



Platforma Rozumné právo: Potravinová soběstačnost může být relevantní hodnotou, nelze jí však dosahovat způsoby narušujícími principy evropské integrace a poškozující spotřebitele

V Praze 25. června 2020 – Koronavirová krize a s ní spojená omezení přinesla nečekanou výzvu i pro volný pohyb zboží na vnitřním trhu Evropské unie (EU). V souvislosti s dočasným uzavřením vnitřních hranic se v mnoha státech otevřela nebo obnovila diskuse nad tzv. potravinovou soběstačností. V České republice se tyto debaty zintenzivnily v souvislosti s návrhem na úpravu zákona o potravinách, který by obchodníky ve svém důsledku mohl nutit nabízet určité vysoké procento potravin českého původu. Toto téma, často označované jako problematika „potravinové soběstačnosti“, je nastolováno opakovaně a zvláště v této době je aktuální. Podle přesvědčení členů názorové platformy Rozumné právo ovšem řešení postavená na podobných principech jako zmiňovaný návrh představují narušení jednoho ze základních principů EU, kterým je volný pohyb zboží na vnitřním trhu, vedou k omezení konkurence, zvýšení cen a snížení nabídky. „Potravinová soběstačnost“ (ve smyslu zahrnujícím i potravinovou bezpečnost) může být relevantní hodnotou, avšak je třeba hledat právní cesty, které nepovedou k porušení základních principů evropské integrace a k újmě spotřebitelů v podobě vyšších cen a menšího výběru.

Doporučení:

- snahy o „potravinovou soběstačnost“ mohou být v určité podobě legitimní, neměly by však být důvodem pro přijímání legislativy a jiných opatření, které jsou v rozporu se základními principy evropské integrace a které vedou k újmě konečných spotřebitelů v podobě vyšších cen a menšího výběru;
 - stát by měl zvažovat alternativní způsoby zajištění krizového zásobování, vyšší soběstačnosti a většího podílu regionálních potravin, jako je zvýšení státních hmotných rezerv základních potravin, podpora regionální produkce, financování udržování kapacit pro produkci potravin či podpora domácí produkce žádoucích komodit a vhodné změny využití zemědělské půdy směrem k potravinové produkci.
1. Dle čl. 34 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) platí, že jakákoliv množstevní omezení dovozu i veškerá opatření s rovnocenným účinkem jsou v rámci vnitřního trhu zakázána. Tento zákaz je dále rozvíjen četnou judikaturou Soudního dvora EU.
 2. Jakékoliv legislativní návrhy přímo či nepřímo vyžadující fixní poměr domácí produkce k výrobkům ze zahraničí představují přímé množstevní omezení zahraničních výrobků na pultech českých obchodů, které je v právu EU možné ospravedlnit výhradně na základě taxativně vymezených výjimek v čl. 36 SFEU. V kontextu cíle soběstačnosti zásobování ve světle pandemické krize lze přitom uvažovat pouze o výjimce spočívající v ochraně zdraví a života lidí.
 3. Omezení vnitřního trhu by mohlo být odůvodnitelné pouze hrozbou úplného přerušení či zrušení zahraničních dodávek zboží, které by paralyzovalo zásobování České republiky a jejích obyvatel v základních, životně důležitých potravinách (tedy ve smyslu zajištění potravinové bezpečnosti). I takový přístup by ovšem, dle názoru členů platformy Rozumné právo, narazil na požadavek proporcionality přijatých opatření.
 4. V první řadě spočívá rozpor plošného pravidla určitého podílu domácích výrobků s právem EU v jeho příliš širokém záběru. Ačkoliv je v kontextu nebývale rozsáhlé krize možné do jisté míry připustit, že stát usiluje o zabezpečení zásobování domácími výrobky v rozsahu zabezpečení životních potřeb svých obyvatel, nelze tímto způsobem přistupovat k celé nabídce na pultech českých obchodů. Zjednodušeně řečeno, je možné si



představit nutnost zabezpečení dodávek, např. mouky, brambor či jiných základních potravin potřebných pro přežití. Za existenčně nutné se ovšem zřejmě nedají považovat dodávky čerstvého ovoce a zeleniny, koření či kávy.

5. V druhé řadě, i v souvislosti s potravinami, které se dají označit za nezbytné, je nutné volit řešení co nejméně omezující volný pohyb zboží na vnitřním trhu. Podle judikatury SDEU platí, že povolená jsou jen taková omezení z důvodu veřejného zájmu, která jsou přiměřená a nezbytná a nelze je nahradit opatřeními méně invazivními z hlediska volného pohybu. Sledovaného cíle, zabránění výpadku zboží klíčového pro přežití obyvatelstva po dobu krize, by mohlo být dosaženo stanovením povinných státních rezerv složených z produkce trvanlivých potravin. Zmíněné alternativní opatření by volný obchod mezi státy neomezilo vůbec či naprosto minimálně, a tedy nemůže být akceptovatelné řešení, které volný pohyb hrubě omezuje (jako by např. byly kvóty pro složení nabídky v obchodech).
6. Stejně lze přistupovat i k případným řešením, která by jakékoliv povinné zastoupení (převážně) českých potravin zavedla pouze „deklaratorně.“ Judikatura Soudního dvora za zakázané omezení volného obchodu dokonce označila i vládou organizovanou kampaň na podporu nákupu domácí produkce.¹
7. Kromě porušení pravidel práva EU jsou podobné iniciativy potenciálně v rozporu i s Všeobecnou dohodou o clech a obchodu (GATT) uzavřenou při Světové obchodní organizaci (WTO). Stanovení kvót na poměr domácích výrobků v obchodech porušuje čl. III GATT, který zavádí princip nediskriminace zahraničních výrobků a související zákaz protekcionismu domácích výrobků na domácím trhu zboží. Česká republika je signatářem GATT jako individuální stát, i jako členský stát EU.
8. Nejde však jen o rozpor s mezinárodními závazky. V neposlední řadě může mít podobné opatření velmi **negativní dopad na úroveň konkurence** na předmětných trzích k újmě konečných zákazníků. Omezení dostupnosti zahraničních výrobků nutně povede ke zvýšení cen, omezení možnosti výběru, tržní koncentraci v daném oboru a omezení produktových inovací.²
9. **Podle názorové platformy Rozumné právo jsou legislativní návrhy a návrhy opatření, které by ve svém důsledku směřovaly k povinným podílům potravin českého původu na pultech obchodů zásadně v rozporu s ustanovením čl. 34 SFEU a nemohou být bez dalšího ospravedlněny ani výjimkami v článku 36 SFEU. Taková opatření by byla v rozporu s mezinárodními závazky České republiky a vedla by k přímému poškození tuzemských spotřebitelů.**
10. **Členové názorové platformy Rozumné právo tedy uzavírají, že takto pojatá potravinová soběstačnost není v souladu s právem EU. Lze si nicméně představit, že některých cílů, které myšlenka potravinové soběstačnosti sleduje, lze dosáhnout jinými legitimními a právně souladnými způsoby. K tomu uvádíme alespoň následující příklady.**

¹ Rozsudek Soudního dvora EU 248/81, Komise v. Irsko (tzv. kampaň "Buy Irish!").

² Na ekonomická rizika upozorňuje velká část odborné veřejnosti. Ekonomové z otevřené diskusní platformy KoroNERV uvádějí, že snahy o potravinovou soběstačnost jsou drahým a nebezpečným nápadem. Obdobně se vyjadřuje i *P. Kysilka*, který zdůrazňuje, že na snahy o dosahování potravinové soběstačnosti by nejvíce doplatil konečný spotřebitel vyšší cenou a nižší kvalitou nabídky. Podle *P. Bartoně*, by navíc zákonu nebylo možné vyhovět jinak než „celostátním zavedením potravinových lístků“. Srov. <https://cnn.iprima.cz/potravinova-sobestacnost-vede-k-drahte-a-potravinovym-listkum-varuji-ekonomove-4192>.



11. Jednou z možností je podstatné **zvýšení státních hmotných rezerv** základních trvanlivých potravin, nicméně bez ohledu na původ těchto potravin. Současné množství postačí na 1,3 dne a stát již dnes zvažuje navýšení zásob až na 15 dní.³
12. V úvahu připadá i **financování udržování kapacit pro produkci potravin** (např. udržování zásob osiva, strojních rezerv, pozemkových rezerv). Taková opatření by mohla být kvalifikována jako tzv. služba obecného hospodářského zájmu podle čl. 106 SFEU. Opatření by nesměla mít nadměrný dopad na hospodářskou soutěž, zejména by vyplácené kompenzace nesměly sloužit k dotování komerční produkce.
13. Podpořit regionální produkci, ovšem nelimitovanou státními hranicemi (ve smyslu požadavku na pouze české výrobky), lze skrze **školní, sociální a závodní stravování** v rámci veřejné sféry. Např. v Německu a Rakousku řada veřejných subjektů, podobně jako některé restaurace, prosazuje ve svých stravovacích zařízeních orientaci na potraviny, které jsou typické pro daný region a danou sezónu, a promítá tyto požadavky do svých nákupů (veřejných zakázek). Zejména školní jídelny tak podporují u žáků a studentů vnímání běhu ročních období, zdejších tradičních odrůd zeleniny a ovoce, jakož i druhů masa a ryb typicky chovaných v daném regionu apod.
14. Regionální produkci lze ve svém důsledku podpořit i z jiných důvodů, jako jsou např. ekologické. V tomto ohledu je možné uvažovat o různých formách zvýhodnění (např. daňové) regionální (geograficky blízké) produkce, a to dle zátěže na životní prostředí (emise CO₂), která je s danou produkcí a dopravou spojena. I tento požadavek je nepřímým omezením volného obchodu mezi členskými státy EU tíživěji dopadající na zahraniční produkci, jeho ospravedlnění však zároveň může být dáno zájmem na ochraně životního prostředí. Akceptovatelné by však nebylo využít ochranu životního prostředí jako zástěrku pro opatření, jejichž skutečným cílem by bylo upřednostnění domácí produkce.
15. Konečně, bylo by možné přijmout opatření na **podporu domácí produkce žádoucích komodit a vhodné změny využití zemědělské půdy** směrem k pěstování potravin. Tato opatření by nebyla v rozporu s unijním právem⁴ a mezinárodními závazky České republiky a šla by vstříc přirozeně rostoucí poptávce tuzemských spotřebitelů o lokální potraviny.
16. Pro úplnost dodáváme, že nikdo nemůže spotřebitelům bránit, aby se svobodně a spontánně rozhodli preferovat a podporovat domácí produkci. Stát však nemůže tuto volbu ovlivňovat způsobem, který by diskriminoval výrobky z jiných států EU.
17. Členové názorové platformy Rozumné právo jsou připraveni poskytnout veřejným institucím svou součinnost a expertízu za účelem nastavení rozumného přístupu k zajištění vyšší míry potravinové soběstačnosti.

Co je názorová platforma Rozumné právo?

Názorová platforma Rozumné právo je nezávislá expertní skupina právníků působících v nejrůznějších oborech práva v praxi i v akademii. Jejím cílem je poskytnout vládě, parlamentu a dalším veřejným institucím odbornou oponenturu návrhů zákonů a dalších regulačních opatření a zároveň sloužit jako rezervoár podnětů pro jejich racionální implementaci v tuzemských podmínkách. Platforma Rozumné právo není spojena s žádnou politickou stranou nebo hnutím, obchodní společností nebo jinou institucí a všichni její členové vykonávají svou činnost

³ <https://radiozurnal.rozhlas.cz/stat-pro-pripad-katastrofy-mel-mit-potraviny-az-na-patnact-dni-rika-sef-statnich-8227236>

⁴ EU již v září 2015 přijala směrnici (2015/1513/EU), která požaduje, aby členské státy omezily využívání zemědělské půdy pro výrobu biopaliv a preferovaly výrobu biopaliv z odpadu.



bez nároku na honorář nebo jinou odměnu. Stanoviska publikovaná na platformě Rozumné právo nejsou stanovisky organizací, v nichž členové názorové platformy působí.

Schvalování tohoto stanoviska se neúčastnil Petr Bezouška.

Členové názorové platformy Rozumné právo k 25. červnu 2020

- Petr Bezouška, občanské právo
- Václav Bílý, finanční právo
- Marie Brejchová, prezidentka Unie podnikových právníků
- Petr Bříza, mezinárodní právo soukromé
- Hana Gawlasová, pracovní právo a právo elektronických komunikací
- Tomáš Gřivna, trestní právo
- Adéla Havlová, právo veřejných zakázek
- Jan Lasák, obchodní právo
- Robert Neruda, právo hospodářské soutěže
- Petra Nováková, daňové právo
- Tomáš Richter, insolvenční právo
- Markéta Selucká, soukromé právo a ochrana spotřebitelů
- Ladislav Smejkal, pracovní právo a compliance
- Ondřej Trubač, daňové právo
- Jan Wintr, ústavní právo

K řešení dílčích otázek mohou být přizváni další odborníci z různých, i neprávnických oblastí.

Web: www.rozumnepravo.cz

LinkedIn: [Rozumné právo](#)

Twitter: [@RozumneP](#)

Kontakt pro média: Klára Donathová, tajemnik@rozumnepravo.cz