



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **Daily Fresh Foods spol. s r. o.**, Květnového vítězství 60/13, Praha 4, zastoupená advokátem JUDr. Karlem Matějkou, Nad lesním divadlem 1354/8a, Praha 4, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 1. 2025, čj. SVS/2025/007895, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2025, čj. 8 A 33/2025-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Městské veterinární správy v Praze ze dne 20. 11. 2024 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za spáchání několika přestupků podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (*zákon o potravinách*), kterého se dopustila v provozovně na adrese Jana Želivského 2200/2, Praha 3, porušením požadavků stanovených v čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin (*nařízení*).

[2] Konkrétně bylo zjištěno, že (1.) dne 15. 9. 2022 nebyly prostory sociálního zařízení a úklidové komory udržovány v dostatečné čistotě, (2.) v důsledku nevyhovujícího stavu zastřešení přední a zadní rampy docházelo dne 15. 9. 2022 k protékání dešťové vody na povrch ramp a potraviny tak nebyly chráněny před rizikem kontaminace, (3.) dne 28. 3. 2023 byla konstrukce zastřešení přední a zadní rampy poškozená a ohořelá a potraviny

nebyly chráněny před rizikem kontaminace, (4.) dne 22. 11. 2022 ve vstupu ze skladu na zadní rampu byly k dispozici pouze jedny dveře, které měly utrženou gumovou lištu a proto nedoléhaly, vstupní vrata nešlo zcela uzavírat a prostory tak nebyly udržovány ve stavu, aby byla zajištěna regulace škůdců, (5.) dne 15. 9. 2022 byly plastové dveře vedoucí ze skladovacího prostoru s řízenou teplotou poškozené, nešlo je zavírat, konstrukce nezajišťovala dostatečnou ochranu před vnikem škůdců do chladicího boxu, (6.) dne 28. 3. 2023 nešlo zcela uzavírat vstupní vrata vedoucí z přední rampy do manipulační chodby; nebyla ani provedena dezinfekce, (7.) dne 28. 6. 2023 bylo zjištěno, že byla zavedena jen regulace hlodavců, a nikoli škodlivého hmyzu, byť toto riziko je v dané provozovně vysoké. Tím žalobkyně porušila § 17 odst. 2 zákona o potravinách. Dále žalobkyně porušila § 17 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 10 odst. 1 písm. c) stejného zákona tím, že skladovala a uváděla na trh zboží určené k lidské spotřebě (larvy bource morušového a sušené ryby), k němuž nedoložila nabývací listy ani jiné doklady o původu.

[3] Proti tomuto rozhodnutí veterinární správy podala žalobkyně odvolání, které zamítla žalovaná nyní napadeným rozhodnutím. Následnou žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem městský soud.

2. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (*stěžovatelka*) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost a namítla jeho nezákonnost a vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka tvrdí, že zákon nespecifikuje, co je „dostatečná čistota“, a není zřejmé, jakým způsobem byly ohroženy potraviny. Správní orgán může učinit správní uvážení, které se však musí opírat o náležité posouzení skutečného stavu věci (rozsudek NSS č. 4 Ads 123/2009-99). Stěžovatelka tvrdí, že ohořelá část střechy se nachází na druhé straně objektu, která neslouží ke skladování potravin, nýbrž pouze pro skladování obalů a plastů. Považuje za absurdní, aby zboží bylo při přepravě jakkoliv kontaminováno, přičemž nebylo ani zdokumentováno, jak je zboží baleno a převáženo. Stěžovatelka uvádí, že od roku 2022 v provozovně nedošlo nikdy ke kontaminaci potravin. Rovněž závada spočívající v nedoléhajících dveřích byla záhy odstraněna a žádní škůdci nevnikli do vnitřních prostor. Stěžovatelka si je vědoma, že se jedná o ohrožovací delikt, nicméně i v těchto případech musí být toto ohrožení reálné (konkrétní a uvěřitelné), a nikoliv zcela hypotetické a vymyšlené; správní orgány zcela rezignovaly na zjišťování skutečné míry rizika. V nyní posuzované věci se správní orgán dopustily libovůle (neprovedly například důkaz znalcem či pokusem) a podle zásady *in dubio pro reo* měly být sporné otázky vyloženy ve prospěch stěžovatelky, protože v minulosti k žádné kontaminaci nedošlo. Stěžovatelka dále namítá, že nemůže nést odpovědnost za chátrající stav objektu (nevlastní zastřešení budovy) nebo za stavební vady (např. díry v betonové rampě). Bylo proto věcí veterinární správy, aby na závadový stav upozornila stavební úřad. Pouze takový postup totiž odpovídá principu dobré správy; postup orgánů veterinární správy v daném případě proto stěžovatelka označila za šikanózní. Ohledně některých nových výrobků stěžovatelka tvrdí, že šlo pouze o vzorky potravin, které nebyly určeny pro prodej a nabízení zákazníkům, a odběratel měl pouze posoudit, zda vůbec o ně bude zájem. Protože neměly být uváděny na trh (nedostaly se do fáze distribuce, viz rozsudek NSS č. 3 As 59/2019-23), nemohlo dojít ke spáchání přestupku podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách a nebyla naplněna společenská škodlivost. Stěžovatelka namítá také nepřiměřenost sankce, jelikož uložená pokuta je sice v dolní sazbě pokuty, nicméně u malé obchodní společnosti se jedná o citelný zásah. Navíc byla sankce ukládána

pokračování

opakovaně. Měly by být zohledněny rovněž polehčující okolnosti, jako jsou přijatá opatření, neexistence škody a spolupráce stěžovatelky při kontrolách.

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Jak se podává již ze shora uvedené rekapitulace obsahu kasační stížnosti, stěžovatelka namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Protože však stěžovatelka pojednává oba tyto kasační důvody souhrnně a nikterak mezi nimi ve své argumentaci nerozlišuje, bude se jimi zabývat souhrnně rovněž Nejvyšší správní soud. Úvodem proto cituje aplikovanou právní úpravu.

[8] Podle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách platí, že *provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že nedodrží požadavky na bezpečnost potravin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny*.

[9] Podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách *provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že poruší zákaz uvádět na trh potraviny podle § 10 odst. 1*. Podle § 10 odst. 1 písm. c) tohoto zákona *[n]a trh je zakázáno uvádět potraviny neznámého původu*.

[10] Za tyto přestupky lze uložit pokutu do výše 50 mil. Kč [§ 17f písm. d) cit. zákona].

[11] Podle čl. 4 odst. 2 nařízení platí, že *provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoli fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II a všechny zvláštní požadavky stanovené nařízením (ES) č. 853/2004*.

[12] Podle kapitoly I odst. 1 této přílohy II patří mezi obecné požadavky na potravinářské prostory požadavek, že *potravinářské prostory musí být udržovány v čistotě a v dobrém stavu*. Podle odst. 2 písm. c) *musí uspořádání, vnější úprava, konstrukce, poloha a velikost potravinářských prostor umožňovat správnou hygienickou praxi, včetně ochrany před kontaminací a zejména regulace škůdců*. Podle kapitoly IX odst. 4 stejné přílohy *musí být zavedeny odpovídající postupy pro regulaci škůdců. Musí být rovněž zavedeny odpovídající postupy pro zamezení přístupu domácím zvířatům do míst, kde jsou potraviny připravovány, kde je s nimi manipulováno nebo kde jsou skladovány (nebo pokud to ve zvláštních případech příslušný orgán povolí, zabránit tomu, aby takový přístup vedl ke kontaminaci)*.

[13] Stěžovatelka předně namítá, že zákon nespecifikuje pojem „dostatečná čistota“, a popírá, že by v daném případě byly jakkoliv ohroženy uskladněné potraviny. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že právě citovaný požadavek udržování potravinářských prostor v čistotě a v dobrém stavu představuje typický neurčitý právní pojem, který normotvůrce použil, jelikož bylo třeba regulovat takové okolnosti, jejichž detailní vymezení v podstatě není vůbec možné, resp. činilo by právní úpravu nesrozumitelnou, případně ryze kazuistickou.

[14] Jak k tomu uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra*

„uvážení“ *správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu* (usnesení ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, či rozsudek ze dne 24. 9. 2014, čj. 2 As 102/2014-22). Výklad neurčitých právních pojmů a podřazení zjištěného skutkového stavu těmto pojmům není podle konstantní judikatury předmětem *správního uvážení*, a proto je soud plně přezkoumává v souladu s § 75 s. ř. s.

[15] V konkrétně posuzované věci je danou právní normu nutno vykládat se zřetelem ke smyslu a účelu předmětné regulace, kterým je zajištění hygieny potravin. Jak se však podává z obsahu obou *správních rozhodnutí*, právě s ohledem na tento právem chráněný zájem byly prováděny příslušné kontroly a byly také učiněny konečné závěry. Stěžovatelka přitom nepopírá, že *správní orgán může učinit správní uvážení*; tvrdí však, že se v tomto případě neopíralo o *náležité posouzení skutkového stavu věci*.

[16] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že právě citovaná právní úprava je zcela logicky založena na *potencialitě* ohrožení nezávadnosti potravin v důsledku jejich neodpovídajícího skladování a distribuce. Správní orgány proto nemusely například prokazovat, že potraviny již skutečně byly nějakým způsobem kontaminovány, jak se zřejmě domnívá stěžovatelka. Podstatné je pouze, že toto riziko v důsledku pochybení stěžovatelky mohlo nastat. Ostatně i sama stěžovatelka si je vědoma okolnosti, že se jedná o tzv. ohrožovací delikt. Tvrzená okolnost, že od roku 2022 v provozovně údajně nikdy nedošlo ke kontaminaci potravin, proto není rozhodná pro závěr o spáchání přestupku, může se však projevit ve výši uložené pokuty, což se také ostatně stalo (k tomu více níže).

[17] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s argumentací založenou na popírání odpovědnosti stěžovatelky za stavební stav objektu, jehož není vlastníkem. Stěžovatelka totiž namítá, že *správní orgány měly na závadový stav objektu upozornit stavební úřad a takto zjednat nápravu*. Tato argumentace však svědčí o nepochopení aplikované právní úpravy. Ta je totiž založena na tom, že odpovědnost za bezpečnost potravin nese provozovatel potravinářského podniku, nikoliv majitel stavby, kde se tato provozovna nachází. Jinými slovy vyjádřeno, je věcí tohoto provozovatele, aby svou činnost vykonával jen na takových místech, která poskytují záruku bezpečnosti potravin. Této povinnosti se provozovatel nemůže zprostit poukazem na (možnou) liknavost majitele objektu. Stěžovatelka se proto mýlí, poukazuje-li na údajnou liknavost veterinární správy, která podle jejího názoru měla na chátrající stav objektu a stavební vady upozornit stavební úřad. Takovýto přístup stěžovatelky považuje Nejvyšší správní soud za poněkud alibistický. Stěžovatelka je totiž podnikatelským subjektem a je proto její odpovědností podnikat v takových prostorách, které plně odpovídají příslušným právním předpisům. Z této své odpovědnosti se tedy nemůže „vyvinít“ poukazem na údajnou nečinnost orgánů státní správy. Jak k tomu správně uvedla ve vydaném rozhodnutí Městská veterinární správa, zvolí-li podnikatel k provozu nevyhovující objekt, *je jeho povinností buď zajistit, aby byly nedostatky odstraněny, nebo činnost v nevyhovujícím prostředí přerušit, dokud nebudou splněny všechny požadavky na bezpečnost potravin*.

[18] Argumentace stěžovatelky je v tomto ohledu ostatně poněkud nekonzistentní: na straně jedné totiž připouští chátrající stav objektu, kde provozuje svoji podnikatelskou činnost, aby na straně druhé popírala, že by v důsledku tohoto nevyhovujícího stavu mohlo dojít k jakémukoliv ohrožení potravin. Jak se přitom podává ze shora citované právní úpravy, musí být potravinářské prostory udržovány v čistotě a v dobrém stavu, což však s ohledem na stav budovy provozovny nebylo splněno.

pokračování

[19] K dalším námitkám stěžovatelky Nejvyšší správní soud uvádí, že z obou správních rozhodnutí je dostatečně zřejmé, že správní orgány pečlivě zkoumaly skutkový stav a konkrétně specifikovaly všechny zjištěné nedostatky. Ty přitom stěžovatelka z podstatné části ani nepopírá, jen poukazuje na odpovědnost majitele objektu, kde se nachází její provozovna. Z obsahu správních rozhodnutí jsou patrná zcela konkrétní zjištění, ze kterých je zřejmé, že riziko kontaminace v dané provozovně skutečně existovalo (protékání dešťové vody, znečištěný povrch ramp, znečištěný strop a stěny nad chladicím a mrazicím boxem, nedoléhající venkovní dveře, nedostatečná ochrana před vnikem škůdců, chybějící dezinfekce atp.). Z obsahu správního spisu se rovněž podává, že tato zjištění byla nikoliv jednorázová, nýbrž opakovaná. Stejně tak správní orgány dostatečně odůvodnily okolnost, že stěžovatelka uváděla na trh potraviny neznámého původu (sušené produkty rybolovu), z nichž některé nebyly schváleny k lidské spotřebě (larvy bource morušového). Uvedly totiž, že provozovatel potravinářského podniku je odpovědný za to, že veškeré potraviny nacházející se v jeho skladových prostorách splňují požadavky stanovené potravinovým právem, tedy včetně požadavků na dohledatelnost a prokazatelný původ.

[20] Namítá-li stěžovatelka, že správní orgány neprovedly žádný důkaz k reálnosti rizika ohrožení potravin, je třeba uvést, že o skutečnou vadu řízení by se jednalo tehdy, když by sama stěžovatelka provedení konkrétních důkazů navrhla, nicméně ty by nebyly provedeny a současně by nebylo vysvětleno, proč jejich provedení nebylo nutné (jednalo by se například o důkazy nadbytečné, vyvrácené či nevěrohodné). Nic takového však Nejvyšší správní soud v této věci neshledal, protože stěžovatelka zůstává ve zcela obecné rovině tvrzených vad v dokazování, aniž by však v předchozím řízení projevila odpovídající procesní aktivitu a správním orgánům (resp. v žalobním řízení městskému soudu) označila konkrétní důkazy, které navrhuje provést. Ani tato námitka proto není důvodná.

[21] Stěžovatelka dále zpochybňuje porušení zásady *ne bis in idem*, podle které nelze nikoho dvakrát postihnout za spáchání stejného skutku. Jak však již správně konstatoval městský soud (body 43 a násl. napadeného rozsudku), jednalo se v daném případě o nový skutek, a nikoliv o trvalý protiprávní stav, neboť prvostupňový správní orgán vycházel ze zjištění učiněných v rámci jednotlivých kontrol a nebylo mu známo, jaký stav byl v provozovně stěžovatelky v době mezi těmito kontrolami. Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za logický, a protože se s ním ztotožňuje, nemá potřebu jej vykládat podrobněji.

[22] Nejvyšší správní soud považuje za správný rovněž závěr správních orgánů, které uvedly, že podle § 10 odst. 1 zákona o potravinách je provozovatel potravinářského podniku odpovědný za to, že veškeré potraviny nacházející se v jeho skladových prostorách splňují zákonné požadavky, včetně požadavku na dohledatelnost a prokazatelný původ. Tato povinnost je objektivní a není proto podstatné, zda zjištěné „vzorky potravin“ bez dokladů o původu byly určeny k prodeji, či nikoliv. Této svojí odpovědnosti si měla být stěžovatelka vědoma, a pokud by proto skutečně tyto vzorky obdržela od dodavatele, mohla jejich přijetí odmítnout, anebo zajistit jejich oddělené skladování a neprodlené vrácení dodavateli. Nelze však připustit přítomnost takového zboží ve skladovacích prostorách provozovatele potravinářského podniku. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že nedává rozumný smysl argumentace stěžovatelky, založená na tom, že se jednalo o vzorky od dodavatele, které nebyly určeny zákazníkům, nýbrž odběratel měl pouze posoudit, zda o ně bude zájem. Není totiž zřejmé, jakým způsobem lze vyhodnotit případný zájem zákazníků za situace, kdy tyto vzorky potravin nesmí být s ohledem na absenci informací o jejich původu nikomu nabízeny

– tedy například ani zaměstnancům samotné stěžovatelky. Právní úprava totiž neumožňuje výrobcům ani distributorům potravin dodávat odběratelům potravinové výrobky ještě před tím, než je jejich výroba řádně schválena a je ověřena jejich jakost, nezávadnost, bezpečnost atp. Podle čl. 3 bodu 8 nařízení č. 178/2002 se přitom „uváděním na trh“ rozumí *držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplatu, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové*. Jak k tomu proto uvedla žalovaná (str. 10 rozhodnutí), uváděním na trh je třeba rozumět též skladování v rámci distribuce potravin při činnosti potravinářského podniku, což v daném případě bylo prokázáno. Je přitom irelevantní, že tyto vzorky byly uloženy v prostorách, kam nemá zákazník přístup, a je také nerozhodné, zda se jedná toliko o propagační vzorky potravin. Nejvyšší správní soud se proto shoduje se závěry správních orgánů, že stěžovatelka tyto vzorky potravin neměla od dodavatele za daných okolností vůbec převzít, neboť nesměly být uvedeny na trh, popřípadě je měla vyřadit z oběhu například vložením do nádoby na vedlejší živočišné produkty.

[23] Odkazuje-li stěžovatelka na závěry rozsudku zdejšího soudu čj. 3 As 59/2019-23, je třeba uvést, že v tomto rozsudku byla řešena otázka uvedení na trh Koloběžky Smart Trike SCOOTER, tedy zcela odlišného typu zboží, byl aplikován zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, a nejednalo se proto o hygienické požadavky podle potravinového práva. Závěry obsažené v tomto rozsudku se proto týkají zcela odlišné zákonné úpravy i věcné materie a nejsou proto přenositelné na nyní rozhodovaný případ.

[24] Nepřípadná je konečně i námitka nepřiměřenosti uložené sankce. Jak se totiž podává ze shora citované právní úpravy, v daném případě bylo možno uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč, takže výsledná pokuta 150 000 Kč byla uložena na samé spodní hranici dané zákonné sazby. Z obsahu obou správních rozhodnutí ostatně plyne, že správní orgány nezpochybnily snahu stěžovatelky o nápravu zjištěného stavu a to, že po provedených kontrolách a zjištění z nich plynoucích učinila konkrétní opatření tak, aby tyto vady odstranila. Právě tato okolnost se ostatně také projevila ve výši uložené pokuty, při jejímž nastavení bylo také podrobně vysvětleno, že se nejedná o pokutu likvidační. Stěžovatelka se proto mýlí, domnívá-li se, že ve výši uložené pokuty nebyly zohledněny polehčující okolnosti, jako jsou osoba pachatele, přijatá opatření, neexistence škody a spolupráce stěžovatelky při kontrolách.

4. Závěr

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud žalobu stěžovatelky zamítl v souladu se zákonnou úpravou a ustálenou judikaturou. Proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v posuzované věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla ve věci úspěšná, žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly.

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

pokračování

10 As 171/2025 - 27

V Brně dne 20. listopadu 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu