



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobkyně: **Globus ČR, v.o.s.**, IČO 63473291  
sídlem Kostelecká 822/75, 196 00 Praha 9  
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Czyžem  
sídlem Kostelecká 822/75, 196 00 Praha 9

proti  
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**  
sídlem Květná 504/15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2025, č. j. SZPI/BL663-22/2024,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Hradci Králové, rozhodnutím ze dne 7. 10. 2024, č. j. SZPI/BL663-17/2024, uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 17 odst. 1 písm. k) [skutek I] a podle § 17 odst. 2 písm. c) [skutek II] zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění

některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“). Za tyto přestupky uložila žalobkyni pokutu ve výši 350 000 Kč. Žalobkyně se měla uvedených přestupků dopustit tím, že:

- a) dne 15. 12. 2023 v provozovně na adrese Poděbradská 293, Pardubice, porušila povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách, tj. povinnost provozovatele potravinářského podniku uchovat v místě prodeje jednotlivých částí potravin po dobu jejich uvádění na trh původní obal potravin nebo etiketu, které obsahují povinné informace, popřípadě čitelnou a srozumitelnou kopii obalu nebo etikety; žalobkyně totiž uváděla na trh z obslužného chladicího zařízení na prodejní ploše v nabídkových nádobách 11,887 kg potravin (konkrétně specifikovaných ve výroku prvostupňového rozhodnutí), které byly na provozovnu dodány balené, a neměla v době kontroly k uvedeným potravinám v místě prodeje původní obal nebo etiketu, které obsahují povinné informace, popřípadě čitelnou a srozumitelnou kopii obalu či kopie etiket těchto potravin (skutek I);
- b) dne 7. 5. 2024 v provozovně na adrese Jana Zajíce 982, Pardubice, porušila povinnost stanovenou v čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, o hygieně potravin (dále jen „nařízení o hygieně“), kdy provozovatelé potravinářských podniků provádějících činnosti v jakékoliv fázi výroby, zpracování a distribuce potravin, které následují po fázích, na něž se vztahuje odstavec 1, dodrží všeobecné hygienické požadavky stanovené v příloze II, spočívající v tom, že výše uvedeného dne na nadepsané adrese byly zjištěny následující nedostatky:
- v celé provozovně bylo zjištěno znečištění prostor trusem drobných hlodavců; ve skladu trvanlivých potravin byl v regálech a na podlaze v rohu místnosti zjištěn trus drobných hlodavců, pod regály byly rozbité obklady a další napadané nečistoty; v úseku přípravy potravin byl zjištěn trus drobných hlodavců na podlaze v rohu místnosti, v regálech, kde byly umístěny kartonové krabice s obalovým materiálem, v otevřené skříňce pod pracovním stolem; v uzavřené skříňce pod umyvadlem byla umístěna plastová krabička s plastovými díly, v této krabičce i ve skříňce byl zjištěn trus drobných hlodavců; na prodejní ploše byl zjištěn trus drobných hlodavců v regálech se sušenkami, v regálu s jíškou a větší množství trusu drobných hlodavců bylo zjištěno v blízkosti skleněných konzerv s olivami a utopenci, trus drobných hlodavců byl zjištěn i na regálových lištách; prostory provozovny (skladové prostory, případně i prodejna) nebyly udržovány v čistotě, což bylo ve všech shora uvedených případech v rozporu s požadavky uvedenými v příloze II kapitole I odst. 1 nařízení o hygieně, kdy potravinářské prostory musí být udržovány v čistotě a dobrém stavu;
  - v celé provozovně bylo zjištěno znečištění prostor trusem drobných hlodavců (ve skladu trvanlivých potravin v regálech a na podlaze v rohu místnosti; v úseku přípravy potravin na podlaze v rohu místnosti, v regálech, kde byly umístěny kartonové krabice s obalovým materiálem, v otevřené skříňce pod pracovním stolem; v uzavřené skříňce pod umyvadlem v plastové krabičce s plastovými díly i ve skříňce; na prodejní ploše v regálech se sušenkami, v regálu s jíškou, v blízkosti skleněných konzerv s olivami a utopenci, na regálových lištách); servisní protokoly o deratizaci z 9. 1. 2024, 5. 2. 2024 a 4. 4. 2024 byly předloženy, na provozovně tedy byly zavedeny postupy pro regulaci škůdců, ale vzhledem k tomu, že byl zjištěn na několika místech trus drobných hlodavců, nebyly tyto postupy dostačující a odpovídající, což bylo v rozporu s požadavky uvedenými v příloze II

Za správnost vyhotovení: R. V.

kapitole IX odst. 4 nařízení o hygieně, kdy musí být zavedeny odpovídající postupy pro regulaci škůdců (skutek II).

2. Žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové, v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

## II. Argumentace účastníků řízení

3. **Žalobkyně** zejména zpochybnila, že by se skutkem I dopustila přestupku. Ve správním řízení tvrdila a prokázala, že veškeré vybalené potraviny shodného druhu nabízené v jedné nabídkové nádobě jsou vždy shodné šarže, mají totožné datum spotřeby a totožnou etiketu. Z toho důvodu žalobkyně ponechává v místě prodeje vždy pouze jednu originální etiketu od každé takto nabízené potraviny. Při kontrole tyto etikety předložila. Žalovaná i správní orgán prvního stupně přitom nezpochybňují, že žalobkyně mísí v nabídkových nádobách umístěných na prodejním pultu rozbalené potraviny shodného druhu, šarže, totožného data spotřeby a totožné etikety z původního obalu. Správní orgány tedy věc nesprávně právně posoudily, protože se nejedná o přestupek.
4. Zároveň odkázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 180/2016 Sb., který zavedl povinnost uvedenou v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách. Podle důvodové zprávy bylo cílem ustanovení mj. *zabezpečení doložení pravdivých informací o potravině, která byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech*. Žalobkyně této povinnosti dostala, přičemž podle jejího přesvědčení uchováním více kusů shodného obalu není objektivně možné získat více informací o potravině. Žalobkyně je přesvědčena, že její způsob je efektivnější a přehlednější než způsob prosazovaný žalovanou, jejíž výklad by naopak vedl k popření účelu normy vyjádřené v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách. Žalobkyně v jednu chvíli takto běžně nabízí cca 60 až 70 položek, přičemž o každé položce by v případě způsobu prosazovaného žalovanou musela evidovat až 5 etiket (tj. celkově až 350). K názoru žalované, že žalobkyně není při jí prezentovaném výkladu schopna doložit, že v nabídkových nádobách došlo ke smísení rozbalení potraviny shodného druhu, šarže, totožného data a etikety, žalobkyně uvedla, že je schopna tyto skutečnosti doložit dokumenty o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra a dodacími listy těchto potravin, což již učinila ve správním řízení. Také předložila fotodokumentaci, ze které vyplývá, že se obaly a etikety potravin zcela shodují (na rozdíl od přesvědčení žalované).
5. Žalovaná se také při posouzení jednání žalobkyně odchýlila od správní praxe a právního výkladu zastávaného jejími inspektoráty (jinými, než je inspektorát prvního stupně). Žalobkyně má ve všech provozovnách zavedenou stejnou praxi nakládání s obaly a etiketami rozbalených potravin. Tato praxe již v minulosti byla předmětem kontrol ze strany inspektorátů žalované, které nezjistily žádné pochybení v postupu žalobkyně. Žalobkyně tak měla legitimní důvod věřit tomu, že její postup je správný. Pokud měla žalovaná za to, že z protokolů o kontrolách jejích inspektorátů tato skutečnost nevyplývá, pak se jedná o vadu protokolů a žalobkyně za tím účelem navrhla výslech inspektorů, kteří se účastnili těchto kontrol. Tyto výslechy však žalovaná neprovedla.
6. Navíc shodná praxe při nakládání s obaly a etiketami rozbalených potravin je dodržována i v provozovnách žalobkyně ve Spolkové republice Německo, přičemž tamější kontrolní orgány tuto praxi akceptují. Daná povinnost je implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (dále jen „směrnice o tabákových a souvisejících výrobcích“). Její výklad tak musí být jednotný ve všech členských státech EU.

7. Žalobkyně namítla také nepřiměřenou výši pokuty. Příkazem inspektorátu žalované v Táboře byla žalobkyni za 3 přestupky uložena pokuta ve výši 15 000 Kč, tj. nyní jí byla uložena mnohonásobně vyšší pokuta. Tato pokuta tak vykazuje znaky svévole. Žalobkyně dále poukázala na to, že se provinění dopustila pouze u 8 druhů potravin z cca 60 až 70 druhů, vykonává svoji činnost v souladu s právem a věnuje se i charitativním činnostem.
8. **Žalovaná** nepovažovala žádnou námitku žalobkyně za důvodnou a navrhla zamítnutí žaloby. Odkázala přitom na své rozhodnutí a vyjádřila se k nově uvedeným tvrzením žalobkyně. Žalovaná nadále nezpochybňuje tvrzení žalobkyně, že v prodejním pultu mísí rozbalené potraviny shodného druhu, šarže, totožného data spotřeby i totožné etikety. Nesouhlasí však s praxí žalobkyně, která uchovává pouze jednu etiketu od každého druhu potraviny. Takovým přístupem totiž žalobkyně znemožní kontrolu toho, zda jí tvrzenou praxi dodržuje. Uchování více obalů či etiket neztěžuje dohledatelnost informace o konkrétní potravine, ale naopak odpovídá účelu právní normy. Žalobkyně v rámci podaných námitek proti kontrolním zjištěním doložila dokumenty o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra a jejich dodací listy. Tím sice doložil svou praxi uchování jednoho obalu ke každému druhu smíšené potraviny, nikoliv však splnění své povinnosti uchovat v místě prodeje jednotlivých částí potraviny po dobu jejich prodeje původní obal či etiketu (případně kopii) – právě tento stav hodnotila žalovaná jako protiprávní.
9. Ve vztahu k legitimnímu očekávání žalobkyně uvedla žalovaná, že z kontrolních dokumentů nelze jednoznačně určit, že by se jednalo o kontrolu celého rozsahu povinnosti u všech kontrolovaných potravin a že by se kontrolní pracovníci konkrétně zabývali otázkou, zda je uchování jednoho obalu od každého druhu potraviny dostatečným postupem pro splnění citované povinnosti. Kontrolní zjištění zaznamenaná kontrolním orgánem nasvědčují tomu, že byly provedeny pouze namátkové kontroly vybraných potravin. Nelze tak dovodit, že by došlo ke kontrole toho, zda kontrolovaná osoba uchovává všechny obaly/etikety ke každé rozbalené potravine. Podle žalované nemohlo na základě provedených kontrol vzniknout žalobkyni legitimní očekávání, že je její praxe správná. Žalovaná totiž v naprosto převažující většině případů svou kontrolní činnost vykonává nikoli jako komplexní, ale jako namátkovou kontrolu dodržování povinností. V případě, že není zjištěno pochybení, je popis kontrolních zjištění pouze obecný. Žalovaná si je vědoma, že závěry kontrolních zjištění v předestřených protokolech mohou vyznívat tak, že kontrolní orgány dříve aprobovaly praxi žalobkyně, ale legitimní očekávání žalobkyně založit nemohly, neboť nebyly dostatečně konkrétní. Poukaz na kontrolní praxi v Německu není přílehlavý, neboť povinnost stanovená v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách není transpozicí žalobkyni citované směrnice.
10. Nedůvodná je také námitka, že uložena pokuta byla nepřiměřená. Pokuta byla uložena za spáchání 2 přestupků, přičemž u závažnějšího přestupku se jednalo o nedodržení základních hygienických požadavků při uvádění potravin na trh takového charakteru, že kontrolní orgán přistoupil k zákazu užívání dotčených prostor. Správní orgán prvního stupně odůvodnil, ke kterým skutečnostem přihlédl při úvaze o výši pokuty. Jeho úvahy žalovaná mírně korigovala, ale tato korekce neměla vliv na výši uložené pokuty.
11. V replice k vyjádření žalované **žalobkyně** uvedla, že doložit pravdivost informací o potravinách shodného druhu, které byly rozbaleny a prodávány po jednotlivých částech, lze i jinak než uchováváním veškerých obalů. Dále namítla, že žalovaná nezohlednila

Za správnost vyhotovení: R. V.

absorpční zásadu a při stanovení pokuty nepřihlédla k pokutám uloženým žalobkyni různými inspektoráty žalované za obdobné skutky spáchané ve vícečinném souběhu. K tomuto bodu a zároveň k namítané nepřiměřenosti pokuty žalobkyně přiložila další rozhodnutí žalované, kterými jí byly v minulosti uloženy pokuty.

### III. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního soudního řádu správního. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O věci rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
13. Žalobkyně nijak nezpochybňuje, že se dopustila skutku II, kterým spáchala přestupek podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách. Pokud jde o skutek I, mezi účastníky není sporné, že žalobkyně uchovávala ke každému druhu vybalené potraviny pouze jednu etiketu. Jádrem sporu je otázka, zda tímto postupem porušila povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách, a zda tak spáchala přestupek podle § 17 odst. 1 písm. k) téhož zákona. Žalobkyně se v této souvislosti dovolávala také legitimního očekávání, které jí mělo vzniknout v důsledku postupu některých inspektorátů žalované při kontrolách prováděných v jiných provozovnách žalobkyně. Dále namítla nepřiměřenost uložené pokuty. Soud se postupně vypořádá s uvedenými žalobními námitkami. Nebude se zabývat namítaným porušením absorpční zásady, které mělo spočívat v tom, že žalovaná při stanovení pokuty nepřihlédla k pokutám uloženým žalobkyni různými inspektoráty žalované za obdobné skutky spáchané ve vícečinném souběhu. Tuto námitku žalobkyně uplatnila teprve v replice k vyjádření žalované, jedná se tak o opožděný žalobní bod, k němuž soud nemohl přihlédnout (§ 71 odst. 2 ve spojitosti s § 72 odst. 1 s. ř. s.).

*K výkladu povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách*

14. Podle § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách je *provozovatel potravinářského podniku povinen podle deklaráce provozovatele potravinářského podniku, který potraviny vyrobil, nebo pokud není uvedena, s ohledem na povahu potraviny přiměřeně zkrátit datum minimální trvanlivosti nebo použitelnosti uvedené na obalu potraviny, pokud byla rozbalena za účelem prodeje jednotlivých částí spotřebiteli, a stanovit i podmínky jejího dalšího uchování tak, aby nedošlo ke zhoršení jakosti a bezpečnosti potraviny, zaznamenat datum rozbalení potraviny a uchovat v místě prodeje jednotlivých částí potraviny po dobu jejich uvádění na trh původní obal potraviny nebo etiketu, které obsahují povinné informace, popřípadě čitelnou a srozumitelnou kopii obalu nebo etikety* (zvýraznění doplněno soudem).
15. Citované ustanovení bylo do zákona o potravinách vloženo zákonem č. 180/2016 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že jednak transponuje směrnici o tabákových a souvisejících výrobcích, jednak (ve vztahu k potravinám) upřesňuje povinnosti provozovatelů potravinářských podniků a kompetence mezi dozorovými orgány při výkonu dozoru nad dodržováním požadavků potravinového práva v potravinovém řetězci. Jedná se o změny, které vyplynuly z podnětů provozovatelů potravinářských podniků či dozorových orgánů.
16. Přímo ve vztahu k § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách důvodová zpráva uvádí, že cílem daného ustanovení je *zpřesnění a rozšíření stávající povinnosti provozovatele*  
Za správnost vyhotovení: R. V.

*potravinářského podniku, který uvádí potraviny na trh. Jedná se o ustanovení, jehož cílem je zabezpečení doložení pravdivých informací o potravine, která byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech. Ustanovení je flexibilní a nabízí několik možností splnění povinnosti jako např. uchování etikety, její kopie, nebo její fotografie. Toto je možné provést např. běžně dostupnými mobilními telefony.*

17. Povinnost stanovená v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách tedy není transpozicí evropského práva, jak namítla žalobkyně. Pro její výklad tak není relevantní kontrolní praxe v Německé spolkové republice, na kterou žalobkyně v této souvislosti poukázala.
18. Pokud jde o samotné ustanovení § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách, podle názoru krajského soudu již z jeho jazykového znění vyplývá povinnost provozovatele potravinářského podniku uchovávat každý obal či etiketu (případně jejich kopie) od každého druhu potraviny, kterou rozbalí a nabízí zákazníkům. Takový postup zároveň nejlépe odpovídá účelu právní normy. Tím je jasná a přehledná dohledatelnost informací o potravine, která byla rozbalena a je prodávána po jednotlivých částech. I když bude počet uchovávaných obalů či etiket vyšší než při postupu, který prosazuje žalobkyně, nepředstavuje to pro provozovatele takovou zátěž, která by nebyla únosná. Uchování originálních etiket či obalů umožňuje v případě kontroly jednoduché ověření, že provozovatel tuto svoji povinnost plní. Umožňuje bez důvodných pochybností jednoduchým způsobem ověřit, které potraviny jsou aktuálně zákazníkům nabízeny.
19. Splnění povinnosti uchovávat po dobu prodeje originální obaly rozbalených potravin, které jsou zákazníkům nabízeny k prodeji, nelze nahradit ani předložením dokumentů o počtu vychystaných kusů jednotlivých potravin z logistického centra a dodacích listů. Takový postup neumožňuje jednoznačně ověřit, že není prodáván výrobek (také jiné šarže (ke shodnému závěru viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 6. 2024, č. j. 61 A 6/2023-123).
20. V tomto žalobním bodu soud žalobkyni nepřisvědčil, neboť je její povinností s ohledem na shora uvedené uschovávat každý obal či etiketu (případně jejich kopie) od každé potraviny, kterou rozbalí a nabídne k prodeji zákazníkům.

*K legitimnímu očekávání žalobkyně*

21. Krajský soud se dále zabýval tvrzením žalobkyně o jejím legitimním očekávání, že postup spočívající v uchování pouze jednoho obalu či etikety v případě mísení potravin shodného druhu, šarže, totožného data spotřeby a totožné etikety z původního obalu, je souladný se zákonem.
22. Žalovaná se ve svém rozhodnutí (str. 20 a dále) ztotožnila s argumentací obsaženou v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle něj nemohla žalobkyně nabýt legitimní očekávání, že postupuje v souladu s právem, ani v případě, že kontrolní pracovníci při předchozích kontrolách provedených v provozovnách žalobkyně chybně vyhodnotili skutkový stav týkající se této otázky.
23. Krajský soud se správními orgány v zásadě souhlasí, pouze považuje za vhodné jejich závěry částečně doplnit a mírně korigovat. Judikatura správních soudů totiž připouští, že za jistých okolností může i nezákonný postup správních orgánů založit legitimní očekávání. To se ale v nyní posuzovaném případě nestalo.

Za správnost vyhotovení: R. V.

24. Závěry své judikatury k dané otázce Nejvyšší správní soud v nedávné době shrnul například v rozsudku ze dne 18. 9. 2025, č. j. 22 Afs 143/2025-40:

*[23] Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, L'ORÉAL I).*

*[24] V navazujícím rozsudku Nejvyšší správní soud rozhodl, že i praxe, která byla nezákonná, může založit legitimní očekávání. V daném případě však neshledal, že by nezákonná správní praxe měla převážit nad požadavkem zákonnosti jednání veřejné správy i do budoucna (rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2010, čj. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS, L'ORÉAL II). Tento závěr, že i nezákonná praxe může založit legitimní očekávání byl potvrzen i v následující judikatuře (např. rozsudky NSS ze dne 13. 9. 2017, čj. 2 Afs 345/2016-34, bod 31; ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 97/2017-49, bod 47; či ze dne 21. 9. 2020, čj. 3 As 51/2018-27, bod 26).*

*[25] Z judikatury také vyplývají podmínky, za kterých je důvěra ve správní praxi chráněna. Těmito podmínkami jsou: a) existence podkladu pro oprávněnou důvěru, jímž se chápe v první řadě správní akt, dále pak předběžné opatření, veřejnoprávní smlouva, příslib správního orgánu, informace, či jiná faktická jednání správního orgánu; b) vědomí existence tohoto podkladu u adresáta, který se domáhá ochrany své oprávněné důvěry; c) již existující využití oprávněné důvěry ve smyslu již učiněné dispozice (ochrana oprávněného očekávání je totiž chápána primárně jako ochrana v dobré víře učiněných dispozic, nikoliv zamýšlená dispozice) a konečně d) kauzální nexus mezi výše uvedenými body (rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2010, čj. 6 Ads 88/2006-159, bod 51; ze dne 9. 4. 2024, čj. 1 Afs 10/2024-33, bod 36). V každém případě legitimní očekávání, konkrétně splnění podmínky ad a), může založit pouze praxe „ustálená, jednotná a dlouhodobá“.*

25. V nyní posuzovaném případě se žalobkyně nemůže dovolávat důvěry ve správní praxi, protože není splněna ani základní podmínka vzniku legitimního očekávání – správní praxi nelze považovat za ustálenou, jednotnou a dlouhodobou.

26. Ustálená, jednotná a dlouhodobá praxe je taková činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů, kterou je správní orgán vázán a která je doplněním psaného práva způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu L'Oréal, bod 81). Žalobkyně své legitimní očekávání opírá o 5 protokolů o kontrole. Ty však byly zpracovány pouze inspektoráty v Praze a Ústí nad Labem, tj. dvěma ze sedmi inspektorátů Státní zemědělské a potravinářské inspekce. Přinejmenším inspektorát v Hradci Králové a žalovaná mají na praxi žalobkyně opačný názor. I kdyby tak bylo prokázáno, že předmětem kontrol inspektorátů v Praze a Ústí nad Labem bylo komplexní posouzení plnění povinností podle § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách, tj. že kontroly nebyly pouze namátkové (jak tvrdí žalovaná), nemělo by to na výsledek sporu vliv. Příslušnou správní praxi by ani tak nebylo možné považovat za jednotnou a ustálenou. Navíc by se nejednalo ani o dlouhodobou praxi, neboť 4 z 5 kontrol byly provedeny v prosinci 2023, pouze 1 byla provedena v červnu 2024.

27. Pro úplnost soud dodává, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 22 Afs 143/2025-40, je sice možné, aby *opomenutí založilo relevantní správní praxi z pohledu vzniku legitimního očekávání, musí se však jednat o pasivitu správního orgánu, která je vědomá, respektive zamýšlená. Ustálenou správní praxi ohledně výkladu nějakého ustanovení právního předpisu nemůže založit pasivita, která má svůj důvod jiný než právní názor správního orgánu, že v daných případech konat nemá. V takovém případě totiž nekonání nemá vztah k výkladu právního předpisu* (bod 21 cit. rozsudku). Aby se tedy skutečně jednalo o praxi, která by mohla způsobit vznik legitimního očekávání žalobkyně, musely by správní orgány (kromě výše uvedeného požadavku na ustálenost, jednotnost a dlouhodobost správní praxe) svou vůli projevit výslovně v podobě konkrétního ujištění (např. veřejně dostupnou informací obsaženou např. v metodické příručce, v rozhodnutí žalované nebo sdělením kontrolujícího inspektora apod.). Jinými slovy by žalobkyně z postupu správních orgánů muselo být zjevné, že se jedná o opomenutí chtěné, nikoliv opomenutí vzniklé z důvodu jiných skutečností (ať již namátkovostí kontroly či nedůsledností kontrolujícího inspektora). Předpoklad dostatečně konkrétního ujištění vyplývá jak z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, bod 33), tak z judikatury Soudního dvora Evropské unie [rozsudek ze dne 9. 7. 2015, Radu Florin Salomie a Nicolae Vasile Oltean v. Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj, C-183/14, nebo rozsudek ze dne 16. 12. 2008, Masdar (UK) Ltd proti Komisi Evropských společenství, C-47/07].
28. Prosté nepostižení zavedené praxe žalobkyně kontrolními inspektory těmto požadavkům dostát nemůže. Navíc za situace, kdy je příslušná povinnost stanovena v zákoně jasně a srozumitelně. Obecně by totiž mělo být legitimní očekávání založeno na nevědomosti dotčeného subjektu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2025, č. j. 8 As 104/2025-69). V projednávaném případě však žalobkyně mohla a měla vědět, že je její povinností uchovávat nikoliv jeden, ale každý obal či etiketu od každé rozbalené potraviny.
29. Krajský soud tedy uzavírá, že žalobkyni nemohlo vzniknout legitimní očekávání ve správnost jejího postupu při plnění povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o potravinách.

#### *K (ne)přiměřenosti pokuty*

30. Závěrem se soud zabýval namítanou nepřiměřeností uložené pokuty.
31. Správní orgán prvního stupně při stanovení výše pokuty vycházel zejména z kritérií uvedených v § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Nejprve konstatoval (ve vztahu ke skutku II), že nedodržením povinností v oblasti hygieny potravin mohlo rizikem nečistoty – výskytem trusu hlodavců na provozovně – dojít ke kontaminaci potravin uváděných v kontrolované provozovně na trh, což je nutné klást k tíži žalobkyně i v případě, že nebyly prokazatelně zjištěny závažné následky protiprávního jednání. Celkový rozsah zjištěných hygienických nedostatků při uvádění potravin na trh v provozovně byl natolik výrazný, že muselo být vydáno opatření, kterým bylo zakázáno užívat veškeré prostory provozovny do doby, než žalobkyně zajistí nápravu těchto nedostatků (nebyly zajištěny základní hygienické podmínky při uvádění potravin na trh). Tyto nedostatky byly přitom zjevné, snadno zjiřitelné, což žalobkyni přičítal k tíži. Dále zohlednil (ve vztahu ke skutku I), že zákazníci mohli zakoupit celkem

Za správnost vyhotovení: R. V.

- 11,887 kg potravin, kterým mohlo být dotčeno větší množství spotřebitelů. Přihlédl také k povaze činnosti žalobkyně, která je významným obchodním řetězcem s velkou odbornou znalostí, a k tomu, že žalobkyně spáchala 2 přestupky. Trest uložil podle § 17f odst. 1 písm. c) zákona o potravinách, neboť přestupek pod skutkem II spočívající v nedodržení základních hygienických podmínek je přísněji trestný, než přestupek pod skutkem I. Uložená pokuta ve výši 350 000 Kč představuje 3,5 % ze zákonem stanovené maximální sazby pokuty, kterou lze za spáchání tohoto přestupku uložit.
32. Žalovaná se ztotožnila se závěry správního orgánu prvního stupně, pouze je v některých směrech korigovala. Neshledala jako přiléhavou úvahu o tom, že byly poškozeny (ekonomické) zájmy spotřebitelů. Takovou úvahu by považovala za přípustnou pouze za situace, že by byly učiněny negativní poznatky o potravině samotné. Podle žalované jednáním žalobkyně spíše došlo ke ztížení kontroly toho, zda potravinu uváděná na trh vyhovuje požadavkům právních předpisů. Žalovaná rovněž vypustila úvahu prvostupňového orgánu o přitěžujícím způsobu spáchání přestupku spočívající v tom, že potraviny uváděné na trh v místě prodeje byly přímo nabízeny k prodeji. Tuto úvahu vypustila žalovaná proto, že jiným způsobem tento přestupek ani spáchat nelze. Ztotožnila se s hodnocením závažnosti přestupku jako střední. Korekce, které v úvaze správního orgánu prvního stupně učinila, neměly na hodnocení povahy a závažnosti přestupku (a tedy ani na výslednou sankci) vliv. Pokuta ve výši 3,5 % horní hranice zákonem stanovené sazby byla i dle žalované vyměřena tak, aby plnila svůj preventivní účel a měla také represivní charakter.
33. Správní orgán má při ukládání trestu za přestupek jistý prostor pro správní uvážení. Pojem správního uvážení je v ustálené judikatuře v obecné rovině definován tak, že jde o případy, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. V takových případech zákonodárce jednoznačně nespojuje s existencí určitého skutkového stavu jediný právní následek, ale dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, bod 14, č. 3073/2014 Sb. NSS).
34. Soudní přezkum podle § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. se přitom omezuje na to, zda správní orgán uvážení nezneužil či zda nepřekročil jeho zákonem stanovené meze. Soud nesmí nahrazovat odbornou kompetenci správního orgánu ani jeho správní uvážení svým uvážením, ale má za úkol v mezích žalobních námitek posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné závěry než správní orgán. Soud tedy při přezkoumávání zákonnosti správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost či přiměřenost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá pouze to, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87).
35. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by tedy byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v
- Za správnost vyhotovení: R. V.

případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, nebo uložena pokuta by byla likvidační (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

36. Krajský soud neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nezákonné z důvodu nepřiměřenosti uložené sankce. Správní orgány uložily žalobkyni pokutu ve výši 350 000 Kč podle § 17f písm. c) zákona o potravinách. Toto ustanovení umožňuje za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. c) uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Správní orgány přitom uložily trest podle správního ustanovení za přísnější ze sbíhajících se přestupků (§ 41 odst. 1 s. ř. s.), neboť za přestupek podle § 17 odst. 1 písm. k) je možné uložit podle § 17f písm. b) zákona o potravinách pokutu maximálně ve výši 3 000 000 Kč. Pokuta tedy byla uložena v zákonem stanovené sazbě. Žalovaná zároveň dostatečně zjistila všechny skutkové okolnosti.
37. Dále lze uvést, že mezi hlediska individualizace trestu patří zejména závažnost přestupku, význam chráněného zájmu, který byl přestupkem dotčen, způsob spáchání přestupku, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti přestupku není hlavním kritériem jeho skutková podstata, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení či ohrožení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Ta byla v projednávané věci poměrně vysoká. Soud připomíná, že žalobkyně kromě jiného nedodržela základní hygienické požadavky při uvádění potravin na trh v takovém rozsahu, že kontrolní orgán přistoupil k zákazu užívání dotčených prostor. Za těchto okolností se soudu nejeví pokuta ve výši 3,5 % horní hranice zákonem stanovené sazby jako nepřiměřeně vysoká.
38. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani poukaz žalobkyně na skutečnost, že v případě skutku I se provinění dopustila pouze u 8 druhů potravin z cca 60 až 70 druhů. Podstatná je intenzita porušení zákonem chráněného zájmu u závažnějšího přestupku, tj. u skutku II. Totéž platí pro námitku žalobkyně, že celkově vykonává svoji činnost v souladu s právem a že se věnuje i charitativním činnostem. Charitativní činnosti se v určité míře věnují v podstatě všechny velké obchodní řetězce, soudu tak není zřejmé, proč by správní orgány měly být s ohledem na tuto skutečnost benevolentnější při sankcionování přestupkového jednání žalobkyně.
39. O excesu či libovůli správního orgánu by v posuzovaném případě bylo možné uvažovat ve chvíli, kdy by skutkově shodné nebo podobné případy posoudil jinak (§ 2 odst. 4 správního řádu), tj. kdy by za přestupek v obdobné věci za obdobných skutkových okolností uložil výrazně odlišné pokuty. Tak tomu ale v této věci nebylo. Přinejmenším z rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, které žalobkyně přiložila jednak k žalobě, jednak k replice k vyjádření žalované, nic takového neplyne (tato rozhodnutí nejsou součástí správního spisu, nicméně účastníci udělili soudu souhlas dle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026, aby rozhodl ve věci samé bez jednání i na základě těchto listinných důkazů).
40. Žalobkyně se v této souvislosti dovolávala především příkazu inspektorátu v Táboře ze dne 24. 7. 2023, č. j. SZPI/BL388-15/2023, který přiložila k žalobě. Tímto příkazem jí byla  
Za správnost vyhotovení: R. V.

uložena pokuta ve výši 15 000 Kč za 3 přestupky spočívající v tom, že: a) uváděla na trh potravinu, která byla nebezpečná, neboť byla nevhodná k lidské spotřebě (kokosový ořech – 15 ks), b) nezajistila hygienické požadavky, neboť v přední část prodejní plochy, konkrétně v úseku zahradních potřeb a v úseku balených nápojů, byl zjištěn výskyt 2 ptáků (vrabců), a 3) uvedla na trh druh potraviny, který byl klamavě označen na regálové etiketě jako DOBRÝ SIRUP JAHODA, ačkoliv se jednalo o výrobek DOBRÁ VODA Dobrý sirup s příchutí jahoda – 4 ks. Podle názoru soudu se ale v nyní posuzovaném případě nejedná o skutkově shodný či podobný případ. Intenzita porušení zákonem chráněného zájmu byla v případě kontroly provozovny žalobkyně v Pardubicích zjevně vyšší. Nelze srovnávat situaci, kdy byl v provozovně zjištěn výskyt dvou vrabců, a situaci, kdy byla celá provozovna znečištěna trusem drobných hlodavců [k podrobnému popisu nedostatků zjištěných v pardubické provozovně viz výše bod 1 písm. b) tohoto rozsudku].

41. Rozhodnutími přiloženými k replice žalobkyně dokládala své tvrzení, že jednotlivé inspektoráty Státní zemědělské a potravinářské inspekce „v minulosti ukládaly pokuty za obdobné, ale i jiné skutky, v rádech desetitisíců korun českých běžně“. Blíže svou argumentaci nerozvedla.
42. Krajský soud k tomu uvádí, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, není tedy úkolem soudu domýšlet za účastníky jejich argumentaci. Soud proto pouze ve stručnosti konstatuje, že ani rozhodnutí jednotlivých inspektorátů přiložená žalobkyní k replice nesvědčí o nepřiměřenosti pokuty uložené v nyní posuzované věci (konkrétně se jedná o rozhodnutí inspektorátu v Hradci Králové ze dne 17. 10. 2022, č. j. SZPI/BY671-28/2022, ze dne 5. 5. 2025, č. j. SZPI/AN617-15/2025, a ze dne 14. 7. 2025, č. j. SZPI/BQ609-44/2023; dále rozhodnutí inspektorátu v Praze ze dne 25. 11. 2024, č. j. SZPI/CU143-82/2024; vedle toho žalobkyně zaslala soudu také několik rozhodnutí ústředního inspektorátu, ta se však zřejmě týkala namítaného porušení absorpční zásady).
43. Citovaná rozhodnutí se buď netýkala skutkově obdobných případů, nebo došlo k uložení srovnatelně vysoké (či ještě výrazně vyšší) pokuty jako v posuzovaném případě. Například inspektorát v Hradci Králové řešil v rozhodnutí ze dne 5. 5. 2025 skutkově podobnou situaci (plíseň v úseku restaurace, ve skladu trvanlivých surovin, v pekárně trus drobných hlodavců, nečistoty a silná vrstva prachu atd.) a uložil žalobkyni pokutu ve výši 300 000 Kč (tj. pokutu v obdobné výši jako v nyní projednávané věci). Inspektorát v Praze v rozhodnutí ze dne 25. 11. 2024 uložil žalobkyni dokonce pokutu ve výši 800 000 Kč.
44. Ve stanovení výše pokuty tak ani s ohledem na žalobkyní doložená rozhodnutí vydaná v jiných případech nelze shledávat exces či libovůli žalované.

#### IV. Závěr a náklady řízení

45. Soud neshledal žalobu důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto žalobu výrokem I. tohoto rozsudku v celém rozsahu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a tak nemá právo na náhradu nákladů řízení, procesně úspěšné žalované pak nevznikly náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti.

#### Poučení:

Za správnost vyhotovení: R. V.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 26. února 2026

JUDr. Magdalena Ježková v. r.  
předsedkyně senátu