



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, IČO: 26454238, sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zast. Mgr. Michalem Kadlecem, advokátem se sídlem Rumunská 21/29, Praha 2, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2023, čj. 11 A 214/2021-208,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výrokům I a II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2023, čj. 11 A 214/2021-208, **se z a m í t á**.
- II. Výroky III a IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2023, čj. 11 A 214/2021-208, **se ru š í** a věc **se v r a c í** v tomto rozsahu tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud v této věci po zodpovězení předběžné otázky Soudním dvorem dospěl k závěru, že kontrola provedená na základě vyhlášky, která je v rozporu s právem Evropské unie, představovala nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

I. Vymezení věci

[2] Dne 7. 6. 2021 zahájila žalovaná u žalobkyně kontrolu podle § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 225/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), zaměřenou na plnění povinností plynoucích z vyhlášky č. 172/2015 Sb., o informační povinnosti příjemce potravin v místě určení, ve znění do 31. 8. 2023 (dále jen „vyhláška č. 172/2015 Sb.“), která provádí zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“).

Ten v § 3d odst. 3 stanoví povinnost provozovatele potravinářského podniku informovat příslušné dozorové orgány o příchodu vybraných druhů potravin z jiného členského státu Evropské unie (dále jen „EU“) nebo z třetí země.

[3] V případě žalobkyně se konkrétně jednalo o kontrolu zaměřenou na bezpečnost doplňků stravy. Žalobkyně měla mimo jiné za to, že kontrola nemohla být prováděna, protože vyhláška stanoví povinnosti, které jsou v rozporu s právem EU, konkrétně se svobodou volného pohybu zboží. Závěru o rozporu vyhlášky s právem EU podle žalobkyně nasvědčovala i skutečnost, že Evropská komise s Českou republikou ve vztahu k této vyhlášce vede řízení o nesplnění povinnosti vyplývající z unijního práva podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále „SFEU“).

[4] Proti shora popsané kontrole se žalobkyně bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 10. 2022, č. j. 11 A 214/2021-99, zamítl. Žalobkyně následně podala kasační stížnost. Té Nejvyšší správní soud vyhověl a první rozsudek městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 10. 5. 2023, č. j. 8 As 239/2022-140. Městský soud totiž dospěl k nesprávnému závěru, že provádění kontroly na základě vyhlášky, která by byla v rozporu s právem EU, by nemohlo být nezákonným zásahem. NSS proto městský soud zavázal, aby se zabýval souladem vyhlášky s právem EU a tím, zda měla být v této věci aplikována.

[5] Po vydání zrušujícího rozsudku městský soud ve věci rozhodoval znovu. Výrokem III v záhlaví uvedeného rozsudkem žalobu ve vztahu k petitu na vyslovení nezákonnosti provedené kontroly zamítl. Dospěl k závěru, že požadavek na předchozí oznámení příchodu některých kategorií potravin je v souladu s čl. 9 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 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. V řízení vedeném Evropskou komisí nebylo osvědčeno, že by ČR porušila právo EU, neboť bylo stále v předsoudní fázi. Podle městského soudu byly splněny obě podmínky požadované nařízením 2017/625: předchozí oznámení za účelem organizace úředních kontrol a v nezbytně nutné míře. Ve vztahu ke druhé podmínce se přiměřenost projevuje v tom, že se oznamovací povinnost netýká všech potravin, ale pouze vybraných kategorií, jejichž výčet se mění dle aktuálního hodnocení rizikovitosti. Nejednalo se tedy o požadavek paušální, ale adresně zacílený. Obsahem oznamovací povinnosti jsou pouze informace nezbytné k provedení analýzy rizik, které mají povinné subjekty k dispozici. Oznámení musí být provedeno prostřednictvím webového formuláře do 24 hodin před příchodem zboží. To je oproti dřívější právní úpravě, která stanovila oznamovací povinnost 48 hodin předem, méně zatěžující. Bez těchto informací by naopak nebylo možné splnit povinnost pravidelného provádění úředních kontrol bez předchozího upozornění, jak požadují čl. 9 odst. 2 a 4 nařízení 2017/625. Městský soud uzavřel, že informační povinnost má oporu přímo v textu citovaného nařízení. Kontrola proto nesměřovala k dodržení povinnosti, která by byla v rozporu s právem EU.

[6] Ve vztahu k petitům na vyslovení nicotnosti a nezákonnosti protokolu o kontrole žalobu výrokem I napadeného rozsudku odmítl, jelikož se z povahy věci nemohlo jednat o nezákonný zásah. Výrokem II napadeného rozsudku žalobu odmítl v části domáhající se

pokračování

zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb., jelikož k tomu nemá podle soudního řádu správního pravomoc.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podanou kasační stížnost napadá v záhlaví uvedený rozsudek v celém rozsahu. Úvodem uvedla seznam listin, které navrhla jako důkazy k provedení v řízení před NSS. Řádně je označila již v žalobě a následných podáních, ale městský soud je neprovedl, aniž by vysvětlil, z jakého důvodu. Jeho skutková zjištění jsou proto neúplná.

[8] Dále stěžovatelka namítá, že se městský soud při vydání napadeného rozsudku neřídil závazným právním názorem vysloveným NSS ve zrušujícím rozsudku. Řádně se nevypořádal s námitkami stěžovatelky a nezjistil skutkový stav k posouzení souladu vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU. Jako podklad napadeného rozsudku použil výhradně sdělení Ministerstva zahraničních věcí, které stěžovatelce vůbec nezaslal k vyjádření. Ona je i přes to rozporovala svým podáním ze dne 11. 10. 2023, ke kterému se městský soud také nevyjádřil. Nevyhodnotil ani zprávu Oddělení dokumentace a analytiky NSS ze dne 25. 8. 2023, která podporovala její závěry. Stěžovatelka se s ní ani nemohla seznámit při nahlížení, neboť nebyla součástí soudního spisu.

[9] Podle stěžovatelky není po ní oznámení podle vyhlášky č. 172/2015 Sb. vyžadováno jen v míře nezbytně nutné. Vyhláška zjevně porušuje základní princip volného pohybu zboží mezi členskými státy EU, nikoliv třetími zeměmi, jak uvádí chybně městský soud. V jejím důsledku nelze doplňky stravy dodat do ČR v den objednávky, ale minimálně o den později kvůli splnění administrativně vytvořených necelních bariér. Zároveň dochází k diskriminačnímu přístupu podle původu zboží, neboť potraviny nacházející se na území ČR mohou být uvedeny na trh ihned, zatímco potraviny nacházející se mimo ČR nikoliv. Diskriminovány jsou i subjekty v postavení potravinářských podniků v ČR. Subjekty z jiných členských států, které podle vyhlášky nepostupují, získávají zjevnou konkurenční výhodu vůči stěžovatelce, které tak vzniká škoda. To má následně dopad i do nákladů spotřebitelů. Městský soud nezohlednil diskriminaci stěžovatelky ze strany žalované a ustal na závěru, že kontrola v letech 2017-2021 byla provedena pouze čtyřikrát.

[10] Městský soud navíc zcela pominul procesní možnost řízení přerušit až do doby rozhodnutí Evropské komise ve věci rozporu vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU, anebo za účelem předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Zároveň rezignoval na svou povinnost danou čl. 95 Ústavy, tj. předložit věc Ústavnímu soudu pro rozpor vyhlášky s ústavním pořádkem. Městský soud pochybil také tím, že o řízení nevyrozuměl Evropskou komisi jako řádně a včas označenou osobu zúčastněnou na řízení, která v reportu ze dne 2. 7. 2020 označila vyhlášku č. 172/2015 Sb. za rozpornou s právem EU. Dále se dopustil nezákonnosti tím, že část žaloby odmítl, aniž by žalobkyni předem zaslal výzvu ke změně či upřesnění petitu s poučením.

[11] Stěžovatelka v průběhu řízení o kasační stížnosti doložila, že po ní žalovaná dále vymáhá povinnosti stanovené vyhláškou č. 172/2015 Sb., jelikož dne 3. 4. 2024 opět zahájila kontrolu dovozu doplňků stravy. Zaslala také své opravné prostředky proti postupu žalované.

Dne 5. 7. 2024 požádala, aby NSS řízení přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku, který se řádně vypořádal se všemi žalobními body a rozhodl na základě relevantních podkladů.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je částečně důvodná.

III.1. K přípustnosti kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností podané kasační stížnosti, jelikož se jedná v pořadí již o druhou kasační stížnost. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná *proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[15] Smyslem citovaného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a krajský soud se jím řídil (nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Uplatňuje-li tedy stěžovatel ve své opakované kasační stížnosti námitky, které již vznesl v předchozí kasační stížnosti a jež byly Nejvyšším správním soudem věcně přezkoumány, je kasační stížnost v této části zásadně nepřipustná (rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2005, č. j. 7 Azs 338/2004-106). Právním názorem, který vyslovil NSS v předchozím zrušujícím rozsudku, je vázán nejen krajský soud, ale také sám Nejvyšší správní soud v řízení o opakované kasační stížnosti. Přípustnost opětovné kasační stížnosti je tak omezena pouze na důvody, které Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku závazně neposoudil (rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2017, č. j. 2 Azs 91/2017-24). Otázkou, kterou naopak již závazně posoudil, se lze v řízení o opakované kasační stížnosti zabývat pouze z toho pohledu, zda se krajský soud závazným právním názorem NSS řídil (usnesení NSS ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 183/2015-25).

[16] První rozsudek městského soudu NSS zrušil pro nesprávné právní posouzení otázky, že provádění kontroly na základě vyhlášky, která by byla v rozporu s právem EU, by nemohlo být nezákonným zásahem. Zavázal městský soud, aby v dalším řízení jako první posoudil soulad vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU. To městský soud učinil v napadeném rozsudku, ve kterém konstatoval, že kontrola nesměřovala k dodržení povinnosti, která by byla v rozporu s právem EU. Městský soud se tedy souladem vyhlášky s právem EU poprvé věcně zabýval až v nyní napadeném rozsudku. Kasační stížnost jako celek je proto přípustná, neboť by jinak nebyl zajištěn věcný přezkum závěrů městského soudu.

[17] K přípustnosti jednotlivých kasačních námitek je třeba zopakovat, že z judikatury citované v bodě [15] plyne, že námitky, které stěžovatel vznesl již v předchozí kasační stížnosti a které byly Nejvyšším správním soudem věcně přezkoumány, jsou nepřipustné.

pokračování

[18] S ohledem na to není přípustná kasační námitka, že městský soud pochybil, pokud o probíhajícím řízení nevyrozuměl Evropskou komisi, která měla být osobou zúčastněnou na řízení. Tuto námitku stěžovatelka vznesla již v první kasační stížnosti a NSS ji v bodech 35 až 37 zrušujícího rozsudku věcně přezkoumal a vysvětlil, proč ji nepovažoval za důvodnou. Jelikož ji nyní vznáší znovu a jedná se o námitku již meritorně vypořádanou, není v opakované kasační stížnosti přípustná.

[19] Ze stejného důvodu je nepřípustná i kasační námitka, že městský soud rezignoval na povinnost podání návrhu na zrušení vyhlášky č. 172/2025 Sb. Ústavnímu soudu. NSS ji věcně vypořádal v bodě 21 zrušujícího rozsudku, kde uzavřel, že městský soud nepochybil, pokud takto nepostupoval, jelikož čl. 95 Ústavy neřeší vztah mezi vnitrostátním právem a právem EU.

III.2. Předběžná otázka a odpověď Soudního dvora

[20] Jádrem projednávané věci je posouzení souladu oznamovací povinnosti podle vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU ve vztahu k doplňkům stravy. Podle NSS však bylo pro posouzení této otázky třeba zodpovědět, zda je povinnost oznámit každý příchod vyhláškou stanovených potravin z jiného členského státu, byť potenciálně rizikových, 24 hodin předem dozorovému orgánu, v souladu s unijním právem, jestliže vnitrostátní dodávka potravin stejné kategorie rizikovosti oznamována není. Pokud by totiž uvedená informační povinnost byla s unijním právem v rozporu, nebyl by důvod zabývat se dále specifiky jednotlivých druhů potravin, které jsou ve vyhlášce uvedeny.

[21] Nejvyššímu správnímu soudu vznikla pochybnost, zda je taková systematická informační povinnost v uvedeném rozsahu proporcionální ve vztahu k požadavku na ochranu lidského zdraví. A to jak ve vztahu k doplňkům stravy, tak v obecné rovině. Položil proto Soudnímu dvoru usnesením ze dne 17. 9. 2024, č. j. 8 As 259/2023-119, následující předběžnou otázku:

Brání čl. 34 SFEU s přihlédnutím k čl. 36 SFEU a čl. 9 odst. 7 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2017/625 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, 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?

[22] Soudní dvůr na položenou předběžnou otázku odpověděl rozsudkem ze dne 21. 5. 2026, Pragon, C-626/24, 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, [...] 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 naplňování úředních kontrol.

[23] Soudní dvůr jako odůvodnění svého právního názoru uvedl zejména následující:

55 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.

56 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 článcích 102 až 108 téhož nařízení.

57 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.

58 Zadruté 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.

59 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.

60 Kromě toho je třeba zdůraznit, že aby členské státy mohly pomocí účinné kontroly zabránit zvláštním rizikům, jež se mohou pojít 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.

61 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, zadržte údaje uvedené na jejich obalu často neodpovídají jeho obsahu, například pokud jde o obsah vitaminů, a zatřetí jsou v těchto doplncích často přítomny

pokračování

nepovolené formy minerálních látek nebo nebezpečné kontaminující látky, jako jsou těžké kovy a aromatické uhlovodíky.

62 *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.*

63 *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.*

III.3. Vyjádření účastníků po vydání rozsudku Pragon

[24] Stěžovatelka v návaznosti na rozsudek *Pragon* uvedla, že Soudní dvůr konstatoval nesoulad vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU a potvrdil tak oprávněnost jejích kasačních námitek. Odkázala na zrušující rozsudek č. j. 8 As 239/2022-140, který vyhověl její předchozí kasační stížnosti proto, že městský soud nevypořádal námitku nesouladu vyhlášky s právem EU. NSS by měl postupovat podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., tedy zrušit napadený rozsudek a zároveň vyhovět petitu žaloby na vyslovení nezákonnosti a nicotnosti protokolu o kontrole, neboť se jedná o akty vydané na základě postupu podle vyhlášky č. 172/2015 Sb., a také petitu na zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb. V úvahu připadá také postup podle čl. 95 odst. 1 a 2 Ústavy, neboť příslušný správní orgán se nemá k tomu, aby vyhlášku sám zrušil.

[25] Žalovaný se k rozsudku *Pragon* nevyjádřil.

III.4. Závěry NSS v návaznosti na rozsudek Pragon

III.4.A. Obecná východiska

[26] Podle § 3d odst. 3 zákona o potravinách je *provozovatel potravinářského podniku, který v místě určení přijímá potraviny vymezené prováděcím právním předpisem z jiného členského státu Evropské unie nebo ze třetí země, 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 Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 v rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol stanoví druh potraviny, termín, rozsah a způsob informování.*

[27] Podle § 1 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 172/2015 Sb. se tato vyhláška vztahuje i na doplňky stravy. Podle § 2 odst. 1 téže vyhlášky *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 potravin přicházející na místo určení, b) množství potravin 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 v místě určení a e) datum příchodu potravin na místo určení.

[28] Z článku 9 odst. 7 nařízení 2017/625 vyplývá, že *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.*

[29] Z bodu 37 odůvodnění nařízení 2017/625 plyne, že *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.*

[30] Jak konstatoval i Soudní dvůr, podmínka nezbytné nutnosti obsažená v čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625 znamená, že k účinnému zajištění organizace úředních kontrol nesmí existovat méně zatěžující opatření, než stanovená oznamovací povinnost. Ta představuje výjimku z obecného pravidla, že úřední kontroly musí být prováděny stejným způsobem bez ohledu na to, z jakého členského státu zboží pochází (což plyne z čl. 9 odst. 6 téhož nařízení). Podmínky uplatnění čl. 9 odst. 7 daného nařízení, tedy sledování cíle organizace úředních kontrol a nezbytná nutnost, proto musí být vykládány restriktivně (bod 42 rozsudku *Pragon*). Zároveň je třeba chápat je tak, že vyžadují specifickou rovnováhu mezi volným pohybem zboží na jedné straně a ochranou zdraví lidí a zvířat, jakož i životního prostředí a zájmů spotřebitele, na straně druhé (bod 48 rozsudku *Pragon*).

[31] Soudní dvůr v bodě 50 rozsudku *Pragon* konstatoval, že bude na předkládajícím soudu, aby určil, zda je v projednávané věci řešená oznamovací povinnost v souladu s čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625. Zároveň však v následujících bodech napadeného rozsudku podal vlastní upřesnění, podle kterého se jeví, že oznamování příchodu všech doplňků stravy z jiného členského státu, které musí provádět všichni provozovatelé, kteří jsou příjemci takových doplňků, není nezbytně nutné pro organizaci úředních kontrol v souladu s požadavky čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení.

[32] NSS již v předkládajícím usnesení vyložil, že nevylučuje proporcionalitu takové oznamovací povinnosti ve vztahu zejména k požadavku na ochranu lidského zdraví. Ani Soudní dvůr nepopřel legitimitu cíle sledovaného českou právní úpravou. Připustil, že předběžné informace mohou orgánům umožnit úplnější analýzu rizik a určit potraviny, u nichž budou kontroly provedeny již v první fázi řetězce či před distribucí spotřebitelům.

[33] Podle Soudního dvora však ani tento účel sám o sobě nezakládá nezbytnost plošného předchozího hlášení. Článek 9 odst. 7 nařízení 2017/625 vyžaduje spravedlivou rovnováhu mezi volným pohybem potravin a ochranou lidského zdraví a zájmů spotřebitelů. V projednávané věci tak není splněn jeden z předpokladů čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625,

pokračování

tedy aby k ohlašování zboží docházelo jen ve výjimečných případech (viz též bod 37 odůvodnění nařízení), resp. s přiměřenou četností (čl. 9 odst. 1 téhož nařízení).

[34] V souladu se závěry Soudního dvora NSS konstatuje, že žalovaná má i bez oznámení podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 172/2015 Sb. k dispozici informace potřebné ke stanovení povinnosti ohlásit příchod doplňků stravy z jiného členského státu, jejímž cílem je organizace úředních kontrol tohoto zboží. Soudní dvůr konkrétně označil alternativní nástroje, které vnitrostátním orgánům umožňují organizovat úřední kontroly bez paušálního hlášení každé zásilky. Poukázal na možnost správní pomoci a výměnu informací mezi příslušnými orgány (čl. 102 až 108 nařízení 2017/625), přístup k plánům kontrol jiných členských států (čl. 111 nařízení 2017/625), informace o výsledcích úředních kontrol (čl. 11 odst. 1 nařízení 2017/625) a na seznamy provozovatelů potravinářských podniků (čl. 10 odst. 2 nařízení 2017/625). S jejich využitím lze provádět kontroly založené na individuálně zjištěném riziku. Ve vztahu k doplňkům stravy Soudní dvůr zdůraznil i možnost vyžádat si vzor etikety podle čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES o sbližování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy.

[35] Soudní dvůr současně odmítl argument, že samotná povaha doplňků stravy, případně riziko obsahu zakázaných látek, kontaminantů nebo nesouladu v označování, postačuje k odůvodnění systematické oznamovací povinnosti (bod 62 rozsudku *Pragon*). Taková rizika podle něj neprokazují existenci výjimečného případu, v němž by plošné hlášení bylo nezbytně nutné a nepostačovaly by mechanismy uvedené v předchozím bodě. Rozhodná není ani samotná skutečnost, že doplňky stravy pocházejí z jiného členského státu. Na tyto výrobky se vztahují harmonizovaná pravidla Unie a jejich původ tedy bez dalšího nemůže založit domněnku rizikovosti odůvodňující systematické předběžné ohlašování (bod 64 rozsudku *Pragon*).

[36] Vnitrostátní úprava naproti tomu stanoví povinnost příjemci doplňků stravy v místě určení oznámit Státní zemědělské a potravinářské inspekci příchod potravin nejpozději 24 hodin předem, včetně údajů o druhu a množství potraviny, dodavateli, příjemci a datu příchodu. Není tedy vázána na konkrétní rizikový profil zásilky, provozovatele nebo dodavatele, na informaci získanou v rámci správní spolupráce ani na jiné individualizované okolnosti. Jedná se o obecnou a plošnou oznamovací povinnost každého příjemce dotčené kategorie potravin přicházejících z jiného členského státu. Právě takovou právní úpravu Soudní dvůr shledal neslučitelnou s čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625.

[37] Nejvyšší správní soud tedy na základě vodítek poskytnutých Soudním dvorem posoudil, že oznamování příchodu všech doplňků stravy všemi příjemci podle vyhlášky č. 172/2015 Sb. není nezbytné pro organizaci úředních kontrol a není proto v souladu s požadavkem čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625.

III.4.B. Dopady obecných východisek na posuzovanou věc – ke zrušujícími výroku

[38] V předchozím bodě uvedený závěr o neslučitelnosti plošné oznamovací povinnosti s unijním právem zbývá provázat se zákonností zde provedené kontroly. V projednávané věci není sporu, že kontrola byla dne 7. 6. 2021 provedena v návaznosti na oznámení učiněné podle § 3d odst. 3 zákona o potravinách a vyhlášky č. 172/2015 Sb. NSS dále vychází z ničím

nezpochybněného závěru městského soudu, že kontrola byla zaměřena na plnění povinností vyplývajících z vyhlášky č. 172/2015 Sb., konkrétně nahlašování dovozu doplňků stravy v místě určení (bod 98 napadeného rozsudku).

[39] NSS ve zrušujícím rozsudku vyslovil závazný právní názor, že postup žalované na základě vyhlášky, která by byla v rozporu s právem EU, může představovat nezákonný zásah do práv kontrolovaného subjektu. Nebo jinými slovy, že nezákonným zásahem může být i to, že kontrolovaný subjekt musel strpět nezákonnou kontrolu. Městský soud se touto otázkou následně zabýval a dospěl k závěru, že oznamovací povinnost je s nařízením 2017/625 v souladu a kontrola proto nezákonný zásah nepředstavovala. Takové posouzení je však nesprávné, a to v kontextu rozsudku *Pragon*, podle kterého oznamovací povinnost ve vztahu k doplňkům stravy, na jejímž základě byla kontrola provedena, nemá oporu v unijním právu, jelikož je v rozporu s přímo použitelným čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625.

[40] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že úkony žalované, které by směřovaly k dodržení povinnosti, jejíž uložení je v rozporu s unijním právem, by mohly představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud tedy posoudil tuto otázku chybně. S ohledem na to se NSS dále nezabýval námitkami zpochybňujícími dostatečnost zjištění skutkového stavu stran souladu vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU, podkladů napadeného rozsudku a s námitkou diskriminace potravinářských podniků v České republice na základě této vyhlášky. Právní posouzení vyhlášky jako souladné s nařízením 2017/625 totiž optikou rozsudku *Pragon* neobstojí bez dalšího.

III.5. K zamítavému výroku

[41] S ohledem na závěry uvedené v předchozím bodě se Nejvyšší správní soud dále mohl zabývat pouze oddělitelnými kasačními námitkami. V první řadě tou, že se městský soud dopustil nezákonnosti, jelikož část žaloby odmítl, aniž by stěžovatelku vyzval ke změně petitu.

[42] Stěžovatelka se v žalobě alternativně domáhala vyslovení nezákonnosti a nicotnosti protokolu o kontrole, a také zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb. NSS ve zrušujícím rozsudku upozornil městský soud, aby si ujasnil, zda nebylo ve vztahu k těmto petitům namíste žalobu odmítnout. Městský soud v návaznosti na zrušující rozsudek připsal ze dne 22. 5. 2023 vyzval účastníky řízení ke sdělení procesního stanoviska. Stěžovatelka na výzvu reagovala podáním, kde se věcně vyjadřovala k nesouladu vyhlášky č. 172/2025 Sb. s právem EU. Městský soud následně v napadeném rozsudku konstatoval, že jelikož stěžovatelka ani po zrušujícím rozsudku, který se k jí koncipovaným žalobním bodům vyjádřil, ani po jeho výzvě nepřistoupila k úpravě žalobního petitu, tak výrokem I napadeného rozsudku žalobu odmítl v části, v níž se stěžovatelka domáhala vyslovení nicotnosti a nezákonnosti protokolu o kontrole.

[43] Takový postup je v souladu s ustálenou judikaturou, podle které platí, že pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (rozsudky NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As

pokračování

44/2019-21, bod 12, ze dne 18. 3. 2021, č. j. 10 As 255/2020-34, bod 14, či rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ŽAVES, bod 115). K tomu, proč se nemohlo jednat v případě shora uvedených petitů o nezákonný zásah se městský soud vyjádřil v bodech 80 až 82 napadeného rozsudku a stěžovatelka jeho závěry nijak věcně nespornuje.

[44] Obdobně je tomu v případě petitu domáhajícího se zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb. V této části městský soud žalobu odmítl výrokem II napadeného rozsudku. Jak NSS uvedl v bodě 21 zrušujícího rozsudku, správní soud nemá pravomoc ke zrušení obecně závazného právního předpisu, neboť ta náleží výlučně Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy]. Nemožnost vydání takového rozhodnutí městským soudem tak vyplývá nejen ze zákona, ale přímo z ústavního pořádku.

[45] Podle judikatury obecně platí, že pokud žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, nečinnosti nebo opatření obecné povahy, soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná, pokud jsou splněny další podmínky řízení (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017-26, bod 16, nebo ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018-78, bod 9). To však není případ projednávané věci. Protokol o kontrole, který neobsahuje opatření k nápravě, totiž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014-34, a ze dne 22. 2. 2022, č. j. 3 As 450/2019-25). Samotný protokol o kontrole tedy nijak nezasahuje do práv a povinností kontrolovaných subjektů a v něm uvedená kontrolní zjištění nemohou představovat ani nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2009, č. j. 4 Aps 2/2009-160).

[46] V projednávané věci se tedy nejednalo o situaci, že by stěžovatelka označila za nezákonný zásah mylně něco, co mohlo mít parametry pro podání jiného žalobního typu. Městský soud proto nepochybil, pokud ji o možnosti změny petitu nepoučil. Protokol o kontrole, ve vztahu ke kterému se stěžovatelka domáhala vyslovení nezákonnosti a nicotnosti, totiž v souladu s ustálenou judikaturou nemohl být z povahy věci ani nezákonným zásahem, ani rozhodnutím, ani nečinností správního orgánu. Petitu na zrušení vyhlášky nebylo možné vyhovět s ohledem na čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Nad rámec uvedeného navíc z rekapitulace v bodě [42] tohoto rozsudku plyne, že s náhledem NSS na uvedené žalobní petity byla obeznámena a městský soud jí tak dal prostor k vyjádření, byť bez formálního poučení.

[47] Kasační námitka směřující proti výrokům I a II napadeného rozsudku není důvodná. NSS proto kasační stížnost v tomto rozsahu zamítl.

III.6. Ostatní námitky

[48] Další oddělitelnou kasační námitkou, kterou se NSS mohl nyní věcně zabývat, je výtka městskému soudu, že neprovedl řádně označené důkazy, aniž by vysvětlil, proč tak neučinil. Co se týče důkazů navržených v žalobě, jednalo se toliko o listiny, které jsou součástí spisového materiálu, a dále o návrh na provedení důkazu úplným správním spisem

žalovaného. Podle ustálené judikatury se však obsahem správního spisu ani jednotlivými písemnostmi v něm založenými nedokazuje (rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005-53, či ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56). Ve věcech, o nichž u soudu probíhá řízení o ochraně před nezákonným zásahem, však platí výjimka, jelikož správní orgán zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který by odrážel průběh úředních úkonů ve vztahu k žalobci (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022-88). Tyto závěry se však uplatní v případě, že se žalobce s úkony či podklady správního orgánu neměl možnost seznámit (body 27 a 28 citovaného rozsudku). Projednávaná věc se však odlišuje tím, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce vedla o provádění kontrole kontrolní spis, a žalovaný následně stížnostní spis poté, co stěžovatelka podala na průběh kontroly stížnost. Listiny, které stěžovatelka navrhovala k důkazu v řízení před městským soudem, jsou součástí těchto spisů a stěžovatelka se s nimi prokazatelně seznámila, neboť je soudu sama předložila (a navíc se jedná o listiny adresované přímo jí, případně o její vlastní podání v reakci na postup správních orgánů).

[49] Byť tato úvaha není v napadeném rozsudku výslovně uvedena, jedná se o závěr natolik ustálený, že by bylo přehnaným formalismem městskému soudu vytýkat, že v napadeném rozsudku neodůvodnil, proč neprovedl důkaz obsahem správního spisu. Nejedná se proto o pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku (shodně viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2023, č. j. 8 Afs 275/2021-44). Co se pak týče důkazů označených v replice stěžovatelky, k důvodu jejich neprovedení se vyjádřil městský soud v bodě 139 napadeného rozsudku. Stěžovatelka tyto důvody neprovedení důkazů nijak nespornuje. Pouze městskému soudu vytýká, že jejich neprovedení neodůvodnil. To však není pravda a tato kasační námitka proto není důvodná.

[50] V souvislosti s uvedeným NSS uvádí, že ani v řízení o kasační stížnosti neprovedl stěžovatelkou navržené důkazy. Z valné většiny tak učinil proto, že stěžovatelka navrhovala k provedení důkazu listiny, jež jsou obsahem správního spisu (k tomu viz předchozí bod). Obdobně je tomu i v případě důkazního návrhu obsahem spisu městského soudu. Ve zbytku považoval provádění důkazů navržených za účelem prokázání nesouladu vyhlášky č. 172/2015 Sb. s právem EU za nadbytečné, jelikož dokazování slouží ke zjišťování skutkového děje, tj. vztahuje se ke skutkovým, nikoliv právním otázkám (rozsudky NSS ze dne 11. 5. 2022, č. j. 10 As 476/2021-113, bod 26, a ze dne 3. 12. 2025, č. j. 9 As 90/2024-80, bod 26).

[51] Závěrem NSS konstatuje, že nemohl vyhovět ani návrhu stěžovatelky vznesenému v reakci na rozsudek *Pragon*, aby postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a slovy stěžovatelky takto zrušil napadený rozsudek a zároveň vyhověl petitu žaloby na vyslovení nezákonnosti a nicotnosti protokolu o kontrole, na zrušení vyhlášky č. 172/2015 Sb. a na vyslovení nezákonnosti provedené kontroly. Podle citovaného ustanovení ve znění do 31. 12. 2025 platilo, že *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti*. Bez ohledu na to, že by prvním dvěma z uvedených petitů nebylo ze shora vysvětlených důvodů možné vyhovět, je zřejmé, že citované ustanovení předpokládá postup NSS vůči rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žádné takové rozhodnutí však v projednávané věci vydáno nebylo.

pokračování

[52] NSS uzavírá, že nepostupoval ani podle čl. 95 Ústavy. Jak vyslovil již v bodě 21 zrušujícího rozsudku obecně k pravomoci správních soudů v této oblasti, čl. 95 odst. 1 Ústavy hovoří o vázanosti mezinárodními smlouvami, nikoliv unijním právem. Namíste není ani postup podle odst. 2 téhož článku. Obecný soud postrádá aktivní legitimaci podle tohoto ustanovení ve vztahu k předpisu, který je povinen nepoužít pouze v důsledku aplikační přednosti evropského práva. Je-li vnitrostátní norma v rozporu s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, má soud povinnost v rámci sporu, který mu byl předložen, takovou normu vnitrostátního práva neaplikovat (body 21 a 32 zrušujícího rozsudku a tam citovaná judikatura). Z toho tedy pro žalovaného i pro městský soud vyplývá, že s ohledem na rozpor vyhlášky č. 172/2015 Sb. s nařízením 2017/625, které má přímý účinek, ji nyní nelze ve vztahu k doplňkům stravy aplikovat. Byť tedy nebyla formálně zrušena, účinky jsou v rozsahu, ve kterém je v rozporu s právem EU, stejné.

[53] V této souvislosti soud konstatuje, že je zarážející, že takový návrh opakovaně stěžovatelka uplatňuje prostřednictvím advokáta, tedy právního profesionála. Nejenže je tato okolnost zřejmá již ze samotného čl. 95 Ústavy a ustálené judikatury, ale navíc byla stěžovatelce výslovně vysvětlena ve zrušujícím rozsudku. Stejně tak si dovoluje NSS upozornit na značnou nepřehlednost a obtížnou srozumitelnost podání stěžovatelky. Často uvádí zcela obecnou argumentaci, aniž je jasný vztah k projednávané věci, není jasný smysl některých pasáží kasační stížnosti. Smysl povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační spočívá mimo jiné v tom, aby se soudní řízení před NSS zaměřilo na stěžejní otázky, které je advokát schopen jasně a srozumitelně naformulovat, na rozdíl od právního laika. V nyní projednávané věci tohoto cíle dosaženo nebylo.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud na základě důvodů uvedených v části III.5. tohoto rozsudku dospěl k závěru, že kasační stížnost v části směřující proti výrokům I a II napadeného rozsudku není důvodná. Proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[55] Kasační stížnost směřující proti výroku III napadeného rozsudku je naopak částečně důvodná a soud napadený rozsudek v jeho rozsahu zrušil. Na městském soudu v dalším řízení bude, aby v souladu se závěry Soudního dvora v rozsudku *Pragon* a závazným právním názorem vysloveným v části III.4. tohoto rozsudku znovu posoudil podanou žalobu, přičemž bude vycházet z toho, že oznamovací povinnost ve vztahu k doplňkům stravy nemá oporu v unijním právu, jelikož je v rozporu s přímo použitelným čl. 9 odst. 7 nařízení 2017/625.

[56] Výrok IV napadeného rozsudku NSS zrušil proto, že se jedná o výrok o nákladech řízení, který je závislý na výroku III.

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 6. srpna 2026

Petr Mikeš
předseda senátu