

# ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

21. května 2026\*

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb zboží – Úřední kontroly potravin – Nařízení (EU) 2017/625 – Článek 9 odst. 7 – Úplná harmonizace – Vnitrostátní právní úprava stanovící povinnost oznámit příchod doplňků stravy z jiných členských států – Podmínka nezbytné nutnosti pro účinnou organizaci úředních kontrol s ohledem na požadavky ochrany lidského zdraví a spotřebitele“

Ve věci C626/24,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (Česká republika) ze dne 17. září 2024, došlým Soudnímu dvoru dne 24. září 2024, v řízení

**PRAGON s.r.o.**

proti

**Státní zemědělské a potravinářské inspekci, Inspektorátu v Praze,**

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení: C. Lycourgos, předseda senátu, O. Spineanu-Matei, S. Rodin (zpravodaj), N. Piçarra a N. Fenger, soudci,

generální advokát: A. Biondi,

za soudní kancelář: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. září 2025,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

za PRAGON s.r.o.: M. Kadlec, advokát,

za českou vládu: J. Očková, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

za Evropskou komisi: M. Salyková a F. Thiran, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 18. prosince 2025,

vydává tento

**Rozsudek**

---

\* \* Jednací jazyk: čeština.

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 34 a 36 SFEU a čl. 9 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách) (Úř. věst. 2017, L 95, s. 1).
2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností podle českého práva PRAGON s.r.o. (dále jen „Pragon“) a Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, Inspektorátem v Praze (Česká republika) (dále jen „Státní zemědělská a potravinářská inspekce“) ve věci žaloby této společnosti na ochranu před údajným nezákonným zásahem spočívajícím v kontrole provedené tímto orgánem.

### 3. Právní rámec

#### A. Unijní právo

##### A.1. Primární právo

4. Článek 26 SFEU v odstavci 1 stanoví:

„[Evropská u]nie přijímá opatření určená k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv.“

5. Článek 34 SFEU zní:

„Množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.“

6. Článek 36 SFEU stanoví:

„Články 34 a 35 nevylučují zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností,

ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví. Tyto zákazy nebo omezení však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.“

7. Článek 43 SFEU v odstavci 2 stanoví:

„Evropský parlament a Rada [Evropské unie] přijmou řádným legislativním postupem po konzultaci s [Evropským h]ospodářským a sociálním výborem společnou organizaci zemědělských trhů uvedenou v čl. 40 odst. 1 a ostatní ustanovení nezbytná pro sledování cílů společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky.“

8. Článek 114 SFEU v odstavci 1 stanoví:

„Není-li ve Smlouvách stanoveno jinak, použijí se k dosažení cílů uvedených v článku 26 následující ustanovení. Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s [Evropským h]ospodářským a sociálním výborem přijímají opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“

9. Článek 168 odst. 4 písm. b) SFEU stanoví:

„Odchylně od čl. 2 odst. 5 a čl. 6 písm. a) a v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. k) přispívají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s [Evropským h]ospodářským a sociálním výborem a [Evropským v]ýborem regionů k dosažení cílů uvedených v tomto článku přijímáním následujících opatření, aby bylo možné zohlednit společné otázky bezpečnosti:

[...]

- b) opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti, která mají za svůj přímý cíl ochranu veřejného zdraví“.

*A.1. Sekundární právo*

*A.1.a) Nařízení (ES) č. 178/2002*

10. Článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. 2002, L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463), stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se ‚potravinou‘ rozumí jakákoli látka nebo výrobek, zpracované, částečně zpracované nebo nezpracované, které jsou určeny ke

konzumaci člověkem nebo u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat.

[...]“

*A.1.a) Směrnice 2002/46/ES*

**11.** Článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES ze dne 10. června 2002 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy (Úř. věst. 2002, L 183, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 490) stanoví:

„Pro usnadnění účinného sledování doplňků stravy mohou členské státy požadovat, aby výrobce nebo osoba uvádějící výrobek na trh na jejich území informovali o uvedení na trh příslušný orgán tím, že mu předají vzor etikety použité pro tento výrobek.“

*A.1.a) Nařízení 2017/625*

**12.** Body 1 až 3, 15, 19, 20, 37, 38, 43 a 99 odůvodnění nařízení 2017/625 uvádějí:

- „(1) Smlouva o [FEU] vyžaduje, aby při definování a provádění politik a činností Unie byla zaručena vysoká úroveň ochrany zdraví lidí a zvířat a životního prostředí. Tohoto cíle by mimo jiné mělo být dosaženo prostřednictvím opatření ve veterinární a fyto-sanitární oblasti, jejichž konečným cílem je ochrana lidského zdraví.
- (2) Smlouva o [FEU] dále stanoví, že Unie má přispět k dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitele prostřednictvím opatření přijatých v rámci dotvoření vnitřního trhu.
- (3) Právní předpisy Unie stanoví soubor harmonizovaných pravidel k zajištění toho, aby potraviny a krmiva byly bezpečné a zdravé a aby se činnosti, které by mohly mít dopad na bezpečnost zemědělsko-potravinového řetězce nebo na ochranu zájmů spotřebitele ve vztahu k potravinám a informacím o potravinách, prováděly v souladu se zvláštními požadavky. Pravidla Unie existují rovněž proto, aby zajistila vysokou úroveň ochrany zdraví lidí, zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat v rámci zemědělsko-potravinového řetězce a ve všech oblastech činnosti, kde je hlavním cílem boj proti možnému šíření nálezů zvířat, které jsou v některých případech přenosné na člověka, nebo škodlivých organismů poškozujících rostliny či rostlinné produkty[, a zajistila ochranu] životního prostředí před riziky, která mohou představovat geneticky modifikované organismy (GMO) nebo přípravky na ochranu rostlin. Správné uplatňování těchto pravidel (společně dále označovaných jako ‚právní předpisy Unie týkající se zemědělsko-potravinového řetězce‘) přispívá k fungování vnitřního trhu.

[...]

- (15) Odpovědnost za prosazování právních předpisů Unie týkajících se zemědělsko-potravinového řetězce nesou členské státy, jejichž příslušné orgány monitorují a ověřují prostřednictvím organizace úředních kontrol, že jsou příslušné požadavky Unie účinně dodržovány a prosazovány.

[...]

- (19) S cílem racionalizovat a zjednodušit celkový právní rámec a zároveň dosáhnout cíle lepší regulace by měla být pravidla použitelná na úřední kontroly v konkrétních oblastech integrována do jediného právního rámce pro úřední kontroly. [...]

- (20) Toto nařízení by mělo usilovat o vytvoření harmonizovaného rámce Unie pro organizaci úředních kontrol a úředních činností jiných než úřední kontroly v celém zemědělsko-potravinovém řetězci, s přihlédnutím k pravidlům pro úřední kontroly stanoveným v nařízení [Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (Úř. věst. 2004, L 165, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 200),] a v příslušných odvětvových právních předpisech a ke zkušenostem získaným při používání těchto pravidel.

[...]

- (37) Aniž jsou dotčeny požadavky na sledovatelnost stanovené v odvětvových právních předpisech, mělo by být příslušným orgánům členských států umožněno po provozovatelích ve výjimečných případech požadovat, aby v míře nezbytně nutné pro organizaci úředních kontrol ohlásili vstup zvířat nebo zboží z jiného členského státu.

- (38) Příslušné orgány by v zájmu zajištění správného prosazování právních předpisů Unie týkajících se zemědělsko-potravinového řetězce měly mít pravomoc provádět úřední kontroly ve všech fázích produkce, zpracování a distribuce zvířat a zboží, na které se uvedené předpisy vztahují. Aby se zajistilo důkladné a efektivní provádění úředních kontrol, měly by mít příslušné orgány též pravomoc provádět úřední kontroly ve všech fázích produkce a distribuce zboží, látek, materiálů nebo předmětů, na které se právní předpisy Unie týkající se zemědělsko-potravinového řetězce nevztahují, pokud je to nezbytné k tomu, aby se plně prošetřila možná porušení těchto předpisů a identifikovala se příčina takových porušení. Příslušné orgány by v zájmu efektivního provádění těchto úředních kontrol měly vypracovat a vést seznam nebo evidenci provozovatelů podléhajících kontrole.

[...]

- (43) Toto nařízení zavádí jednotný legislativní rámec pro organizaci úředních kontrol za účelem ověření souladu s právními předpisy Unie týkajícími se zemědělsko-potravinového řetězce ve všech oblastech, na které se tyto předpisy vztahují. [...]

[...]

- (99) Jelikož cíle tohoto nařízení, totiž aby byl zajištěn harmonizovaný přístup, pokud jde o úřední kontroly a jiné úřední činnosti prováděné s cílem zajistit uplatňování právních předpisů Unie týkajících se zemědělsko-potravinového řetězce, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, ale spíše jej, z důvodu jeho účinků, složitosti a přeshraniční a mezinárodní povahy, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [SEU] [...]"

**13.** Článek 1 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. a) nařízení 2017/625 zní:

„1. Toto nařízení stanoví pravidla pro:

- a) provádění úředních kontrol a jiných úředních činností příslušnými orgány členských států;

[...]

2. Toto nařízení se vztahuje na úřední kontroly prováděné za účelem ověření souladu s pravidly stanovenými buď na úrovni Unie, nebo členskými státy, k uplatňování právních předpisů Unie v těchto oblastech:

- a) potraviny a bezpečnost potravin, důvěryhodnost a nezávadnost v jakékoliv fázi produkce, zpracování a distribuce potravin, včetně pravidel zaměřených na zajištění poctivého obchodního jednání a na ochranu zájmů a informovanosti spotřebitelů, jakož i na výrobu a použití materiálů a předmětů určených pro styk s potravinami“.

**14.** Článek 3 tohoto nařízení v bodech 11, 12 a 29 stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- 11) ‚zbožím‘ vše, na co se vztahuje jedno nebo více pravidel uvedených v čl. 1 odst. 2, s výjimkou zvířat;

- 12) ‚potravinami‘ potraviny ve smyslu článku 2 nařízení [č. 178/2002];

[...]

- 29) „provozovatelem“ jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, na kterou se vztahuje jedna nebo více povinností stanovených v pravidlech uvedených v čl. 1 odst. 2“.

**15. Článek 9 nařízení 2017/625 v odstavcích 1, 2 a 4 až 7 stanoví:**

„1. Příslušné orgány provádějí úřední kontroly pravidelně u všech provozovatelů na základě rizika a s přiměřenou četností, [...]

[...]

2. Příslušné orgány provádějí úřední kontroly pravidelně, s vhodnou četností určenou na základě rizika, aby zjistily možné případy záměrného porušení pravidel uvedených v čl. 1 odst. 2 spáchaného pomocí klamavých nebo podvodných praktik, přičemž zohledňují informace týkající se takového porušení sdílené prostřednictvím mechanismů správní pomoci stanovených v člancích 102 až 108 a veškeré další informace poukazující na možnost takového porušení.

[...]

4. Úřední kontroly se provádějí bez předchozího oznámení, s výjimkou případů, kdy je takové oznámení náležitě odůvodněné a nezbytné k tomu, aby mohla být úřední kontrola provedena. V případě úředních kontrol na žádost provozovatele může příslušný orgán rozhodnout, zda mají být tyto úřední kontroly před svým provedením oznámeny, či nikoliv. Úřední kontroly s předchozím oznámením nevylučují provedení úředních kontrol bez předchozího oznámení.

5. Úřední kontroly se provádějí pokud možno tak, aby administrativní zátěž provozovatelů a narušení jejich provozu bylo omezeno na nezbytné minimum, aniž by to nepříznivě ovlivnilo účinnost těchto kontrol.

6. Příslušné orgány provádějí úřední kontroly stejným způsobem, přičemž zohlední potřebu přizpůsobit tyto kontroly konkrétním situacím, bez ohledu na to, zda se jedná o zvířata a zboží:

- a) dostupné na trhu Unie, ať už pocházejí z členského státu, kde se dané úřední kontroly provádějí, nebo z jiného členského státu;

[...]

7. V míře nezbytně nutné pro organizaci úředních kontrol mohou členské státy určení požadovat po provozovatelích, kteří si nechávají zvířata nebo zboží dodávat z jiného členského státu, aby příchod takových zvířat nebo zboží ohlásili.“

**16. Článek 10 tohoto nařízení v odst. 1 písm. a) a c) a v odstavci 2 stanoví:**

„1. V míře nezbytné k ověření souladu s pravidly uvedenými v čl. 1 odst. 2 provádějí příslušné orgány úřední kontroly u:

a) zvířat a zboží v jakékoli fázi produkce, zpracování, distribuce a použití;

[...]

c) provozovatelů, pokud jde o činnosti, včetně chovu zvířat, o vybavení, dopravní prostředky, prostory a jiná místa pod jejich kontrolou a jejich okolí a o související dokumentaci.

2. Aniž jsou dotčena pravidla týkající se stávajících seznamů nebo registrů zřízených na základě pravidel uvedených v čl. 1 odst. 2, příslušné orgány vypracují a aktualizují seznam provozovatelů. Pokud takový seznam nebo registr již existují pro jiné účely, mohou být použity i pro účely tohoto nařízení.“

**17. Článek 11 odst. 1 uvedeného nařízení zní:**

„Příslušné orgány provádějí úřední kontroly s vysokou mírou transparentnosti a alespoň jednou za rok zpřístupní veřejnosti, mimo jiné i zveřejněním na internetu, relevantní informace o organizaci a provádění úředních kontrol.

Rovněž zajistí pravidelné a včasné zveřejňování informací o:

a) druhu, počtu a výsledku úředních kontrol;

b) druhu a počtu zjištěných případů nesouladu;

c) druhu a počtu případů, kdy byla příslušnými orgány přijata opatření v souladu s článkem 138, a

d) druhu a počtu případů, kdy byly uloženy sankce uvedené v článku 139.“

**18. Články 102 až 108 nařízení 2017/625 stanoví pravidla týkající se správní pomoci a spolupráce mezi příslušnými orgány členských států v rámci postupů upravených tímto nařízením.**

**19. Článek 111 uvedeného nařízení v odstavci 1 stanoví:**

„Členské státy zajistí zpřístupnění víceletých vnitrostátních plánů kontrol uvedených v čl. 109 odst. 1 veřejnosti, s výjimkou těch částí, jejichž zveřejnění by mohlo narušit účinnost úředních kontrol.“

## A. České právo

### A.1. Zákon o potravinách

**20.** Ustanovení § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), stanoví:

„Provozovatel potravinářského podniku, který v místě určení přijímá potraviny vymezené prováděcím právním předpisem z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, je povinen informovat orgán dozoru příslušný podle § 16 odst. 4 nebo 5 o jejich příchodu podle prováděcího právního předpisu, který na základě analýzy rizika podle čl. 3 nařízení [č. 178/2002] v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol stanoví druh potraviny, termín, rozsah a způsob informování.“

### A.1. Vyhláška č. 172/2015

**21.** Ustanovení § 1 vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení (dále jen „vyhláška č. 172/2015“), stanoví:

„(1) Tato vyhláška upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie provozovateli potravinářského podniku v místě určení [...] rozsah informačních povinností.

(2) Tato vyhláška se vztahuje na

[...]

e) doplňky stravy,

[...]

(3) Tato vyhláška se vztahuje pouze na případy, kdy místem určení je místo prvního příjmu včetně jakéhokoli prvního zacházení nebo manipulace na území České republiky s potravinou uvedenou v odstavci 2.“

**22.** Ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky č. 172/2015 stanoví:

„Příjemce potravin z jiného členského státu Evropské unie nebo třetí země v místě určení, jde-li o potravinu uvedenou v § 1 odst. 2 písm. a) až e) a místo určení podle § 1 odst. 3, oznámí prostřednictvím informačního systému Státní zemědělské a potravinářské inspekce nejpozději 24 hodin před příchodem potravin na místo určení

a) druh potraviny přicházející na místo určení,

- b) množství potravin y přicházející na místo určení,
- c) členský stát Evropské unie nebo třetí zemi, název a adresu provozovatele potravinářského podniku dodávajícího potraviny na místo určení,
- d) název, adresu a identifikační číslo místa určení a příjemce potravin y v místě určení a
- e) datum příchodu potravin y na místo určení.“

### **23. Spor v původním řízení a předběžná otázka**

- 24.** Dne 7. června 2021 provedla Státní zemědělská a potravinářská inspekce na základě vyhlášky č. 172/2015, která provádí zákon o potravinách, úřední kontrolu zaměřenou na bezpečnost doplňků stravy, jejichž příjemcem byla společnost Pragon. Tato kontrola proběhla v souladu s vnitrostátním právním rámcem, který na základě § 3d odst. 3 tohoto zákona ve spojení s § 1 odst. 2 této vyhlášky stanoví povinnost provozovatele potravinářského podniku informovat příslušné dozorové orgány o příchodu vybraných druhů potravin, mezi něž patří doplňky stravy, z jiného členského státu Unie nebo z třetí země.
- 25.** Proti kontrole provedené Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí se společnost Pragon bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem tohoto orgánu z hlediska unijního práva, kterou podala k Městskému soudu v Praze (Česká republika), jenž tuto žalobu rozsudkem ze dne 6. října 2022 zamítl.
- 26.** Nejvyšší správní soud (Česká republika), k němuž společnost Pragon podala kasační stížnost, dne 10. května 2023 uvedený rozsudek zrušil s odůvodněním, že Městský soud v Praze dospěl k nesprávnému závěru, že provádění kontroly na základě vyhlášky, která by byla v rozporu s unijním právem, by nemohlo být nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud vrátil věc soudu prvního stupně, aby se zabýval souladem vyhlášky č. 172/2015 s unijním právem a tím, zda měla být v projednávané věci aplikována.
- 27.** Rozsudkem ze dne 12. října 2023 Městský soud v Praze žalobu společnosti Pragon napadající zákonnost kontroly provedené na základě vyhlášky č. 172/2015 zamítl. Podle uvedeného soudu tato vyhláška splňuje podmínky požadované článkem 9 odst. 7 nařízení 2017/625, kterými jsou předchozí oznámení ze strany dotčených provozovatelů o příchodu doplňků stravy na území České republiky za účelem organizace úředních kontrol a nezbytná nutnost tohoto oznámení pro tento účel. Přiměřenost oznamovací

povinnosti se podle uvedeného soudu projevuje v tom, že se tato povinnost netýká všech potravin, ale pouze vybraných kategorií, jejichž výčet se mění podle aktuálního hodnocení rizikovitosti, a nejde tedy o požadavek paušální, ale adresně zacílený. Obsahem uvedené povinnosti jsou mimoto podle jeho názoru pouze informace nezbytné k provedení analýzy rizik, které mají k dispozici provozovatelé, na něž se tato povinnost vztahuje. Uvedený soud měl dále za to, že jelikož oznámení o příchodu potravin musí být podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 172/2015 provedeno prostřednictvím webového formuláře do 24 hodin před tímto příchodem, je taková povinnost méně zatěžující než povinnost vyplývající z dřívější právní úpravy, která stanovila oznamovací povinnost 48 hodin před uvedeným příchodem. Bez informací, jejichž předání vyžaduje platná česká právní úprava, by nebylo možné splnit povinnost pravidelného provádění úředních kontrol bez předchozího upozornění, jak vyžaduje čl. 9 odst. 2 a 4 nařízení 2017/625.

28. Společnost Pragon poté podala k Nejvyššímu správnímu soudu, který je předkládajícím soudem, proti rozsudku ze dne 12. října 2023 kasační stížnost, v níž v podstatě tvrdí, že oznamovací povinnost stanovená českou právní úpravou zjevně porušuje volný pohyb zboží, jelikož zboží nelze do České republiky dodat v den objednávky, což podle jejího názoru představuje necelní bariéru zakázanou unijním právem. Společnost Pragon dále tvrdí, že s potravinami majícími původ mimo území České republiky je zacházeno diskriminačně ve srovnání se zbožím, které pochází z území tohoto členského státu, neboť posledně uvedené zboží nepodléhá povinnosti předchozího oznámení, a může být tedy na trh uvedeno ihned.
29. Předkládající soud jako jeden z důvodů, které jej vedou k položení předběžné otázky, zdůrazňuje skutečnost, že potraviny spadající do některé kategorie uvedené ve vyhlášce č. 172/2015 může jejich příjemce v případě, že pocházejí z České republiky, uvést na trh bez zbytečného odkladu a plnění jakékoliv informační povinnosti. Pokud však totožné potraviny pocházejí z jiného členského státu, musí být v souladu s touto vyhláškou ohlášeny nejpozději 24 hodin před jejich příchodem do České republiky. Taková povinnost s sebou podle názoru předkládajícího soudu nese složitější plánování pro provozovatele potravinářského podniku, neboť každá taková objednávka může být dopravena nejdříve 24 hodin od splnění této povinnosti, což pro dotčené provozovatele znamená dodatečné náklady a zpoždění. Z těchto důvodů se uvedený soud kloní k závěru, že informační povinnost vyplývající z § 3d odst. 3 zákona o potravinách a provedená vyhláškou č. 172/2015 může provozovatele potravinářského podniku odradit od zavedení nebo

uvedení potravin pocházejících z jiných členských států na trh v České republice, a představuje tedy opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 34 SFEU.

30. Podle předkládajícího soudu je třeba posoudit, zda je oznamovací povinnost stanovená českou právní úpravou proporcionální, tedy určit, zda neexistuje srovnatelný způsob ochrany lidského zdraví – což je cíl, jenž podle předkládajícího soudu může tuto povinnost odůvodnit – který by méně zasahoval do svobody volného pohybu zboží v rámci Unie, než je způsob stanovený touto právní úpravou. Předkládající soud konstatuje, že čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 umožňuje uložit informační povinnost příjemci potravin z jiného členského státu, a klade si otázku, do jaké míry může být tato povinnost systematická s ohledem na bod 37 odůvodnění tohoto nařízení, z něhož vyplývá, že ohlášení vstupu zboží lze požadovat pouze ve výjimečných případech. Rovněž se zamýšlí nad tím, zda by oznamovací povinnost cílená na aktuální rizika, která jsou s přijatými potravinami spojena, nebo stanovená až v okamžiku příchodu takových potravin do členského státu určení nebo při konkrétních dodávkách nepředstavovala dostatečné alternativní opatření. Tentýž soud však nevyklučuje, že požadavek na předchozí oznámení může být považován za proporcionální, jelikož takové oznámení zvyšuje šance na zachycení potravin, která nesplňuje požadavky stanovené unijním právem.
31. Pokud jde konkrétně o doplňky stravy, má předkládající soud za to, že se odlišují od čerstvých potravin či potravin živočišného původu, pokud jde o zvláštní požadavky na jejich trvanlivost, přepravu, skladování, formu a využitelnost. Vzhledem k tomu, že doplňky stravy nepodléhají rychlé zkáze, není podle jeho názoru nutné provést úřední kontrolu ve lhůtě 24 hodin. Z české právní úpravy nicméně podle předkládajícího soudu vyplývá, že ponechání doplňků stravy na seznamu potravin stanoveném vyhláškou č. 172/2015 je odůvodněno možnou přítomností anabolik, léčiv, hormonů a jiných zakázaných látek v těchto doplňcích, tím, že deklarace látek, které tvoří tyto doplňky, uvedená na obalu často neodpovídá skutečnosti či je překročen povolený obsah, a případně obsahem nebezpečných látek, jako jsou těžké kovy či aromatické uhlovodíky, a vitaminů či minerálních látek, které mohou mít zvláštní škodlivé účinky v případě jejich nadměrné spotřeby ve stravě. Předkládající soud však má pochybnosti, zda je i při zohlednění těchto vysvětlení nutné uskutečnit úřední kontroly doplňků stravy v tak krátkém časovém období po jejich příchodu na území České republiky, jak by to bylo případně nutné u potravin podléhajících rychlé zkáze.

32. Za těchto okolností se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání článek 34 SFEU s přihlédnutím k článku 36 SFEU a čl. 9 odst. 7 nařízení [2017/625] takové vnitrostátní právní úpravě, která příjemci doplňků stravy z jiného členského státu plošně stanoví povinnost oznámit nejpozději 24 hodin předem jejich příchod na místo určení a uvést přitom údaje nezbytné k provedení analýzy rizik a naplánování úředních kontrol?“

### 33. K předběžné otázce

34. V rámci předběžné otázky se předkládající soud táže, zda musí být články 34 a 36 SFEU a čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě ukládající každému provozovateli, který je příjemcem doplňků stravy z jiného členského státu, povinnost předem oznámit příchod těchto doplňků na místo určení a uvést přitom údaje nezbytné k provedení analýzy rizik, která mohou představovat, a k naplánování úředních kontrol.
35. Na úvod je třeba poznamenat, že podle čl. 1 odst. 1 písm. a) a odst. 2 nařízení 2017/625 stanoví toto nařízení mimo jiné pravidla pro provádění úředních kontrol příslušnými orgány členských států za účelem ověření souladu s pravidly stanovenými buď na úrovni Unie, nebo členskými státy, v oblasti potravin a bezpečnosti potravin, důvěryhodnosti a nezávadnosti v jakékoliv fázi produkce, zpracování a distribuce potravin, včetně pravidel zaměřených na zajištění poctivého obchodního jednání a na ochranu zájmů a informovanost spotřebitelů.
36. Mimoto z bodů 15, 19, 20, 43 a 99 odůvodnění tohoto nařízení vyplývá, že pravidla, která toto nařízení stanoví, představují jediný právní rámec, jehož cílem je zajistit harmonizovaný přístup, pokud jde o organizaci úředních kontrol členskými státy zaměřených na uplatňování právních předpisů Unie týkajících se zemědělsko-potravinového řetězce ve všech oblastech upravených těmito právními předpisy.
37. V rámci tohoto jediného právního rámce stanoví článek 9 uvedeného nařízení obecná pravidla pro úřední kontroly. Konkrétně odstavec 7 tohoto článku stanoví, že členské státy mohou požadovat po provozovatelích, kteří si nechávají zvířata nebo zboží dodávat z jiného členského státu, aby příchod takových zvířat nebo zboží ohlásili, je-li to nezbytně nutné pro organizaci úředních kontrol.
38. V této souvislosti je třeba poznamenat, že doplňky stravy spadají pod pojem „zboží“ uvedený v tomto ustanovení. Podle čl. 3 bodu

11 nařízení 2017/625 se totiž tímto pojmem rozumí vše, na co se vztahuje jedno nebo více pravidel uvedených v čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, s výjimkou zvířat. Jak přitom vyplývá z čl. 3 bodu 12 uvedeného nařízení ve spojení s článkem 2 nařízení č. 178/2002, doplňky stravy spadají pod pojem „potravin“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2011, Bablok a další, C442/09, EU:C:2011:541, bod 69) a čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení 2017/625 výslovně odkazuje na pravidla v oblasti „potravin a bezpečnosti potravin“.

39. Z těchto ustanovení ve vzájemném spojení vyplývá, že podmínky, za kterých mohou členské státy případně uložit povinnost oznámit příchod doplňků stravy z jiného členského státu do místa určení, byly nařízením 2017/625 plně harmonizovány.
40. Podle ustálené judikatury je tudíž třeba vnitrostátní právní úpravu, která takovou povinnost stanoví, posoudit pouze z hlediska ustanovení tohoto nařízení, zejména jeho čl. 9 odst. 7, a nikoli z hlediska článků 34 a 36 SFEU (obdobně viz rozsudek ze dne 19. ledna 2023, CIHEF a další, C147/21, EU:C:2023:31, bod 26 a citovaná judikatura).
41. V této souvislosti je třeba uvést, že podle čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 mohou členské státy určení požadovat po provozovatelích, kteří si nechávají zboží dodávat z jiného členského státu, aby příchod takového zboží ohlásili; požadovat to ovšem mohou pouze v míře nezbytně nutné pro organizaci úředních kontrol.
42. Při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 17. listopadu 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a rozsudek ze dne 19. června 2025, Lietuvos bankas, C671/23, EU:C:2025:457, bod 27 a citovaná judikatura).
43. Nejprve je třeba uvést, že ze znění čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 vyplývá, že povinnost ohlásit příchod zboží z jiného členského státu, kterou mohou členské státy stanovit, musí nejen sledovat cíl zajištění organizace úředních kontrol, ale musí být pro tento účel také nezbytně nutná.
44. Podmínka „nezbytné nutnosti“ sama o sobě znamená, že k účinnému zajištění organizace úředních kontrol nesmí existovat méně zatěžující opatření než taková oznamovací povinnost.
45. Pokud jde dále o kontext tohoto ustanovení, je třeba poznamenat, že toto ustanovení tím, že členským státům umožňuje zacházet se

zbožím rozdílně podle jeho původu, zavádí výjimku z obecného pravidla, které je stanoveno v čl. 9 odst. 6 tohoto nařízení a podle kterého musí být sice úřední kontroly přizpůsobeny konkrétním situacím, avšak musí být prováděny stejným způsobem bez ohledu na to, zda předmětné zboží pochází z členského státu, kde se dané úřední kontroly provádějí, nebo z jiného členského státu. Podmínky uplatnění čl. 9 odst. 7 daného nařízení, uvedené v bodě 40 tohoto rozsudku, proto musí být vykládány restriktivně (obdobně viz rozsudek ze dne 18. ledna 2001, Stockholm Lindöpark, C150/99, EU:C:2001:34, bod 25).

46. Toto řešení je podpořeno některými skutečnostmi uvedenými v preambuli nařízení 2017/625.
47. Například z bodu 37 odůvodnění tohoto nařízení vyplývá, že příslušným orgánům členských států by mělo být umožněno po provozovatelích požadovat, aby ohlásili vstup zvířat nebo zboží z jiného členského státu, „ve výjimečných případech“.
48. Mimoto z bodu 38 odůvodnění uvedeného nařízení plyne, že úřední kontroly musí být možné provádět ve všech fázích produkce, zpracování a distribuce zvířat a zboží, na které se vztahují právní předpisy Unie týkající se zemědělsko-potravinového řetězce. Naproti tomu se v tomto bodě odůvodnění neuvádí, že pokud tato zvířata a toto zboží pocházejí z jiného členského státu, měly by být příslušné kontroly prováděny systematicky a nutně ihned po příchodu uvedených zvířat a uvedeného zboží na území dotyčného členského státu.
49. V této souvislosti čl. 10 odst. 1 nařízení 2017/625 vyžaduje, aby v nezbytné míře prováděly příslušné orgány úřední kontroly u zboží, na které se toto nařízení vztahuje, v jakékoli fázi jeho produkce, zpracování, distribuce a použití.
50. Konečně pokud jde o cíl nařízení 2017/625, je třeba uvést, že podle bodů 1 až 3, 15 a 20 jeho odůvodnění usiluje toto nařízení tím, že vytváří harmonizovaný rámec Unie pro organizaci úředních kontrol a jiných úředních činností v celém zemědělsko-potravinovém řetězci, o účinné zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví lidí a zvířat a životního prostředí, jakož i zájmů spotřebitele. Dále je třeba poznamenat, že uvedené nařízení bylo přijato nejen na základě čl. 168 odst. 4 písm. b) SFEU, který se týká mimo jiné ochrany veřejného zdraví, ale i na základě čl. 43 odst. 2 a článku 114 SFEU, což naznačuje, že sleduje rovněž cíl spočívající v zajištění volného pohybu zboží. Bod 3 odůvodnění téhož nařízení ostatně upřesňuje, že správné uplatňování právních předpisů Unie

týkajících se zemědělsko-potravinového řetězce přispívá k řádnému fungování vnitřního trhu.

51. Jak uvedl generální advokát v bodě 36 svého stanoviska, s ohledem na tento dvojí cíl je třeba čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 chápat tak, že vyžaduje specifickou rovnováhu mezi volným pohybem potravin na jedné straně a ochranou zdraví lidí a zvířat, jakož i životního prostředí a zájmů spotřebitele na straně druhé.
52. Ze všech těchto skutečností vyplývá, že čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 musí být vykládán v tom smyslu, že členským státům umožňuje uložit povinnost ohlásit příchod zvířat nebo zboží z jiného členského státu pouze ve výjimečných případech, kdy je tato oznamovací povinnost – při neexistenci méně zatěžujících opatření – nezbytně nutná k zajištění účinnosti úředních kontrol s cílem chránit mimo jiné lidské zdraví a spotřebitele.
53. Bude na předkládajícím soudu, aby určil, zda je oznamovací povinnost, o kterou se jedná v původním řízení, v souladu s čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625. Za tímto účelem může Soudní dvůr při rozhodování o předběžné otázce podat upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu poskytl vodítko při rozhodování (rozsudek ze dne 12. března 2026, Winderwill, C516/24, EU:C:2026:185, bod 42 a citovaná judikatura).
54. V této souvislosti je třeba poznamenat, jak v podstatě tvrdila česká vláda, že taková oznamovací povinnost může sledovat cíl spočívající v zajištění účinné organizace úředních kontrol těchto potravin tím, že příslušným orgánům umožňuje provést na základě informací získaných z obdržených oznámení úplnou analýzu rizik pro lidské zdraví a spotřebitele, která umožní určit potraviny, u nichž mají být takové kontroly provedeny již v první fázi zemědělsko-potravinového řetězce v České republice nebo před jejich distribucí konečným spotřebitelům.
55. Takový cíl odpovídá cíli uvedenému v bodě 49 tohoto rozsudku, k jehož splnění může být na základě čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 dotyčným provozovatelům uložena povinnost ohlásit příchod zboží z jiného členského státu, pokud je to nezbytně nutné k dosažení tohoto cíle.
56. Je však třeba uvést, že povinnost, o kterou se jedná v původním řízení, se týká příchodu všech doplňků stravy z jiných členských států na území České republiky, a vztahuje se tedy na všechny provozovatele, kteří jsou příjemci takových doplňků.
57. V této souvislosti je nutno poznamenat, že podle čl. 9 odst. 1 nařízení 2017/625 musí být úřední kontroly organizovány tak, aby

byly prováděny pravidelně u všech provozovatelů na základě rizika a s přiměřenou četností.

- 58.** Vzhledem k mechanismům ochrany, výměny a shromažďování informací stanoveným v nařízení 2017/625, zejména v jeho čl. 9 odst. 2, čl. 10 odst. 2, čl. 11 odst. 1 a čl. 111 odst. 1, se však nejeví, že by oznamování příchodu všech doplňků stravy z jiného členského státu, které musí provádět všichni provozovatelé, kteří jsou příjemci takových doplňků, bylo nezbytné pro organizaci úředních kontrol v souladu s požadavky čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení.
- 59.** Zaprvé totiž mají členské státy podle čl. 11 odst. 1 nařízení 2017/625 v zásadě k dispozici informace týkající se zejména druhu, počtu a výsledku úředních kontrol, jakož i druhu a počtu případů nesouladu zjištěných a sankcionovaných v průběhu jednoho roku v jiných členských státech a podle čl. 111 odst. 1 tohoto nařízení informace o víceletých vnitrostátních plánech kontrol ostatních členských států. Mimoto z čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení vyplývá, že členské státy mají rovněž k dispozici informace o možných případech záměrného porušení pravidel uvedených v čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, které jsou sdílené prostřednictvím mechanismů správní pomoci stanovených v člancích 102 až 108 téhož nařízení.
- 60.** Tyto informace umožňují dotyčnému členskému státu stanovit povinnost ohlásit příchod doplňků stravy z jiného členského státu, jejímž cílem je organizace úředních kontrol tohoto zboží, na základě rizik vyplývajících z těchto informací nebo z jejich absence.
- 61.** Zadruhé podle čl. 10 odst. 2 nařízení 2017/625 příslušné orgány vypracují a aktualizují seznam „provozovatelů“ ve smyslu čl. 3 bodu 29 tohoto nařízení, včetně těch, kteří jsou na území jednoho členského státu příjemci doplňků stravy z jiných členských států.
- 62.** Na základě tohoto seznamu lze i u doplňků stravy, které nepodléhají povinnosti ohlásit jejich příchod z jiných členských států, jež je stanovena na základě rizik vyplývajících z informací zmíněných v bodě 56 tohoto rozsudku nebo z jejich absence, provést již v první fázi zemědělsko-potravinového řetězce v členském státě příchodu úřední kontroly zaměřené na provozovatele, kteří jsou příjemci těchto doplňků, jsou-li tyto kontroly organizovány s přiměřenou četností a na základě rizika podle čl. 9 odst. 1 nařízení 2017/625.

63. Kromě toho je třeba zdůraznit, že aby členské státy mohly pomoci účinné kontroly zabránit zvláštním rizikům, jež se mohou pojit s uvedením doplňku stravy na trh, umožňuje jim článek 10 směrnice 2002/46 požadovat, aby výrobce nebo osoba uvádějící takový doplněk na trh na jejich území informovali o uvedení na trh příslušný orgán tím, že mu předají vzor etikety použité pro daný výrobek.
64. V tomto kontextu nicméně česká vláda tvrdí, že natolik obecná právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, je nezbytně nutná pro organizaci úředních kontrol doplňků stravy, jelikož zaprvé bylo opakovaně konstatováno, že doplňky stravy obsahují anabolika, léčiva, hormony a jiné zakázané látky, zadruhé údaje uvedené na jejich obalu často neodpovídají jeho obsahu, například pokud jde o obsah vitaminů, a zatřetí jsou v těchto doplňcích často přítomny nepovolené formy minerálních látek nebo nebezpečné kontaminující látky, jako jsou těžké kovy a aromatické uhlovodíky.
65. Takové úvahy však nemohou s ohledem na skutečnosti uvedené v bodech 55 až 60 tohoto rozsudku prokázat existenci výjimečného případu, kdy by povinnost systematicky oznamovat příchod doplňků stravy z jiného členského státu měla být považována za nezbytně nutnou k zajištění účinnosti úředních kontrol.
66. Z těchto úvah zejména nevyplývá, že by s sebou příchod doplňků stravy z jiného členského státu na území České republiky nesl před tím, než se tyto doplňky stravy dostanou ke konečnému spotřebiteli, reálná rizika narušení ochrany lidského zdraví nebo spotřebitele, kterým by nebylo možné účinně předcházet méně zatěžujícími opatřeními, jako jsou individualizovaná oznamovací povinnost při jejich příchodu nebo úřední kontroly prováděné v různých fázích zemědělsko-potravinového řetězce na základě mechanismů uvedených v bodech 55 až 60 tohoto rozsudku.
67. To musí platit tím spíše, jak správně poznamenala Evropská komise, že pouhá skutečnost, že určitý výrobek pochází z jiného členského státu, sama o sobě neznamená, že tento výrobek automaticky představuje určité riziko, jelikož na výrobky přicházející z jiných členských států byla v těchto členských státech použita harmonizovaná unijní pravidla, jejichž cílem je zajistit bezpečnost potravin.
68. S ohledem na výše uvedené musí být čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě ukládající každému provozovateli, který je příjemcem doplňků stravy z jiného členského státu, povinnost předem oznámit

příchod těchto doplňků na místo určení a uvést přitom údaje nezbytné k provedení analýzy rizik, která mohou představovat, a k naplánování úředních kontrol.

## **69. K nákladům řízení**

70. 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 (třetí senát) rozhodl takto:

**Článek 9 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách)**

**musí být vykládán v tom smyslu, že**

**brání vnitrostátní právní úpravě ukládající každému provozovateli, který je příjemcem doplňků stravy z jiného členského státu, povinnost předem oznámit příchod těchto doplňků na místo určení a uvést přitom údaje nezbytné k provedení analýzy rizik, která mohou představovat, a k naplánování úředních kontrol.**

Lycourgos

Spineanu-Matei

Rodin

Piçarra

Fenger

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 21. května 2026.

Vedoucí soudní kanceláře    Předseda senátu

A. Calot Escobar

C. Lycourgos