podniků uvedení v čl. 4 odst. 2 nařízení dodržovat na základě téhož ustanovení.

17 Tentýž bod 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 nařízení tak uvedené provozovatele zavazuje ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce chránit potraviny před kontaminací, která by mohla způsobit, že potraviny nebudou vhodné k lidské spotřebě, budou poškozovat zdraví nebo budou kontaminovány takovým způsobem, že by bylo nesmyslné očekávat, že by je bylo možné v takovém stavu konzumovat.

18 Pokud jde o kontext uvedených ustanovení, jenž je v souladu s ustálenou judikaturou třeba zohlednit za účelem jejich výkladu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Feltgen a Bacino Charter Company, C-116/10, Sb. rozh. s. I-14187, bod 12

a citovaná judikatura), je nutno zohlednit článek 5 nařízení, jak správně uvádějí žalobci v původním řízení, česká a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise.

19 Podle uvedeného čl. 5 odst. 1 jsou provozovatelé potravinářských podniků povinni vytvořit a zavést jeden nebo více stálých postupů založených na zásadách HACCP a postupovat podle nich. Mezi tyto zásady patří zásada uvedená v čl. 5 odst. 2 písm. a) nařízení, která vyžaduje identifikaci všech rizik, kterým musí být předcházeno nebo která musí být vyloučena či omezena na přijatelnou úroveň.

20 Jak vyplývá zejména z čl. 1 odst. 1 písm. a) a d) nařízení, povinnost stanovená v čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení vyjadřuje cíl unijního zákonodárce přiznat primární odpovědnost za bezpečnost potravin provozovatelům potravinářských podniků.

21 Příloha II kapitola IX bod 3 nařízení musí být tedy vykládána tak, aby článek 5 tohoto nařízení nebyl zbaven užitečného účinku.

22 Z toho vyplývá, že v takové situaci, jako je ta v původním řízení, kde nic nenasvědčuje tomu, že příslušné orgány zjistily skutečnou kontaminaci, nelze dospět k závěru o porušení tohoto bodu 3 dotyčnými provozovateli potravinářského odvětví na základě pouhého zjištění, že by se potenciální kupující teoreticky mohl holou rukou dotknout potravin nabízených k prodeji nebo na ně kýchnout, aniž by byla zohledněna opatření, která tito provozovatelé přijali na základě článku 5 nařízení za účelem prevence rizika, že může dojít ke kontaminaci zmíněné v příloze II kapitole IX bodě 3 tohoto nařízení, jeho vyloučení či omezení na přijatelnou úroveň, a aniž by byla zjištěna

nedostatečnost opatření přijatých v tomto ohledu s přihlédnutím ke všem dostupným relevantním informacím.

23 V tomto posledně zmíněném ohledu nelze především dospět k závěru o nedostatečnosti opatření přijatých provozovateli bez řádného zohlednění případných znaleckých posudků, které titíž provozovatelé předložili s cílem prokázat, že tyto boxy určené k samoobslužnému prodeji jsou hygienicky nezávadné.

24 Na položené otázky je tudíž třeba odpovědět tak, že příloha II kapitola IX bod 3 nařízení musí být vykládána v tom smyslu, že pokud jde o boxy určené k samoobslužnému prodeji chleba a pečiva za takových okolností jako ve věci v původním řízení, skutečnost, že se potenciální kupující teoreticky může holou rukou dotknout potravin nabízených k prodeji či na ně kýchnout, sama o sobě neumožňuje dospět k závěru, že tyto potraviny nebyly chráněny před kontaminací, která by mohla způsobit, že potraviny nebudou vhodné k lidské spotřebě, budou poškozovat zdraví nebo budou kontaminovány takovým způsobem, že by bylo nesmyslné očekávat, že by je bylo možné v takovém stavu konzumovat.

K nákladům řízení

25 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 (osmý senát) rozhodl takto:

Příloha II kapitola IX bod 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin musí být vykládána v tom smyslu, že pokud jde o boxy určené k samoobslužnému prodeji chleba a pečiva za takových okolností jako ve věci v původním řízení, skutečnost, že se potenciální kupující teoreticky může holou rukou dotknout potravin nabízených k prodeji či na ně kýchnout, sama o sobě neumožňuje dospět k závěru, že tyto potraviny nebyly chráněny před kontaminací, která by mohla způsobit, že potraviny nebudou vhodné k lidské spotřebě, budou poškozovat zdraví nebo budou kontaminovány takovým způsobem, že by bylo nesmyslné očekávat, že by je bylo možné v takovém stavu konzumovat.

Podpisy.