



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Czech Healthcare, s. r. o.**, se sídlem Za Farou 791/49, Troubsko, zastoupená JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M., advokátem se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2025, č. j. 30 A 18/2024 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje (dále jen „*krajská hygienická stanice*“) zahájila dne 26. 3. 2020 na základě podnětu výkon státního dozoru. V jeho rámci vyzvala žalobkyni k poskytnutí součinnosti v souvislosti s tím, že žalobkyně uváděla na trh na území České republiky prostřednictvím elektronického obchodu (dále také jen „*e-shop*“) www.e-kondomy.cz biocidní přípravek, *Joydivision Clean'n'Safe 200 ml* (dále také jen „*přípravek*“). Krajská hygienická stanice, jakožto správní orgán prvního stupně, dospěla k závěru, že přípravek byl uveden na český trh, ačkoliv uvedení tohoto biocidního přípravku na trh nebylo předem oznámeno prostřednictvím příslušného informačního systému podle § 14 zákona č. 324/2016 Sb. o biocidních přípravcích a účinných látkách a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o biocidech), a zároveň uvedený přípravek nebyl řádně označen podle § 15 odst. 2 téhož zákona. Tím se žalobkyně podle krajské

hygienické stanice, a podle výroku I. jejího rozhodnutí ze dne 19. 1. 2021, č. j. KHSJM 02389/2021/BM/PRAV (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), dopustila dvou přestupků, a to podle § 11 odst. 1 písm. a) bodu 1 a § 11 odst. 1 písm. a) bodu 8 zákona o biocidech. Na základě toho jí výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla uložena úhrnná pokuta ve výši 50 000 Kč.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2024, č. j. MZDR 5516/2021 6/OES (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“), žalovaný prvostupňové rozhodnutí částečně změnil (upřesnil právní kvalifikaci a odkazy na příslušné právní předpisy, podle kterých správní orgány rozhodovaly), jinak ovšem odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Ten ji rozsudkem ze dne 29. 9. 2025, č. j. 30 A 18/2024 - 44 (dále také jen „*napadený rozsudek*“), zamítl.

[4] V úvodu svého rozsudku krajský soud upozornil na skutečnost, že obdobným sporem týchž účastníků se zabýval v rozsudku ze dne 28. 8. 2025, č. j. 30 A 19/2024 - 40. Žalobkyně přitom v obou řízeních uplatnila obdobné námitky, proto krajský soud vyšel z právního posouzení přijatého v daném rozsudku. Krajský soud také konstatoval, že případ není skutkově složitý. Žalobkyně skutková zjištění nijak nerozporevala a obě pochybení, která jí žalovaný vytýkal, nezpochybňovala. Namítala ale, že přestupky nebyly nijak závažné a měla za ně být uložena nižší pokuta, případně měl žalovaný od trestu upustit úplně.

[5] Krajský soud dále upozornil, že za každý z přestupků, z jejichž spáchání byla žalobkyně uznána vinnou, bylo možné uložit pokutu ve výši až 5 mil. Kč. Uložená úhrnná pokuta ve výši 50 000 Kč tak činila toliko 1 % z maximální možné sazby. Krajský soud rovněž upozornil na to, že obě skutkové podstaty předmětných přestupků jsou formulovány jako ohrožovací přestupky. U ohrožovacího přestupku je postihováno už jednání, které vyvolává hrozbu nežádoucího zásahu do chráněného zájmu (poruchového následku), proto není při jeho posouzení podstatné, zda došlo ke konkrétní újmě na zdraví nějaké osoby. Proto nebylo podstatné, že přípravek nebyl prodán žádnému spotřebiteli. Žalobkyně přípravek k prodeji bezpochyby nabízela a sama se tedy nijak nepřičinila o to, že se k žádnému spotřebiteli nedostal. Podle krajského soudu nebylo na případu žalobkyně nic výjimečného; naopak „*zcela zapadal do mantinelů zákonných ustanovení, které mají právě takovýto porušením zákonných povinností předcházet a trestat je*“. Žalobkyně jako obchodník nabízela spotřebitelům ke koupi zboží, které řádně neoznámila a neoznačila. Porušila tak předpisy, které mají preventivně bránit konkrétnímu poruchovému následku – např. újmě na zdraví konkrétního spotřebitele vzniklé na základě neschválených biocidních přípravků nebo vzniklé použitím přípravku, aniž by spotřebitel věděl o přítomnosti biocidních látek.

[6] Závažnost jednání žalobkyně dle krajského soudu nesnižovala ani její součinnost poskytnutá krajské hygienické stanici a následné stažení výrobku z e-shopu. Na naplnění materiální stránky přestupku toto jednání nemělo dle krajského soudu žádný vliv. Chování žalobkyně po spáchání uvedeného přestupku může být toliko polehčující okolností, kterou může vzít žalovaný v potaz. To také udělal a zohlednil, že žalobkyně přípravek z prodeje

pokračování

stáhla. Zároveň nelze souhlasit s tím, že by materiální stránku přestupků měla snížit poskytnutá součinnost. Jak podle krajského soudu správně poukázal žalovaný, tato se od kontrolovaných subjektů očekává v zájmu řádného provedení kontroly a její neposkytnutí je samostatným přestupkem podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. V závěru krajský soud dodal, že upuštění od uložení pokuty by za zjištěných okolností zjevně nebylo dostatečné. Nelze ani dovodit nesprávnost či nezákonnost úvahy správních orgánů ve vztahu k výši uložené pokuty. Správní orgány přesvědčivě zdůvodnily, že pochybení žalobkyně nebylo pouze nepodstatné. Prvostupňové rozhodnutí obsahovalo řádnou úvahu ohledně polehčujících a přitěžujících okolností (žalovaný s ní souhlasil). Žalobkyně navíc v žalobě neuplatnila návrh na moderaci uložené pokuty.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o kasační důvody zakotvené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud věc dle jejího názoru nesprávně právně posoudil a jeho rozsudek byl rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[8] Krajský soud podle stěžovatelky chybně posoudil otázku naplnění materiální stránky daných přestupků. Bez dalšího totiž převzal závěr správních orgánů spočívající v tom, že u tzv. ohrožovacích přestupků je jejich materiální stránka naplněna vždy už jen pouhým porušením zákonné povinnosti, bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti případu. V případě stěžovatelky se jednalo o čistě formální pochybení spočívající v absenci zápisu dodavatele v seznamu podle čl. 95 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012, o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání, a to bez jakéhokoli reálného ohrožení právem chráněného zájmu. Přípravek totiž nebyl prodán žádnému spotřebiteli a po kontrole jej stěžovatelka okamžitě stáhla z nabídky.

[9] Přípravek je nadto dlouhodobě a legálně prodáván v řadě členských stát Evropské unie bez jediného zaznamenaného negativního účinku. Účinné látky obsažené v přípravku jsou běžné dezinfekční sloučeniny, které nejsou vedeny jako toxické ani rizikové a které se běžně užívají v obdobných biocidních přípravcích. Předmětný přípravek je dle stěžovatelky navíc i několik let po zahájení kontrolního řízení v jejím případě veřejně a zcela běžně prodáván dalšími prodejci na dalších českých internetových obchodech. Nečinnost správních orgánů vůči těmto ostatním prodejcům je dle stěžovatelky v rozporu se zásadou rovnosti a je naopak projevem libovůle a diskriminačního přístupu správních orgánů vůči stěžovateli. Stěžovatelce dle jejího přesvědčení svědčilo legitimní očekávání, že uvádění předmětného výrobku na trh není protiprávní ani společensky škodlivé, pokud tento výrobek, resp. výrobky s obdobným složením nabízejí bez postihu i další subjekty.

[10] Podle stěžovatelky nebyl zohledněn ani princip subsidiarity trestní represe. Ta se dle jejího názoru aplikuje i v oblasti správního trestání. Správní orgány stěžovatelce uložily pokutu, aniž by zvážily, zda nepostačí mírnější opatření spočívající například v upozornění, výzvě k doplnění registrace, konstatování porušení s upuštěním od potrestání, či v mimořádném snížení výměry pokuty.

[11] V poslední části kasační stížnosti stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Ta dle jejího přesvědčení spočívala v absenci vypořádání klíčových otázek spočívajících v naplnění materiální stránky přestupku, přiměřenosti uložené pokuty

a případné možnosti uplatnění mírnějšího postihu. Materiální stránkou přestupků se navíc nezabývaly ani správní orgány, na což stěžovatelka upozorňovala již v žalobě.

[12] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný, který s kasační stížností nesouhlasí, a naopak se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu. Ten byl dle něj vydán v souladu se zákonem a byl rovněž řádně odůvodněn. Krajský soud se zabýval všemi žalobními námitkami, které správně neshledal důvodnými. Stěžovatelka v kasační stížnosti navíc uvádí v zásadě shodné námitky, které prezentovala již v odvolání a následné žalobě. Na tyto námitky již dvakrát obdržela odpovědi. Rozsudek krajského soudu proto nebyl nepřezkoumatelný, vyšel-li krajský soud z rozhodnutí žalovaného, se kterým se ztotožnil.

[13] Žalobkyně kasační stížnost doplnila podáním, v němž upozornila na to, že „*postup správního orgánu (hygienické stanice, resp. České inspekce životního prostředí) je nekonzistentní a v rozporu se zásadou rovného zacházení s předvídatelností rozhodování*“. Uvedla, že má poznatky, že v některých případech správní orgány řízení o přestupku nezhajují, ačkoli jde o jednání „*naplňující, resp. nenaplňující znaky téhož přestupku*“. Stěžovatelka uvedla, že u výrobků, které mají identické složení, stejný název i deklarovaný účel použití jako jí na trh uváděný přípravek „*postupuje správní orgán rozdílně*“. Podle stěžovatelky jde o projev libovůle. Svá tvrzení dokládala sdělením České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň ze dne 16. 3. 2026 a Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 31. 3. 2026.

[14] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost **není důvodná**.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[17] Ohledně této námitky Nejvyšší správní soud připomíná svou ustálenou judikaturu, podle které má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem. Jde totiž o jednu z nejzávažnějších vad soudních rozhodnutí, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat,

pokračování

proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021 - 36, odst. [18], a tam citovaná judikatura).

[18] Popsané vady však napadený rozsudek nevykazuje. Krajský soud reagoval na všechny relevantní námitky stěžovatelky, resp. proti jejím námitkám postavil ucelenou argumentaci, která představovala odpověď na všechny nastolené otázky. V případě jednotlivých konkrétních námitek týkajících se údajné nepřezkoumatelnosti odkazuje Nejvyšší správní soud předně na odst. 16, 19 a 20 rozsudku krajského soudu. Tam se krajský soud vyjádřil k žalobním námitkám vztahujícím se k posouzení materiální stránky přestupků. Dále v odst. 22 svého rozsudku krajský soud vypořádal otázku přiměřenosti uložené pokuty a případné možnosti uplatnění mírnějších prostředků (těmito otázkami se navíc ve svém rozhodnutí zabýval i žalovaný na str. 6 až 9 svého rozhodnutí.) O dostatečném odůvodnění rozsudku krajského soudu ostatně svědčí i to, že s jeho závěry krajské stěžovatelka v kasační stížnosti relativně obsáhle polemizuje. Nejvyšší správní soud navíc upozorňuje, že nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být konkrétní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 7. 2024, č. j. 7 Azs 103/2024 - 28, odst. [10]).

[19] Navíc podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil. V dané věci se přitom jednalo o obdobný případ, kdy se žalobní námitky podobaly námitkám odvolacím a rozhodnutí žalovaného bylo dostatečně odůvodněno.

[20] Z uvedených důvodů tedy námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná a Nejvyšší správní soud proto přistoupil k hodnocení samotného věcného posouzení věci ze strany krajského soudu. Ani v tomto ohledu přitom Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení. Nejvyšší správní soud navíc souhlasí s žalovaným, který ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že v ní obsažená argumentace se značně podobá argumentům, které stěžovatelka formulovala již v odvolání a následně v žalobě. Žalovaný i krajský soud stěžovatelce již opakovaně vysvětlili všechny důležité právní aspekty stávajícího sporu, resp. otázky spojené se spácháním předmětných přestupků stěžovatelkou, s jejich společenskou škodlivostí i sankce za ně uložené. Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud s těmito závěry ztotožňuje, vychází v podstatné míře z odůvodnění rozhodnutí žalovaného i rozsudku krajského soudu (přiměřeně viz v odst. [19] vzpomenutý rozsudek č. j. 8 Afs 75/2005 - 130).

[21] Podle § 11 odst. 1 písm. a) bod 1 a 8 zákona o biocidech *právníká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že dodá na trh na území České republiky 1. biocidní přípravek, který nebyl povolen podle nařízení o biocidech nebo nebyl oznámen podle § 14, [...] 8. biocidní přípravek uvedený v § 13 odst. 1, který není označen podle § 15 odst. 2. Podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona o biocidech za přestupek lze uložit pokutu do 5 000 000 Kč, jde-li*

o přestupek podle odstavce 1 písm. a) bodu 1 až 6 nebo 8, podle odstavce 1 písm. b) až d), k) nebo o).

[22] Podle § 13 odst. 1 zákona o biocidech *biocidní přípravek, který nesplňuje podmínky čl. 17 odst. 1, čl. 19 odst. 1 a čl. 20 odst. 1 nařízení o biocidech, může být dodáván na trh na území České republiky nebo používán, pokud byl oznámen podle § 14 a pokud*

a) všechny účinné látky obsažené v biocidním přípravku jsou stávajícími účinnými látkami, které byly hodnoceny podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího pracovní program přezkoumávání stávajících účinných látek, ale dosud nebyly pro tento typ přípravku schváleny, nebo jsou hodnoceny podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího pracovní program přezkoumávání stávajících účinných látek, ale dosud nebyly pro tento typ přípravku schváleny, nebo

b) účinné látky jsou kombinací stávajících účinných látek uvedených v písmenu a) a účinných látek schválených podle nařízení o biocidech.

[23] Podle § 14 zákona o biocidech *právníká a podnikající fyzická osoba, která hodlá uvést na trh na území České republiky biocidní přípravek uvedený v § 13 odst. 1, oznámí ministerstvu prostřednictvím informačního systému podle § 5 odst. 2 písm. l) nejpozději 15 dnů přede dnem uvedení takového biocidního přípravku na trh na území České republiky dále specifikované údaje.*

[24] Podle § 15 odst. 2 zákona o biocidech *osoba uvedená v odstavci 1 dále zajistí, aby označení obalů obsahovalo následující dobře čitelné a nesmazatelné údaje v českém jazyce, které zákon dále konkretizuje.*

[25] V úvodu věcného hodnocení případu Nejvyšší správní soud (shodně jako již krajský soud v napadeném rozsudku) konstatuje, že stěžovatelka nezpochybňuje naplnění formálních znaků předmětných přestupků. V této souvislosti nezpochybňuje ani žádná skutková zjištění, ze kterých správní orgány při hodnocení věci vycházely (uvedení přípravku na trh bez předchozího oznámení a bez odpovídajícího označení obalu ve smyslu shora citovaných ustanovení zákona o biocidech). Kasační argumentace stěžovatelky, stejně jako již její argumentace žalobní, směřuje toliko proti závěrům, které správní orgány z těchto skutečností (zejména naplnění formálních znaků přestupků) vyvodily, a to především ohledně (ne)naplnění materiální stránky daných přestupků a výše uložené sankce.

[26] Argumentaci stěžovatelky týkající se údajně chybného právního posouzení ze strany krajského soudu, pokud jde o naplnění materiální stránky přestupků, shrnul Nejvyšší správní soud shora v odst. [8]. V tomto směru kasační soud konstatuje, že stěžovatelka má obecně pravdu, pokud upozorňuje, že k nastoupení odpovědnosti za spáchání přestupku (přestupků) je třeba i naplnění jeho materiálního znaku, tedy společenské škodlivosti. Tato skutečnost vyplývá již jen ze samotné zákonné definice přestupku zakotvené v § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, která vymezuje přestupek jako *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*. Jak však stěžovatelku upozornil již krajský soud v odst. 16 svého rozsudku, podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v obvyklých případech k naplnění materiálního znaku přestupku zpravidla dochází už jen tím, že jsou naplněny formální znaky skutkové podstaty přestupku. Pouze pokud „*se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku,*

pokračování

přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 106/2011 - 77; k tomu také krajským soudem v odst. 16 obsáhle citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS).

[27] Již krajský soud navíc stěžovatelce v odst. 17 svého rozsudku přiléhavě vysvětlil, že na jejím případě nebylo nic výjimečného a že tento případ naopak zcela zapadal do rámce příslušných zákonných ustanovení, které mají právě takovýmto porušením zákonných povinností předcházet a trestat je. Stěžovatelka jako obchodník nabízela spotřebitelům ke koupi zboží, které řádně neoznámila a neoznačila (jak již bylo řečeno, samotnou tuto skutečnost stěžovatelka nezpochybňovala). Porušila tak předpisy, které mají preventivně bránit konkrétnímu poruchovému následku – např. újmě na zdraví konkrétního spotřebitele vzniklé neschválenými biocidními přípravky nebo vzniklé použitím přípravku, aniž by spotřebitel věděl o přítomnosti biocidních látek.

[28] S uvedeným vymezením povahy předmětných přestupků a naplnění jejich materiální stránky se konečně pojí i to, co krajský soud vysvětlil stěžovatelce v odst. 13 a 18 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud nemá co dodat k závěru krajského soudu, že uvedené přestupky jsou svou povahou ohrožovací, nikoli poruchové. Přitom u ohrožovacích přestupků je postihováno už jednání, které vyvolává hrozbu nežádoucího zásahu do chráněného zájmu (poruchového následku). Zdejší tak proto souhlasí s právním názorem krajského soudu, podle kterého proto není při jejich posouzení (z hlediska naplnění skutkové podstaty deliktu i jeho materiální stránky) podstatné, zda došlo ke konkrétní újmě na zdraví nějaké osoby. Proto v případě stěžovatelky nebylo (i z hlediska naplnění materiální stránky přestupků) podstatné, že přípravek nebyl prodán žádnému spotřebiteli. Stěžovatelka přípravek k prodeji prokazatelně nabízela (to ani nerozporuje), a sama se tedy nijak nepříčinila o to, že se přípravek k žádnému spotřebiteli nedostal. Stejně tak není podstatné, že přípravek stáhla ze své nabídky – tato skutečnost by eventuálně mohla mít vliv pouze na závěry o výši sankce, nikoli na závěry o vině.

[29] Na základě výše uvedených důvodů má i kasační soud materiální stránku předmětných přestupků za naplněnou. Lze shrnout, že ve věci není pochyb o tom, že stěžovatelka přípravek nabízela na e-shopu k volnému prodeji, ačkoli přípravek nebyl „oznámen“ v souladu s právními předpisy a nebyl ani řádně označen (viz odst. [1] výše). Tím stěžovatelka ohrozila smysl a účel zákona o biocidech, který reguluje uvádění biocidních přípravků na trh. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že jedním z účelů uvedeného zákona je reagovat na nebezpečí a rizika spojená s používáním účinných látek určených pro použití v biocidních přípravcích a tím kontrolovat vstup takových produktů na trh, prostřednictvím čehož se uskutečňuje ochrana veřejného zdraví a životního prostředí před účinky biocidních přípravků (společensky chráněný zájem).

[30] Krajský soud se zabýval i žalobními námitkami (jimž nyní korespondují i námitky kasační), v jejichž rámci stěžovatelka poukazovala na skutečnost, že shodné přípravky nabízejí jiní prodejci jak na trhu v České republice, tak i v dalších členských státech Evropské unie. V tomto ohledu krajský soud stěžovatelce přiléhavě vysvětlil, že si měla být vědoma, že má povinnost přípravek „oznámit“, a zároveň správně označit. Svá pochybení

nemůže relativizovat tím, že lze stejný produkt koupit jinde či od jiného subjektu. Zároveň jak žalovaný, tak krajský soud již správně uvedli, že regulace prodeje biocidních přípravků, které obsahují dosud neschválené látky, u nichž stále probíhá proces hodnocení, je v kompetenci každé členské země. Příslušná pravidla jsou v jednotlivých členských zemích různá a stěžovatelka se měla řídit českou právní úpravou (viz odst. 21 napadeného rozsudku a podrobně a výstižně str. 9 rozhodnutí žalovaného).

[31] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že důvodná není ani kasační argumentace stěžovatelky, dle které bylo založeno její „*legitimní očekávání*“, že nebude postihována, na základě toho, že přípravky s obdobným složením nabízejí i prodejci na dalších internetových obchodech v České republice a že tito prodejci nejsou postihováni. K tomu stěžovatelka ke kasační stížnosti přiložila screenshot z internetových stránek jiného prodejce.

[32] Ve vztahu k této argumentaci Nejvyšší správní soud především konstatuje, že u předložených screenshotů mj. není zřejmé, k jakému datu byly pořízeny. Přitom podle § 109 odst. 5 s. ř. s. *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřiblíží*. Navíc stěžovatelka v řízení o žalobě žádný konkrétní případ, kdy by jiný prodejce v České republice nabízel podobný přípravek, neuvedla (k problematice oznamování biocidních přípravků v jiných zemích viz odst. [30] výše, popř. odst. 21 napadeného rozsudku). Těmito kasačními námitkami navíc stěžovatelka rozšiřuje svoji žalobní argumentaci a ty jsou tak na samé hraně jejich přípustnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nadto, pokud má stěžovatelka v úmyslu namítat skutečnosti, které nastaly až poté, co věci rozhodl žalovaný, připomíná Nejvyšší správní soud, kromě závěrů uvedených dále v odst. [34] až [37] tohoto rozsudku, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází [krajský] soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*.

[33] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že ohledně údajné nečinnosti správních orgánů vůči ostatním subjektům nabízejícím obdobné biocidní přípravky, a z toho plynoucímu legitimnímu očekávání stěžovatelky (resp. porušení zákazu diskriminace), nerozumí Nejvyšší správní soud ani odkazům na údajně odpovídající judikaturu. Stěžovatelka tak odkázala na „*rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2012, č. j. 2 As 64/2012 - 28 a ze dne 21. 1. 2015, č. j. 7 As 115/2014 - 46*“. Ani jeden z těchto rozsudků však neexistuje. Pod sp. zn. 7 As 115/2014 nedohledal Nejvyšší správní soud žádné řízení; řízení před Nejvyšším správním soudem bylo vedeno toliko pod sp. zn. 7 As 115/2014 a bylo skončeno usnesením ze dne 21. 8. 2014, č. j. 7 As 115/2014 - 19, nikoli stěžovatelkou zmiňovaným rozsudkem. Ve věci se navíc jednalo o zcela odlišný spor týkající se zastavení řízení o žádosti o opakované udělení mezinárodní ochrany. Pod sp. zn. 2 As 64/2012 sice Nejvyšší správní soud dohledal existující řízení, to však nebylo skončeno rozsudkem, na který stěžovatelka odkázala, ale usnesením ze dne 6. 3. 2012, č. j. 2 As 64/2012 - 14; jím bylo řízení zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku. I tento spor se navíc týkal zcela jiných otázek (spojených se sporem ohledně místní příslušnosti správních soudů). Ani tyto „odkazy“ tedy nemohou ničeho změnit na posouzení věci. Stěžovatelka, resp. její právní zástupce, tak zjevně argumentuje neexistujícími rozhodnutími. Takový postup je přinejmenším silně nekorektní a neakceptovatelný.

pokračování

[34] Pokud měla stěžovatelka na mysli judikaturu týkající se tzv. ustálené správní praxe, konstatuje zdejší soud následující: Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, vysvětlil, že *„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“* (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07). V rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, Nejvyšší správní soud dále podrobněji uvedl, že správní orgán je povinen *„dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Stěžejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů“* (obdobně viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-44, ze dne 19. 12. 2023, č. j. 4 As 401/2021-44, či ze dne 12. 1. 2024 č. j. 3 Afs 295/2021-68; souhrnně k principu legitimního očekávání viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017 č. j. 6 As 98/2016-54, a judikatura tam citovaná).

[35] Zároveň správní praxe, kterou by mohlo být založeno legitimní očekávání, není absolutně nepřekonatelná, nýbrž ji lze měnit. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 - 86). Zásada legitimního očekávání je také omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejm. zásadou legality (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009 - 233).

[36] Legitimní očekávání nezakládá postup správních orgánů, který není v souladu se zákonem, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 - 35, č. 3444/2016 Sb. NSS: *„Účastník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“*

[37] S ohledem na závěry uvedené v odst. [34] až [36] tohoto rozsudku konstatuje Nejvyšší správní soud, že v tomto smyslu je v daném případě irelevantní argumentace údajnou pozdější správní praxí, zejména pokud by tato správní praxe měla být v rozporu se zákonem (o naplnění formální i materiální stránky dotčených přestupků přitom nebylo v případě stěžovatelky, jak plyne z výše uvedeného, pochyb a je tak otevřené, nakolik by „netrestání“ jiných subjektů, které by byly v identické situaci jako stěžovatelka, bylo v souladu se zákonem). Zároveň kasační soud připomíná konstatování uvedená shora v odst. [32]. Proto již jen nad rámec věci dodává, že sdělení *zcela jiných orgánů* než je žalovaný, a to až z roku 2026, která stěžovatelka přiložila k doplnění kasační stížnosti (viz odst. [13]) jsou nyní zcela bezpředmětná.

[38] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami, dle kterých krajský soud (resp. správní orgány) dospěl k nesprávnému závěru o výši uložené pokuty, resp. o nevyužití mírnějších forem postihu ze strany správních orgánů.

[39] Stěžovatelce je v této souvislosti možné dát za pravdu obecně v tom, že užití zásady subsidiarity trestní represe se uplatňuje i v oblasti správního trestání, byť se jedná typicky o zásadu spojenou s trestním právem v jeho pravém slova smyslu (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, odst. [40], či rozsudek ze dne 3. 5. 2018, č. j. 2 As 304/2017 - 42, č. 3748/2018 Sb. NSS, odst. [44]). V rozsudku č. j. 2 As 304/2017 - 42 však Nejvyšší správní soud rovněž upozornil, že správní trestání již samo o sobě představuje nižší míru represe, která postihuje jednání méně společensky škodlivá, než právě trestání ve smyslu „velkého“ trestního práva. Ani Nejvyšší správní soud tak nyní neshledal, že by uložení úhrnné pokuty ve výši 50 000 Kč bylo v rozporu se zákonem, uvedenou zásadou či že by bylo jakkoli nepřiměřené či vůči stěžovateli likvidační (ohledně případné likvidační povahy uložené pokuty, resp. nepřiměřenosti vzhledem k jejím majetkovým poměrům ostatně stěžovatelka ani nic neuváděla).

[40] Jak vhodně shrnul již krajský soud v odst. 22 svého rozsudku, stěžovatelce byla uložena pokuta na samé spodní hranici zákonné sazby (1 %), neboť z maximální možné částky 5 mil. Kč jí byla uložena úhrnná pokuta ve výši 50 000 Kč [viz § 11 odst. 2 písm. c) zákona o biocidech]. Jak navíc Nejvyšší správní soud konstatoval již výše, a tento závěr uvedl ve svém rozsudku i krajský soud, na případu stěžovatelky nebylo nic výjimečného a typově zapadal pod regulaci, na základě jejíhož porušení byla sankcionována. Stěžovatelka jako obchodník nepochybně nabízela spotřebitelům ke koupi zboží, které řádně neoznámila a neoznačila. Žádným způsobem se nepříčinila o to, že by žádný zákazník přípravek nezakoupil (to bylo jen dílem náhody) a ke stažení přípravku z e-shopu přistoupila až v důsledku proběhlé kontroly, zcela v souladu se svými zákonnými povinnostmi.

[41] Proto by upuštění od uložení pokuty (§ 43 odst. 2 zákona o přestupcích) či jiná mírnější opatření, kterých se stěžovatelka dožadovala (mimořádné snížení pokuty dle § 44 citovaného zákona), nebyla bez dalšího namístě. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že nesprávnost či nezákonnost nelze nalézt ani v úvahách správních orgánů ve vztahu k výši uložené pokuty. Správní orgány řádně zdůvodnily, že pochybení stěžovatelky nebylo pouze nepodstatné. Prvostupňové rozhodnutí obsahuje na str. 12 až 15 řádnou úvahu zabývající se polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi (s tou se žalovaný ve svém rozhodnutí ztotožnil a dále ji rozvedl). Ze správních rozhodnutí je tak zřejmé, že správní orgány při stanovení trestu zohlednily zejména význam stěžovatelkou ohroženého právem chráněného zájmu státu na řádném oznamování a označování pro zdraví potenciálně škodlivých biocidních přípravků. Správní orgány jako polehčující okolnost rovněž zohlednily, že nedošlo k žádnému reálnému poškození zdraví. Zde však rovněž přilehavě upozornily, že na druhou stranu stěžovatelka prodejem přípravku prostřednictvím e-shopu vystavila případnému ohrožení širokou veřejnost. Jako další polehčující okolnosti poté správní orgány zohlednily např. to, že za předmětné přestupky byla stěžovatelka sankcionována poprvé a že po zahájení kontroly ukončila nabídku přípravku. Ze všech uvedených skutečností považuje i Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, uložení správního trestu za řádně odůvodněný.

pokračování

[42] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost nebyla důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Stěžovatelka nebyla úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému pak nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti, proto ani on nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. května 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu