



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **BMC Brno, s.r.o.**, se sídlem Sejkorova 3, Brno, zastoupen Ing. Mgr. Romanem Chyťou, advokátem se sídlem Přívrat 12, Brno, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 5. 2021, č. j. SZPI/AT726-61/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2023, č. j. 62 A 69/2021 - 138,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Správní orgán prvního stupně vydal dne 21. 9. 2020 rozhodnutí, č. j. SZPI/AT726-45/2020, kterým shledal žalobce vinného tím, že porušil čl. 74 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. 12. 2013, které stanovuje společnou organizaci trhů se zemědělskými produkty (dále jen „nařízení č. 1308/2013“). Žalobce uvedl na trh produkty, které nesplňují stanovené obchodní normy, čímž opakovaně naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „zákon o potravinách“).

[2] Správní orgán prvního stupně shledal žalobce vinným ze třech přestupků, a to že dne 15. 11. 2018 naskladnil a do 22. 5. 2019 uvedl na trh celkem 2 475 kusů olivového oleje značky la masía Extra panenský olivový olej 500 ml, šarže: L-18308F42, minimální trvanlivost do 05/2020, země původu Španělsko, ze kterého bylo následně staženo 41 kusů, a dne 26. 4. 2018 naskladnil a následně do 4. 7. 2019 uvedl na trh celkem 2 160 kusů olivového oleje značky la masía Extra panenský olivový olej 500 ml, minimální trvanlivost do 10/2019, L-18106F42, země původu: Španělsko, ze kterého následně stáhl 582 kusů a konečně dne 11. 7. 2018 dovezl ze Španělska a následně uváděl na trh v období od 24. 7. 2018 do 6. 12. 2018 celkem 1080 kusů Extra panenského olivového oleje, označení výrobní dávky: L 181 85 F42 B-5, datum minimální trvanlivosti do 31. 1. 2020, ze kterého následně stáhl 12 kusů. Současně mu správní orgán prvního stupně za první dva přestupky uložil pokutu ve výši 220.000 Kč, vůči třetímu z přestupků upustil od potrestání.

[3] Správní orgán prvního stupně vydal své rozhodnutí na základě kontrol v provozovně žalobce a jeho obchodních partnerů a zprávy o analýze č. ZRS 276/19 ze dne 5. 4. 2019 a č. ZRS 291/19 ze dne 5. 4. 2019, které zpracovala laboratoř ZRS Koper, Laboratory of the Institute for Oliveculture ve Slovinsku (dále jen „laboratoř“). Ta ve znaku mediánů závad shledala v případě šarže L-18308F42 výsledek 2,0 (žluklý) a pro šarži L-18106F42 výsledek 2,2 (zatuchlý), i když pro tuto klasifikaci stanovuje nařízení Komise (EHS) č. 2568/91, o charakteristikách olivového oleje a olivového oleje z pokrutin a o příslušných metodách analýzy (dále jen „nařízení č. 2568/91“) medián vad, který se rovná 0.

[4] Proti rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, na jehož základě žalovaná změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že mu za tyto přestupky stanovila úhrnnou pokutu ve výši 170 000 Kč. Žalobce rozhodnutí žalované ze dne 12. 5. 2021, č. j. SZPI/AT26-61/2020 napadl žalobou, podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“).

[5] Žalobce brojil proti nedostatkům samotného hodnocení vzorků zkušební komisí. Laboratoř se dle něj dopustila takových pochybení, která mohla mít vliv na výsledek hodnocení testovaných šarží olivového oleje. Napadal zejména nevhodnou teplotu vzorků, která neměla odpovídat požadavkům nařízení č. 2568/91, chybějící informace v protokolech o kontrole a nedostatečné složení kontrolní komise.

[6] Druhým okruhem žalobních námitek upozornil na to, že dokumenty, které žalovaná dodatečně vyžádala, vypracovala laboratoři až po provedení testování, nebylo z nich ani zřejmé, kdo byl jejich autorem, a proto je nelze bez dalšího použít jako důkaz.

[7] Závěrem žalobce navrhl soudu moderaci uložené pokuty, jelikož ji žalovaná uložila ve zjevně nepřiměřené výši a nevzala do úvahy skutečnost, že průběh správního řízení prokázal, že vadu výrobků způsobila autooxidace během výroby, a porušení povinností žalobce vůči spotřebitelům je tak minimální. Poukázal také na to, že výše pokuty nereflektuje tehdejší stav tržního prostředí během pandemie COVID-19.

[8] Krajský soud se v napadaném rozsudku ztotožnil s názorem žalované, že nařízení č. 2568/91 stanovuje požadavek na teplotu v kontrolní místnosti v rozmezí 20

pokračování

°C a 25 °C, a nikoliv teplotu samotného vzorku; ten má být pouze uchováván o teplotě 28 °C $\pm$ 2 °C. Upozornil však na to, že se lze částečně ztotožnit s námitkou žalobce, že vedoucí zkušební komise neměl být jedním z posuzovatelů, protože nařízení č. 2568/91 na něj klade značnou odpovědnost, co se týče zajištění řádného průběhu samotného zkoumání. Tímto postupem mohla být činnost vedoucího omezena. Laboratoř však neporušila povinnosti stanovené právními předpisy, a proto toto pochybení nemohlo mít vliv na samotné hodnocení.

[9] Následně přistoupil k hodnocení dodatečně předložených dokumentů, upozornil na poměrně nešťastný postup žalované, pokud na jedné straně považovala protokoly o kontrolách za dostatečné důkazy a na druhé straně požadovala jejich doplnění; uzavřel však, že neprokazují vadu výsledků zkoumání, ani samotného průběhu zkoušky. Současně uvedl, že není rozhodující, že byly vypracovány až po provedení kontroly, jelikož se jednalo o shrnutí informací na žádost žalované. Znalost autora dokumentu taktéž není relevantní.

[10] Krajský soud obsáhle zdůvodnil, proč nepovažuje uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou, a uzavřel, že žádný z uplatněných žalobních bodů neshledal důvodným a žalobu tak zamítl.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[11] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Napadal jimi zejména průběh organoleptické zkoušky, během které členové komise hodnotí vlastnosti olivového oleje pomocí svého čichu a chuti. Správné nakládání s kontrolovanými vzorky je proto nezbytné pro řádný průběh zkoušky; roli pak hraje každý teplotní stupeň. Požadovaná teplota, kterou stanovuje nařízení č. 2568/91, však nebyla dodržena. Výkladem lze dospět k tomu, že teplota vzorku při zkoušce má dosahovat 20 °C až 25 °C, pokud by se i přesto jednalo o teplotu ve zkušební místnosti, jak vyhodnotil krajský soud, pak platí, že: „*Vzorky olivového oleje připravené ke zkoušce se uchovávají ve skleněných nádobkách při teplotě 28 °C $\pm$ 2 °C*“, této hodnoty však teplota v kontrolních místnostech nikdy nedosáhla.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasil s právním posouzením krajského soudu, který shledal počet členů zkušební komise jako dostatečný; dle nařízení č. 2568/91 se má skládat z 8 až 12 posuzovatelů a předsedy. V tomto případě v kontrolní komisi figurovalo 8 posuzovatelů včetně předsedy, tento postup není přípustný; dle jazykového a logického výkladu má předseda kontrolovat ostatní členy komise, a nikoliv provádět samotnou zkoušku. Tento postup může mít nezanedbatelný vliv na výsledek celé zkoušky.

[14] Dalším důvodem pro napadení rozsudku bylo dle stěžovatele také to, že krajský soud neodmítl využít v řízení dokumenty, které byly vytvořeny až po provedené kontrole; laboratoř nemohla doložit správnost svých postupů jinak než kopiemi ze spisového materiálu, jehož dodatečné vytváření je nepřípustné.

[15] Nakonec kasační stížností brojil proti postupu soudu, který opakovaně poukázal na skutečnost, že si stěžovatel nenechal zpracovat oponentní hodnocení; jedná se totiž o jeho právo, nikoliv jeho povinnost. Upozornil také na to, že delší časový odstup by jistě zhoršil kvalitu zkoumaného olivového oleje. Navrhl proto, aby kasační soud zrušil rozsudek krajského soudu, případně aby zrušil i rozhodnutí žalované.

[16] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti trvala na tom, že celkový postup laboratoře byl správný, a uvedla, že stěžovatel pouze konstruuje hypotetické nedostatky laboratorního zkoumání. V projednávané věci však nevystaly tak závažné pochybnosti, které by odůvodnily zastavení řízení. Stěžovatel v replice setrval na svých námitkách.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, oprávněnou osobou, je tedy projednatelná.

[18] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Tyto vady v rozsudku neshledal.

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

[20] Uplatněné přípustné námitky obsahují zejména polemiku stěžovatele se závěry žalované a krajského soudu a otázky, na které mu bylo již opakovaně správně odpovězeno. Většina jeho argumentů tak stojí pouze na snaze o využití výkladu, který by měl zejména ustanovení nařízení č. 2568/91 vychýlit v jeho prospěch a zpochybnit stěžejní důkaz, kterým je posudek slovinské laboratoře. Nejvyšší správní soud jej proto podrobil vlastnímu přezkoumání, stejně tak naložil i s později vyžádanou dokumentací. Ve zbytku kasační soud pouze stručně shrne již dříve vyjádřenou reakci na námitky stěžovatele.

[21] V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout nejprve obecná východiska požadavků na vlastnosti olivového oleje, které žalobce deklaroval. Nařízení č. 1308/2013 v čl. 74 stanovuje, že produkty, pro které platí stanovené obchodní normy podle odvětví nebo produktů, lze uvést na trh v Unii, pouze pokud je splňují. Podle přílohy VII části VIII bodu 1 písm. a) nařízení č. 1308/2013 se „*extra panenským olivovým olejem*“ rozumí panenský olivový olej, který obsahuje volné mastné kyseliny, vyjádřené jako kyselina olejová v koncentraci nejvýše 0,8 g na 100 g a splňuje další požadavky.

[22] Nařízení č. 2568/91 v čl. 1 odst. 1 a přílohy I bodu 1. umožňuje pro kategorii olivového oleje „*Extra panenský olivový olej*“ hodnotu Mediánu vad (Md) 0,0. Tento parametr laboratoř zjišťuje prostřednictvím metody Mezinárodní rady pro olivový olej pro organoleptické hodnocení panenského olivového oleje. Požadavky na provedení této

pokračování

metody stanovuje příloha XII nařízení č. 2568/91; dle kterého: „*vzorky oleje určené pro ochutnávání jsou uchovávány ve skleněných nádobkách při teplotě $28\text{ }^{\circ}\text{C} \pm 2\text{ }^{\circ}\text{C}$ po celou dobu zkoušky.*“ Avšak: „*teplota ve zkušební místnosti se musí pohybovat mezi $20\text{ }^{\circ}\text{C}$ a $25\text{ }^{\circ}\text{C}$.*“

[23] Podle přílohy současně platí, že: „*pro každou zkoušku je třeba 8 až 12 posuzovatelů*“. Součástí zkušební komise je také její vedoucí, kterým může být pouze náležitě vyškolená osoba s odbornými znalostmi; odpovídá za organizaci a řízení činností zkušební komise; mimo jiné také: „*svolává posuzovatele v dostatečném předstihu a zodpovídá veškeré dotazy týkající se provádění zkoušek, avšak zdrží se jakéhokoli vyjadřování svého mínění o vzorku.*“

[24] Podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 231/2016 Sb., o odběru, přípravě a metodách zkoušení kontrolních vzorků potravin a tabákových výrobků, musí být výsledek laboratorní zkoušky uveden v protokolu o zkoušce, dle jejího odst. 2 musí obsahovat údaje požadované EN ISO/IEC 17 025 Všeobecné požadavky na kompetenci zkušebních a kalibračních laboratoří (dále jen „technická norma“).

[25] Nejprve provedl Nejvyšší správní soud hodnocení přezkoumatelnosti protokolu podle technické normy; tento důkaz je totiž stěžejní pro prokázání výše uvedených přestupků. Dle bodu 7.8.2 této normy musí protokol o zkoušce obsahovat označení laboratoře, zákazníka, datum provedení laboratorní činnosti, identifikaci osoby, která zprávu schválila a výsledky měření. Bod 7.8.3 pak stanovuje, že v relevantních případech musí protokol obsahovat i výrok o shodě s požadavky nebo specifikacemi. Po zhlédnutí protokolu tak kasační soud konstatuje, že jak protokol o kontrole vzorku D002-31163/19/A01 ze dne 5. 4. 2019, tak protokol o kontrole vzorku D002-71372/19/A01 ze stejného dne těmito požadavkům dostávají.

[26] Pokud z protokolu o kontrole vyplývá, že v případě extra panenského olivového oleje dosáhl medián hodnoty vyšší než 0, dopustí se tak provozovatel potravinářského podniku přestupku podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách tím, že: „*nesplní povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která je vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv nebo ve Sbírce zákonů.*“ Za tento přestupek lze dle § 17f písm. c) uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč.

[27] Podstatné v dané věci je i to, že správní orgán založil pro uložení sankce na výsledku zkoumání akreditované laboratoře, ta se kromě obecných právních předpisů musí totiž řídit i požadavky, které na ni klade akreditace, pokud jí disponuje. Proces akreditace umožňuje institucím (právníckým i fyzickým podnikajícím osobám) získat oficiální schválení od orgánu, který garantuje jejich kvalitu. Akreditovaná laboratoř je taková, který má uznánu odbornou i organizační způsobilost k provedení konkrétní služby; v tomto případě Laboratoř disponuje oprávněním mmj. k výkonu *Method for the organoleptic assessment of virgin olive oil*, id. num. COI/T.20/Doc. No 15/Rev. 10, 2018, což je popsáno v rozsahu akreditace. Znamená to, že akreditovaná laboratoř může veřejně doložit vysokou kvalitu své práce podle příslušných standardů. Akreditace je obecně založena na zásadách nezávislosti, nediskriminačního přístupu, jasně stanovených a dokumentovaných kritérií posouzení, jakož i transparentnosti procesů posuzování; zaručuje, že laboratoř poskytuje služby na vysoké odborné, a především standardizované úrovni a prokazuje shodu s požadavky

uvedenými v příslušné normě, přičemž plnění těchto požadavků uvedených v mezinárodním standardu je předmětem pravidelných auditů, a jejichž úspěšné absolvování je podmínkou pro možnost být uveden (v tomto případě v *Slovenski akreditaciji (SA)*) jako laboratoř, která dodržuje výše uvedenou technickou normu. Tuto akreditaci uznává i Evropská komise, která vydává seznam laboratoří, které jsou oprávněny provádět organoleptické hodnocení dle čl. 4 nařízení č. 2568/91. Laboratoř je současně jmenovaná oficiální laboratoř žalované, která provádí laboratorní analýzy, testy a diagnostiku vzorků pro její kontrolní činnost.

[28] Stěžovatel první námitkou brojí proti zprávám o analýzách, které si žalovaná během odvolacího řízení vyžádala, jelikož z nich má vyplynout nedodržení teploty vzorků. Dále stěžovatel uvedl, že nařízení č. 2568/91 stanovuje, že při hodnocení mají mít vzorky teplotu $28\text{ }^{\circ}\text{C} \pm 2\text{ }^{\circ}\text{C}$, avšak dle přiložených tabulek se teplota ve zkušební místnosti pohybovala mezi $20\text{ }^{\circ}\text{C}$ a $25\text{ }^{\circ}\text{C}$. Pochybení mohlo mít za následek změnu organoleptických vlastností vzorku. S tímto názorem krajský soud nesouhlasil a uvedl, že nařízení č. 2568/91 stanovuje, že vzorky mají být skutečně skladovány při teplotě, jak tvrdí žalobce, ale nařízení dále stanovuje požadavky na teplotu ve zkušební místnosti, nikoliv teplotu vzorku.

[29] S tímto hodnocením se kasační soud plně ztotožňuje, z příslušného ustanovení nařízení č. 2568/91 jednoznačně vyplývá, že se teplota ve zkušební místnosti má pohybovat mezi $20\text{ }^{\circ}\text{C}$ a $25\text{ }^{\circ}\text{C}$. Tento závěr nelze zvrátit ani snahou o odlišný jazykový či logický výklad vyjádřený stěžovatelem v kasační stížnosti. Z dodatečně zjištěných podkladů tak lze zjistit, že při prvním hodnocení vzorku D002-71372/19/A01 dne 12. 3. 2019 dosahovala teplota zkušební místnosti $22,6\text{ }^{\circ}\text{C}$, při druhém hodnocení tohoto vzorku dne 26. 3. 2019 dosahovala $23\text{ }^{\circ}\text{C}$; během první zkoušky vzorku D00231163/19/A01 dne 19. 3. 2019 panovala teplota $23,2\text{ }^{\circ}\text{C}$ a při druhém hodnocení tohoto vzorku dne 2. 4. 2019 dosahovala teplota hodnoty $22,8\text{ }^{\circ}\text{C}$. Tato námitka je proto nedůvodná.

[30] Další námitkou stěžovatel brojí proti skutečnosti, že dokumenty vyžádané žalovanou po laboratoři během správního řízení byly vypracovány až po provedení kontroly. Dle obsahu spisu žalovaná konkrétně vyžádala informace „1) temperature during assesment and storage of samples, 2) time, when assesment was carried out a 3) the composition of the evaluators panel“, tedy 1) teplotu při hodnocení a skladování vzorků, 2) čas, kdy bylo hodnocení provedeno a 3) složení hodnotící komise. Laboratoř je žalované poskytla a zaslala i konkrétní údaje k dílčím hodnotám zkoumaných vzorků (např. „kyselost“).

[31] Uvedená námitka však vyjadřuje pouze dílčí nesouhlas s postupem krajského soudu, ten totiž vzal doplňující informace pouze jako podpůrné a nestavěl na nich své rozhodnutí; námitku tak nelze podřadit pod žádný z důvodů kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 s. ř. s., ani přesto, že ji sám stěžovatel podřadil důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; tato otázka nemá nadto ani vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a je tak dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[32] Z dodatečně získaných podkladů dle žalobce vyplynula další vada laboratorního zkoumání, a to skutečnost, že vedoucí zkušební komise byla jednou z posuzovatelů, na čemž stěžovatel postavil svou další kasační námitku. Tvrdil, že se jedná o nepřípustný postup, jelikož vedoucí komise tak nebude schopna dostát svým dalším povinnostem, které

pokračování

stanovuje nařízení č. 2568/91, přičemž z protokolů o kontrole není možné zjistit, kolik posuzovatelů se kontroly účastnilo a kdo byl vedoucím komise. Této námitce nelze přisvědčit, jelikož příloha XII nařízení č. 2568/91 stanovuje, že komise má mít 8 až 12 členů, a není zde stanoveno, že se vedoucí samotné kontroly nemůže účastnit. Naopak dle uvedeného nařízení je součástí této komise její vedoucí; její složení pak lze zjistit z dodatečně poskytnutých dokumentů, což také není možné požadovat za vadný postup, jelikož složení komise není nezbytnou náležitostí protokolu o zkoušce. Námitce stěžovatele tak ani v tomto případě není možné přisvědčit.

[33] Upozornil také na to, že akreditace laboratoře bez dalšího nezajišťuje bezchybnost laboratorních zkoumání, jak měl uvést krajský soud. S tímto tvrzením lze souhlasit, je potřeba ale vzít v potaz, že akreditace laboratoře představuje poměrně vysokou záruku toho, že bude postupovat se zákonnými požadavky a příslušnou technickou normou; jinak by laboratoř nebyla schopna si akreditaci udržet. Hodnocení pracoviště s tímto oprávněním dosahuje větší váhy než posudek výrobce olivových olejů, na který se odkazuje stěžovatel; kvality této laboratoře totiž ani nebylo možné posoudit, jelikož nic z toho stěžovatel neprokazoval. Složitostí této problematiky a akreditací konkrétních metod zkoumání se Nejvyšší správní soud zabýval již například v rozsudku ze dne 9. 11. 2021, č. j. 2 As 372/2020 - 37. S hodnocením krajského je proto nezbytné souhlasit i v tomto ohledu.

[34] Poslední námitkou stěžovatel napadá postup krajského soudu, který mu přičítal k tíži skutečnost, že si nenechal vypracovat oponentní hodnocení, pokud nesouhlasil se závěry laboratoře, která původní organoleptické hodnocení prováděla. Tato námitka opět napadá dílčí závěry krajského soudu, které jsou pouze podpůrnými argumenty, nezbyvá než tuto námitku shledat nepřipustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz též bod 27).

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud neshledal přípustné kasační námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se jí proto nepřiznává.

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

V Brně dne 11. července 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

