



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Václava Štencla v právní věci žalobkyně: **Kostelecké uzeniny a.s.**, sídlem Kostelec 60, zastoupená Mgr. Pavlem Piňosem, advokátem, sídlem Kramářova 3379, Přerov, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, sídlem Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 12. 2023, č. j. SVS/2023/167278-G, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 8. 2025, č. j. 61 A 6/2024-108,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 8. 2025, č. j. 61 A 6/2024-108, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Jihočeský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 8. 2023, č. j. SVS/2023/107074-C, shledala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“). Tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že dne 18. 4. 2023 ve své provozovně v Plané nad Lužnicí v rozporu s § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách uvedla na trh potravinu klamavě označenou, konkrétně MĚLNĚNÉ MASO VEPŘOVÉ A HOVĚZÍ 600 g s datem spotřeby 25. 4. 2023, velikost šarže 1 461,6 kg (dále jen „výrobek“), u něhož Státní veterinární ústav Jihlava laboratorním vyšetřením zjistil obsah hovězího masa $28,41 \pm 5,88$ g ve 100 g

výrobku, zatímco na obalu byl uveden obsah hovězího masa 44 % (zkušební protokol ze dne 9. 5. 2023, č. 034067/23). Za tento přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady na laboratorní vyšetření vzorku výrobku ve výši 3 410 Kč a náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč. K odvolání žalobkyně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím pouze částečně změnila záhlaví prvostupňového správního rozhodnutí tak, že text „a § 90 zákona o přestupcích a podle § 150 odst. 1 až 4 správního řádu vydává rozhodnutí formou příkazu“ nahradila slovy „zákona o přestupcích vydává rozhodnutí“; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Dle krajského soudu je výrok prvostupňového rozhodnutí, podle kterého byl ve výrobku „zjištěn obsah hovězího masa $28,41 \pm 5,88\text{g}$ ve 100 g výrobku, zatímco na obalu byl uveden obsah hovězího masa 44 %“, přezkoumatelný. Na základě banální matematické úvahy, dle které 1 g ze 100 g představuje 1 % z celku, lze dle krajského soudu dovodit, že zastoupení hovězího masa v celém výrobku při zohlednění nejistoty měření ve prospěch žalobkyně činí maximálně 34,29 %. Krajský soud neshledal důvodnými ani žalobní námitky, dle kterých se žalovaná jednak nevypořádala s tvrzením žalobkyně, že při analýze měla být provedena korekce na přebytný tuk a pojivovou tkáň tak, aby byl zohledněn požadavek na maximální přípustný obsah těchto složek ve složce označené jako „maso“; jednak s námitkou, že dusíkové faktory pro hovězí maso nejsou legislativně stanoveny. Dle krajského soudu se žalovaná těmito námitkami zabývala dostatečně, a to zejména na str. 9 odůvodnění rozhodnutí, kde vysvětlila, proč považovala použitou metodu analýzy vzorku i přes uplatněné námitky za správnou. Rozhodnutí žalované proto není dle krajského soudu ani z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Krajský soud rovněž nepřisvědčil námitce, že žalovaná nesprávně odmítla provést v řízení důkaz prohlášením Ing. J. J. ze dne 19. 9. 2023, jehož součástí je pracovní postup výroby mletého masa a masného polotovaru OS-705-06, verze 2.0, Kosteckých uzenin a.s., platnost od 1. 4. 2022. Žalovaná neprovedení důkazu přesvědčivě odůvodnila na str. 6 rozhodnutí a krajský soud se ztotožnil se závěrem žalované, že jakékoli prohlášení či doložení dodržení příslušných postupů není způsobilé zpochybnit výsledky laboratorní analýzy odebraného vzorku.

[3] Ve vztahu k použité metodě krajský soud uzavřel, že Státní veterinární ústav Jihlava byl v době zpracování analýzy vzorku akreditovanou zkušební laboratoří dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „zákon o technických požadavcích na výrobky“), a tudíž jím provedené laboratorní šetření je dle § 52 odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), podkladem pro rozhodnutí. Rozsah akreditace zahrnoval i chemická, mikrobiologická, imunochemická, molekulárně biologická a senzorická vyšetřování potravin, a proto laboratoř Státního veterinárního ústavu Jihlava byla odborně způsobilá provádět vyšetřování obsahu potravin za použití relevantních metod. Stanovení obsahu hovězího masa v masných výrobcích bylo založeno na stanovení obsahu masa dle SOP 8.127 a stanovení DNA skotu dle SOP MB.05, a to v souladu s přílohou k osvědčení o akreditaci laboratoře Státního veterinárního ústavu Jihlava. Nařízení Komise (ES) č. 2004/2002 ze dne 8. listopadu 2002 o postupu určování obsahu masa a tuku v některých výrobcích z vepřového masa (dále jen „nařízení č. 2004/2004“) nebylo přímo aplikováno, odkazováno je na něj pouze v souvislosti s identifikací použité zkušební metody SOP 8.127. Z dotčeného nařízení navíc nevyplývá,

pokračování

že by nebylo použitelné i pro jiné druhy masa než maso vepřové, a tedy že by použitá metoda nemohla být použita i v případě testování obsahu masa hovězího. Ze stanoviska ke stanovení podílu hovězího masa v masném polotovaru ze dne 6. 11. 2024, vypracovaného doc. R. Š. z Vysoké školy chemicko-technologické v Praze, Fakulty potravinářské a biochemické technologie, Ústavu konzervace potravin (dále jen „odborné vyjádření doc. Š.“), kterým se žalobkyně pokouší zpochybnit správnost použitých metod, vyplývá, že metody použité laboratoří Státního veterinárního ústavu Jihlava vedly ke správnému stanovení celkového obsahu masa (všech savců a ptáků určených k lidské spotřebě), avšak nemohly vést k přesnému určení konkrétního zastoupení masa hovězího. Uvedenou skutečnost ovšem dle krajského soudu zohledňuje tzv. rozšířená nejistota měření, jak plyne z vyjádření Státního veterinárního ústavu Jihlava ze dne 27. 6. 2023, č. j. SVÚ-419/2023, které je součástí správního spisu. Tuto možnou nepřesnost tedy správní orgány nekladly žalobkyni k tíži, a nejedná se o vadu, která by mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí žalované. Pochybení pak krajský soud neshledal ani v tom, že Státní veterinární ústav Jihlava vycházel z metodického pokynu Ministerstva zemědělství č. MZE-67807/2021-18122 (dále jen „metodický pokyn“). Žalobkyně neuvedla, proč by uvedený metodický pokyn měl být v rozporu se zákonem, a současně není pochybením, pokud metodický pokyn odkazuje v určitých otázkách (například v otázce stanovení tzv. dusíkových faktorů) na odbornou literaturu představující zdroj vědeckého poznání.

[4] K námitkám týkajícím se použitého vzorku krajský soud uvedl, že analýzu vzorku provedla akreditovaná laboratoř, u které se předpokládá správnost použitých postupů. Nedůvodné jsou námitky žalobkyně, že Státní veterinární ústav Jihlava je jedinou akreditovanou laboratoří zajišťující stanovení obsahu hovězího masa ve výrobcích, a žalobkyně proto neměla možnost se obrátit na jinou laboratoř. Krajský soud připomněl, že žalobkyně nepožadovala odebrání druhého vzorku za účelem zpracování druhého stanoviska ve smyslu § 16 odst. 7 zákona o potravinách, jak plyne z protokolu o odběru vzorků ze dne 18. 4. 2023. Současně nedoložila, že by se v této souvislosti pokusila kontaktovat jinou laboratoř v zahraničí. Odebrání dvou vzorků bylo v souladu s vyhláškou č. 289/2007 Sb., o veterinárních a hygienických požadavcích na živočišné produkty, které nejsou upraveny přímo použitelnými unijními předpisy (dále jen „vyhláška č. 289/2007 Sb.“), podle jejíhož čl. 5 části A přílohy č. 3 je odebrání pěti vzorků třeba pouze v případě testování mikrobiologických požadavků; v opačném případě se z téže šarže odebírají jeden až dva vzorky. Krajský soud uzavřel, že žalobkyně je povinna zajistit správné označení obsahu masa ve všech na trh uváděných výrobcích, a proto její argumentace, dle které odebraný vzorek (2 × 600 g) představuje pouze 0,0068 % celé šarže (1 461,6 kg), není rozhodný.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní poukazuje na nepřezkoumatelnost, kterou spatřuje v tom, že dle výroku prvostupňového rozhodnutí byl laboratorním vyšetřením zjištěn ve výrobku obsah hovězího masa $28,41 \pm 5,88$ g ve 100 g, zatímco na obalu výrobku byl uveden obsah hovězího masa 44 % v celém balení, tedy v 600 g. Z výroku prvostupňového rozhodnutí tedy nelze bez pochybností dovodit, jaký byl zjištěný celkový obsah masa ve vzorku výrobku o 600 g (v procentech), a v čem tedy mělo spočívat klamavé označení výrobku. Krajský soud se vůbec nevypořádal se stěžovatelskými námitkami, že vzorek

o velikosti 100 g není relevantní pro dopočítávání zbylého obsahu masa ve výrobku o celkové hmotnosti 600 g a dále že vzorek o velikosti 100 g nelze vztahovat k celé šarži výrobku o velikosti 1 461,6 kg. Krajský soud se současně nezabýval námitkou týkající se nutnosti provádět korekce na přebytný tuk a pojivovou tkáň tak, aby byly splněny požadavky na maximální přípustný obsah těchto složek v komponentě označené jako „maso“, a dále námitkou, že dusíkové faktory pro hovězí maso nejsou legislativně stanoveny.

[6] K prokázání toho, že stěžovatelčin výrobní proces podléhá důsledné kontrole, dodržování receptury a postupu výroby, navrhla stěžovatelka důkaz výpovědi Ing. J. J. ze dne 19. 9. 2023, jehož součástí je i pracovní postup výroby mletého masa a masného polotovaru OS-705-06, verze 2.0, Kosteckých uzenin a.s., platnost od 1. 4. 2022. Tento důkaz však žalovaná odmítla provést s odůvodněním, že nemůže žádným způsobem zpochybnit věrohodnost a správnost výsledků laboratorního vyšetření úředně odebraných vzorků. V případě protichůdných tvrzení stěžovatelky a žalované však měl být při zachování zásady materiální pravdy a zásady *in dubio pro reo* tento důkaz proveden.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí ani s metodou SOP 8.127, která byla použita k určení obsahu hovězího masa ve výrobku a která se dle nařízení č. 2004/2002 vztahuje pouze na maso vepřové, pro jiné druhy masa není použitelná. Stěžovatelka popírá, že by v řízení neuvedla, proč je daná metoda nepoužitelná. Upozornila, že krajskému soudu kromě jiného předložila odborné vyjádření doc. Š., ze kterého vyplývá, že metody použité Státním veterinárním ústavem nebyly správné, protože nejsou schopné „dostatečně zohlednit podíl hovězího masa coby kosterní svaloviny oproti tukové a kolagenní tkáni, které rovněž obsahují DNA a které mají tendenci výsledky zkreslovat“. Předpokladem správné aplikace metody pro stanovení DNA SOP MB.05 – Kvantitativní stanovení druhové DNA (real-time PCR) je přitom právě použití správné definice masa jako kosterní svaloviny dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011“).

[8] Stěžovatelka dále zpochybňuje závěr krajského soudu, že veškerá pochybení jsou zahrnuta v tzv. rozšířené nejistotě měření. V této souvislosti upozorňuje, že nejistota měření nebyla ve skutečnosti aplikována, neboť nebyl proveden součet naměřené hodnoty a odchylky ani nebylo provedeno procentuální vyčíslení ve vztahu k deklarovanému obsahu masa. Podle stěžovatelky se v návaznosti na odborné vyjádření doc. Š. navíc mohlo jednat o odchylku nad rámec tzv. nejistoty měření plynoucí z metodického pokynu Ministerstva zemědělství, který není právně závazný a který navíc nebyl dodržen (např. v požadavku na zajištění reprezentativního vzorku o velikosti min. 300 g, v požadavku na dokonalou homogenizaci vzorku). Stěžovatelka upozornila, že v čl. 2 odst. 2.9 metodického pokynu, kde jsou popsány nejistoty stanovení výsledků, je výslovně uvedeno, že „v případě masných výrobků, kde vypočtený obsah masa může být ovlivněn dalšími faktory, lze rozšířenou nejistotu navýšit“. Z uvedeného je zřejmé, že se jedná nikoli o pevnou, ale ve své podstatě variabilní veličinu, a tedy neobstojí argumentace krajského soudu, že správní orgány vycházely z maximální možné hodnoty nepřesnosti, kterou stěžovatelce nekladly k tíži. Stěžovatelka dále zdůraznila, že primárním zdrojem analytického postupu mělo být nařízení č. 2004/2002, nikoli metodický pokyn, který je pouhým doporučením a není s nařízením č. 2004/2002 v souladu. Dodrženy nebyly ani požadavky přílohy samotného

pokračování

nařízení č. 2004/2002, zejména provedení analýzy na homogenních a reprezentativních vzorcích a zohlednění průměrného výsledku alespoň ze dvou měření.

[9] Stěžovatelka taktéž namítá, že v předchozím řízení byl nesprávně vyhodnocen obsah listinných důkazů. Podle stěžovatelky dokument Ministerstva zemědělství s názvem „*Výzkumné potřeby pro veřejnou soutěž v roce 2024 Programu na podporu aplikovaného výzkumu Ministerstva zemědělství na období 2024 – 2032, ZEMĚ II*“ (dále jen „program na podporu aplikovaného výzkumu“) jednoznačně potvrzuje, že dostupné metody vykazují značné rozdíly ve spolehlivosti, selhávají při analýze komplexních vzorků a jsou validní pouze za optimálních podmínek. Program dále upozorňuje na vliv tukové a pojivové tkáně, technologických postupů při výrobě a na absenci podkladů pro stanovení technologické odchylky, což podle stěžovatelky dokládá zásadní problém spočívající jak v nespolehlivosti používaných metod, tak v nejasné interpretaci zjištěných výsledků.

[10] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pro věc nejsou relevantní stanoviska odborných subjektů a výsledky jednání Českého svazu zpracovatelů masa. Poukazuje na skutečnost, že zápisy z těchto jednání (podpořené vlastními provedenými kontrolními testy) naopak prokazují, že odborná veřejnost považuje metodu kvantifikace hovězího masa přes DNA za nevhodnou a nevěrohodnou. Podle stěžovatelky tak tyto důkazy, společně s programem Ministerstva zemědělství na podporu aplikovaného výzkumu a odborným vyjádřením doc. Š., dokládají zásadní pochybnosti o správnosti vydaných správních rozhodnutí a napadeného rozsudku.

[11] Žalovaná práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

III.1 Nepřezkoumatelnost vydaných správních rozhodnutí

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelkou namítanou nepřezkoumatelností výroku prvostupňového správního rozhodnutí.

[14] Ve výrokové části rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným ze spáchání konkrétního přestupku, nesmí chybět jednak popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, jednak právní kvalifikace skutku [§ 93 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].

[15] Požadavky na preciznost formulace výrokové části rozhodnutí vydaných ve věcech správního trestání se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně zabýval. Jak vyplývá např. z rozsudku ze dne 29. 5. 2013, č. j. 9 As 68/2012-23, popisem skutku je „*slovní vyjádření jednání či skutkových okolností, které lze subsumovat (podřadit) pod jednotlivé znaky přestupku uvedené v zákoně. Je třeba, aby popis skutku obsahoval v rámci možností přesný popis podstatných okolností, které jsou významné z hlediska právní kvalifikace jednání jako přestupku a které zároveň dovolují toto jednání nezaměnitelným způsobem identifikovat a odlišit od jiných jednání. Zároveň je však nutno zdůraznit, že i přes zásadní roli výroku rozhodnutí o přestupku nelze popis skutku hodnotit přehnaně formalisticky, ale je nutno zohlednit, zda ve svém komplexu výrok naplňuje kritéria dostatečné specifikace a určitosti.*“ Hlavním důvodem,

proč judikatura vyžaduje, aby byl skutek ve výroku správního rozhodnutí ve věci správního trestání vymezen co nejpřesněji, je „*vytlačení nebezpečí záměny skutku, a tím i opakovaného postihu za týž skutek (čímž by došlo k porušení zásady ne bis in idem), a současně umožnění posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu za daný skutek*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, č. j. 1 As 180/2012-43, bod 21, obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65, bod 14). Z judikatury Nejvyššího správního soudu však zároveň vyplývá, že ačkoliv je třeba klást na vymezení skutku ve výroku rozhodnutí o přestupku přísné nároky, nemůže se současně jednat o nároky přehnané, které by pomíjely smysl a účel přesné specifikace skutku (shodně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 7 As 99/2023-31, bod 11, nebo ze dne 18. 4. 2023, č. j. 4 Ads 25/2023-26, bod 19).

[16] V projednávané věci se jedná o přestupek podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách. Tohoto přestupku se provozovatel potravinářského podniku dopustí tím, že poruší zákaz uvádět na trh potravinu podle § 10 odst. 1 zákona o potravinách. Podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách platí, že *na trh je zakázáno uvádět potraviny klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamavým způsobem*.

[17] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost prvostupňového správního rozhodnutí potvrzeného žalovanou v tom, že podle výroku tohoto rozhodnutí byl laboratorním vyšetřením zjištěn „*obsah hovězího masa 28,41 ± 5,88 g ve 100 g výrobku, zatímco na obalu byl uveden obsah hovězího masa 44 %*“. Dle stěžovatelky nelze z takto formulovaného výroku seznat konkrétní porušení zákona o potravinách, jelikož neuvádí procentuální vyjádření množství hovězího masa, nýbrž „pouze“ množství gramů hovězího masa ve 100 g výrobku.

[18] Krajský soud se s touto námitkou vypořádal v bodě 46 napadeného rozsudku tak, že poukázal na jednoduchou matematickou úvahu, „*dle které 1 g ze 100 g představuje 1 % z celku, zastoupení hovězího masa v celém výrobku tak při zohlednění nejistoty měření ve prospěch žalobkyně činí maximálně 34,29 %*“. Jinými slovy, plyne-li z výsledku laboratorní analýzy, že ve zkoumaném vzorku se při zohlednění nejistoty měření ve prospěch stěžovatelky nachází nejvýše 34,29 g hovězího masa na 100 g výrobku, neznamená toto zjištění nic jiného, než že zastoupení hovězího masa v celém výrobku činí maximálně 34,29 %. Je tedy zjevné, že se jedná o odlišný způsob vyjádření téhož.

[19] Dle Nejvyššího správního soudu je proto takto formulovaný výrok prvostupňového rozhodnutí možno považovat v souladu s výše citovanou judikaturou za dostatečně určitý, u něhož nehrozí záměna skutku ani opakovaný postih za týž skutek. Skutková podstata přestupku podle § 17 odst. 2 písm. f) zákona o potravinách ve spojení s § 10 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách spočívá v klamavém označení potravin uváděných na trh. Ve výroku rozhodnutí je přitom jednoznačně a nezaměnitelně identifikován jak klamavý údaj týkající se minimálního obsahu hovězího masa ve výrobku („*zatímco na obalu byl uveden obsah hovězího masa 44 %*“), tak údaj o skutečně zjištěném obsahu hovězího masa ve výrobku vyplývajícího ze zkušebního protokolu ze dne 9. 5. 2023, č. 034067/23 („*28,41 ± 5,88 g ve 100 g výrobku*“). Z výroku rozhodnutí je tedy bez pochybností patrné, v čem konkrétně v posuzovaném případě spočívalo klamavé označení – ve výrobku se dle závěrů správních orgánů nacházelo menší množství hovězího masa, než bylo v minimálním množství deklarováno na obalu. Absence údaje

pokračování

o procentuálním vyjádření zjištěného obsahu hovězího masa ve výrobku tak nezakládá neurčitost výrokové části a z toho plynoucí nepřezkoumatelnost vydaného správního rozhodnutí.

[20] Rovněž námitka směřující proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované o odvolání, jež se týká jednak nutnosti provádět korekce na přebytný tuk a pojivovou tkáň tak, aby byly splněny požadavky na maximální přípustný obsah těchto složek v komponentě označené jako „maso“, jednak toho, že dusíkové faktory pro hovězí maso nejsou legislativně stanoveny, není důvodná. Stěžovatelka v žalobě namítala, že se žalovaná s touto argumentací vůbec nevypořádala. Krajský soud proto nepochybil, odkázal-li v souvislosti s touto námitkou na str. 9 odůvodnění rozhodnutí o odvolání, kde se žalovaná s touto námitkou vypořádala. Požadavkům judikatury na kvalitu odůvodnění správních rozhodnutí (viz např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65) tak dostala i žalovaná v rozhodnutí o odvolání. Stejně tak vypořádání této námítky krajským soudem je dostatečné, a proto ani napadený rozsudek není z tohoto důvodu zatížen nepřezkoumatelností.

III.2 Správnost použitých metod analýzy obsahu masa ve výrobku

[21] Stěžejní část stěžovatelčiny kasační argumentace směřuje proti metodám Státního veterinárního ústavu Jihlava použitým pro určení obsahu hovězího masa ve výrobku.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, zda byl Státní veterinární ústav Jihlava oprávněn k provádění laboratorního vyšetření vzorků jako akreditovaná laboratoř.

[23] Podle § 52 odst. 3 písm. a) veterinárního zákona platí, že *je-li podkladem pro rozhodnutí orgánu veterinární správy výsledek laboratorního vyšetření vzorků, musí být výsledkem vyšetření provedeného státním veterinárním ústavem, národní referenční laboratoří, referenční laboratoří nebo laboratoří, které bylo vydáno pro příslušný okruh vyšetřování osvědčení o akreditaci podle zákona o technických požadavcích na výrobky a které Ústřední veterinární správa vydala povolení k provádění veterinární laboratorní a diagnostické činnosti; tyto subjekty se považují za úřední laboratoře určené podle čl. 37 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625.*

[24] Podle § 16 odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky *Akreditační orgán udělí akreditaci subjektu posuzování shody, který prokáže, že splňuje požadavky pro provádění konkrétní činnosti posuzování shody, které stanoví harmonizované normy, případně jiné dokumenty platné pro oblast posuzování shody (dále jen „akreditační požadavky“). Při posuzování žádosti zohlední akreditační orgán i dřívější akreditace, které byly udělené témuž subjektu posuzování shody. Pokud subjekt posuzování shody akreditační požadavky nesplňuje, akreditační orgán rozhodnutím žádost o udělení akreditace zamítne. Pokud tak nelze učinit bezodkladně, je akreditační orgán povinen o žádosti rozhodnout nejpozději do 120 dnů od zahájení řízení. Ve zvlášť složitých případech lze tuto lhůtu prodloužit o dalších 90 dnů.*

[25] Jak vyplývá z osvědčení o akreditaci č. 676/2002, laboratoř Státního veterinárního ústavu Jihlava byla v době zpracování analýzy vzorku v nyní posuzované věci akreditovanou zkušební laboratoří dle zákona o technických požadavcích na výrobky.

[26] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku správně poukázal na skutečnost, že příloha k osvědčení o akreditaci laboratoře Státního veterinárního ústavu Jihlava u položky č. 141 nazvané „*Stanovení obsahu masa dpočtem (z obsahu bílkovin a tuku)*“ jako předmět zkoušky obecně stanoví „*Maso, masné výrobky*“, přičemž na nařízení č. 2004/2002 odkazuje pouze co do identifikace metody SOP 8.127. Uvedené tedy neznamená, že tím došlo k přímé aplikaci uvedeného nařízení. V položce č. 805 označené jako „*Kvantitativní stanovení druhové DNA metodou real-time PCR a obsahu masa dpočtem z naměřených hodnot*“ s kódem „*SOP MB.05*“ jsou pak jako předmět zkoušky rovněž obecně označeny „*Masné výrobky*“.

[27] Z přílohy k osvědčení o akreditaci tak vyplývá, že Státní veterinární ústav Jihlava je oprávněn určovat obsah masa obecně u masa a masných výrobků. Nejedná se přitom o nepřipustně a překvapivě extenzivní výklad, jak tvrdí stěžovatelka. Z označení zkušebních postupů/metod, jakož i z názvu předmětu zkoušek totiž jednoznačně vyplývá, že se vztahují na maso a masné výrobky obecně.

[28] Kompetence Státního veterinárního ústavu Jihlava stanovovat obsah masa ve výrobcích je současně v souladu s čl. 34 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin (dále jen „nařízení č. 2017/625“). Podle čl. 34 odst. 2 písm. b) tohoto nařízení totiž mohou být pro laboratorní analýzy při úředních kontrolách použity i *metody splňující příslušná pravidla stanovená na vnitrostátní úrovni, nebo pokud taková pravidla neexistují, příslušné metody vyvinuté nebo doporučené národními referenčními laboratořemi v souladu s mezinárodně uznávanými vědeckými protokoly*.

[29] Krajský soud tak nepochybil v závěru, že Státní veterinární ústav Jihlava byl na základě oprávnění k akreditaci oprávněn k testování obsahu masa v kontrolovaném výrobku.

[30] Stěžovatelka nicméně zpochybňuje věrohodnost a vědeckou podloženost samotných metod použitých Státním veterinárním ústavem Jihlava pro zjištění obsahu hovězího masa v kontrolovaném výrobku.

[31] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že povinnost k prokázání vědecké podloženosti použitých metod nese žalovaná. V rozsudku ze dne 9. 11. 2021, č. j. 2 As 372/2020-37, k tomu Nejvyšší správní soud vyslovil následující závěry: „*To, že důkazní břemeno ohledně vědecké podloženosti Metody spočívalo na žalované, znamenalo, že stěžovatelka mohla zůstat v řízení o žalobě zcela důkazně pasivní, a přesto by bývala byla procesně úspěšná, neprokázala-li by sama žalovaná, že Metoda je skutečně souladná se stavem vědeckého poznání. Jestliže tedy stěžovatelka z vlastní iniciativy, a tudíž nad rámec své důkazní povinnosti (v užším smyslu), zpochybňovala unesení důkazního břemene žalovanou a označovala a navrhovala k tomu důkazy, nebyl takový její postup nezbytnou podmínkou důvodnosti její žaloby, a nejednalo se tak ani o její důkazní břemeno, jež by nesla nezávisle na své vůli a procesní strategii.*“ V daném případě tak žalovaná byla povinna prokázat akceptovatelnost použitých metod s ohledem na stav vědeckého poznání (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2022, č. j. 2 As 409/2020-59, bod 13).

pokračování

[32] K prokázání tvrzené nevěrohodnosti a nespolehlivosti použitých metod stěžovatelka v předchozím řízení navrhovala hned několik důkazů, mj. odborné vyjádření doc. Š. a dále program na podporu aplikovaného výzkumu a jeho přílohu („protokol z hodnocení poskytovatele“), které krajský soud provedl k důkazu při jednání.

[33] Z odborného vyjádření doc. Š. vyplynulo, že metody použité laboratoří Státního veterinárního ústavu Jihlava sice vedou ke stanovení celkového obsahu masa, resp. *„lépe řečeno se jedná o součet všech použitých druhů masa (všech savců a ptáků určených k lidské spotřebě)“*, avšak nemohou vést k přesnému určení konkrétního zastoupení masa hovězího (podílu masa jako kosterní svaloviny, kterou výrobci masných výrobků jsou povinni značit na obale produktů). Dle odborného vyjádření budou *„jak tuková tkáň, tak kolagenní tkáň výsledky zkreslovat. Jde o několik faktorů, které se mohou v rámci hodnocení obsahu masa uplatňovat. Prvním faktorem je, že obě tyto tkáně zhoršují výsledky extrakce DNA z masného výrobku. Za druhé tyto tkáně obsahují méně DNA než svalovina, takže se z nich bude extrahovat méně DNA. Za třetí, obě tyto tkáně mají maximální hodnoty pro jejich obsah v mase jako složce masného výrobku. Jsou-li tyto hodnoty nejvyššího obsahu překročeny, avšak všechna ostatní kritéria definice masa jako kosterní svaloviny jsou splněna, musí být obsah masa jako složky masného výrobku odpovídajícím způsobem snížen a v seznamu složek musí být kromě výrazu ‘maso’ uvedena přítomnost tuku nebo pojivové tkáně podle toho, pro kterou tkáň byl limit překročen.“*

[34] Dle závěrů odborného vyjádření doc. Š. tak nebyl v tomto konkrétním případě *„obsah hovězího masa stanoven správně, protože laboratoř SVÚ Jihlava neuvažovala a nepoužívala správně definici masa jako kosterní svaloviny dle nařízení č. 1169/2011. Celkový obsah masa byl stanoven správně, avšak podíl jednotlivých mas ve výrobku byl stanoven chybně a nemůže být vypočítán z poměru naměřené DNA. Metoda, kterou využívá SVÚ Jihlava, lépe řečeno způsob výpočtu, by se pro tento typ výrobků neměla používat“*.

[35] K výše citovaným závěrům odborného vyjádření krajský soud uvedl, že výše citované skutečnosti zohledňuje tzv. rozšířená nejistota měření. Jakkoli je tedy výpočet množství hovězího masa, tj. kosterní svaloviny ve smyslu nařízení č. 1169/2011, z poměru naměřené DNA zatížen určitou nepřesností, nebyla tato nepřesnost přičítána stěžovateli k tíži, a proto se nejedná o vadu, která by mohla způsobovat nezákonnost vydaných správních rozhodnutí.

[36] K obsahu programu na podporu aplikovaného výzkumu a jeho příloze pak krajský soud v napadeném rozsudku toliko uvedl, že skutečnost, že stát prostřednictvím uvedeného dotačního programu usiluje o zdokonalení používaných metod, nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalované opřené o analýzu provedenou akreditovanou laboratoří. Krajský soud opětovně poukázal na skutečnost, že výsledek zohledňuje nejistotu měření, která se s aktuálně používanými metodami pojí, ve prospěch stěžovatelky, která neuvedla nic konkrétního, co by použité metody zpochybnilo.

[37] Výše provedené hodnocení provedených důkazů krajským soudem však Nejvyšší správní soud nepovažuje za dostatečné. Z obsahu odborného vyjádření i z obsahu programu na podporu aplikovaného výzkumu totiž vyplývá (s uvedením obdobných důvodů), že používané metody *„umožňují relativně přesnou kvalitativní analýzu druhového zastoupení živočišných komponent v masných produktech, ovšem jejich schopnost stanovit*

kvantitativní zastoupení jednotlivých komponent je značně rozdílná a ve větší či menší míře selhávají při analýze komplexních vzorků složených ze dvou a více druhů mas.“ O takový případ (vzorek složený ze dvou druhů masa, a sice masa vepřového a hovězího) se přitom jednalo i v nyní posuzovaném případě.

[38] Citovaný materiál Ministerstva zemědělství přiznává, že existují pochybnosti o použitelnosti v současnosti užívaných metod (viz str. 12 a 13 programu), „neboť jsou ověřovány za optimálních podmínek a na individuálních matricích obvykle s nízkým obsahem tuku nebo bez přítomné pojivové tkáně. Jeden ze základních problémů přitom představuje přítomnost tukové a případně pojivové tkáně ve výrobcích. Velikost tukových buněk je ve srovnání se svalovými buňkami značně proměnlivá, a mohou tedy poměrově obsahovat odlišné množství DNA, což pak může zkreslovat výsledky analýz. Odborná literatura se v drtivé většině případů věnuje analýze málo tučných vzorků, a to právě z toho důvodu, že vyšší obsah tuku komplikuje stanovení a vnáší vysokou nejistotu. Realitou je přitom skutečnost, že v tržní síti převažují právě výrobky s vyšším obsahem tuku. (...) Dalším, téměř nepopsaným vlivem, je dopad technologického postupu výroby masných výrobků, zejména při míchání jednotlivých komponent mletého masa a masných polotovarů ve velkých objemech. Literatura ani legislativa blíže nespecifikují, jaká je reálně dosažitelná přesnost při míchání směsi dvou mas při dodržení správné výrobní praxe, a zcela tak chybí podklady pro stanovení technologické odchylky. I přes relativně velké množství publikovaných metod založených na stanovení poměru specifické DNA vzhledem k celkové živočišné DNA a metodám přepočtu na maso, tak panuje na tomto poli stále velká nejistota ohledně spolehlivosti jednotlivých metod analýz a správné interpretace výsledků.“

[39] V programu projektu se dále na str. 13 uvádí, že ministerstvo „a jemu podřízené kontrolní orgány SVS a SZPI mají povinnost kontrolovat složení výrobků především za účelem ochrany spotřebitele před klamáním. V současné době se však ukázalo, že interpretace výsledků analýz mohou být negativně ovlivněny řadou nejistot vzniklých během technologického postupu výroby zejména u mletých mas a masných polotovarů (stav suroviny, homogenita směsí apod.). Možnost kvantifikace druhu masa v případě mletého masa a masných polotovarů z mletého masa jsou tak (...) velmi omezené. Standardizace a především validace na specifikovaných typech směsí mletých mas a masných polotovarů a s ohledem na jejich složení a technologickou přípravu je tedy žádoucí, aby kontrolní orgány měly k dispozici robustní nástroj využitelný při úředních kontrolách u výrobců a prodejců.“ Daný projekt by tedy měl vést k určení „certifikované metodiky (...), která bude obsahovat standardizované a validované postupy stanovení procentuálního zastoupení jednotlivých složek živočišného původu v masných produktech, především v mletých masech a masných polotovarech“, přičemž „je žádoucí, aby analytické postupy zahrnovaly nejen ověření konkrétní metody, ale i přesný postup interpretace dat s ohledem na nejistoty měření (...). Stanovení nejistot a nastavení parametrů interpretace výsledků a přepočtů by přitom měla být provedena na masných produktech připravených v reálném provozu. (...)“

[40] Nelze tedy souhlasit s konstatováním krajského soudu, že stěžovatelka neuvedla nic, čím by použité metody relevantně zpochybnila. Obsah shora citovaných důkazů naopak dokládá, že samo Ministerstvo zemědělství v materiálu přiznává nepřesnost a nespolehlivost metod používaných Státním veterinárním ústavem Jihlava ke zkoumání vzorků složených ze dvou a více druhů masa. Za dané situace proto byl krajský soud povinen (za součinnosti se správními orgány, Státním veterinárním ústavem Jihlava,

pokračování

Veterinární univerzitou Brno jakožto výzkumným pracovištěm označeným v programu výzkumu, případně po oslovení jiného odborného pracoviště či znalce s odborností na stanovení procentuálního zastoupení jednotlivých komponent živočišného původu v mletém mase) přezkoumatelně vyhodnotit, zda metodika použitá správními orgány v tomto konkrétním případě a interpretace zjištěných výsledků skutečně jsou v souladu se současným stavem vědeckého poznání a zda žalovaná navzdory všem výše popsaným pochybnostem v řízení skutečně prokázala, že konkrétní metody, které byly v tomto případě použity k analýze vzorků, lze považovat za spolehlivé, věrohodné a průkazné. Jelikož se krajský soud tímto hodnocením v odůvodnění napadeného rozsudku dostatečně nezabýval a omezil se toliko na nekonkrétní konstatování, že se ministerstvo tímto způsobem pouze pokouší o zdokonalení metod, přičemž provedla-li testování akreditovaná laboratoř, svědčí to bez dalšího o spolehlivosti použitých metod, je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Za dané situace proto nebylo nutné se nyní podrobněji zabývat námitkami týkajícími se možnosti aplikovat na daný případ konkrétní unijní úpravu postupu určování obsahu masa a tuku ve výrobcích (zpochybňovanou stěžovatelkou), nebyla-li prozatím potvrzena ani spolehlivost použitých metod.

[41] Za dostatečnou pak nelze v této souvislosti považovat ani argumentaci krajského soudu, že veškeré nepřesnosti zohledňuje rozšířená nejistota, jejíž hodnota v maximální výši nebyla stěžovatelce kladena k tíži, přičemž vzorek ani po jejím zohlednění neodpovídal deklarované hodnotě obsahu hovězího masa. Nebude-li v dalším řízení v návaznosti na výše uvedené prokázána průkaznost a spolehlivost metodiky ministerstva používané k testování vzorků směsí masa (s ohledem na vysokou míru nepřesnosti), nelze bez dalšího vycházet ani z hodnot touto metodikou stanovených. Stěžovatelka přitom v kasační stížnosti rovněž poukázala na skutečnost, že čl. 2 (odst. 2.9) metodického pokynu počítá s možností rozšířenou nejistotu dále navýšit právě v případě *masných výrobků, kde vypočtený obsah masa může být ovlivněn dalšími faktory*. K tomuto navýšení v daném případě přistoupeno nebylo.

III.3 Odběr a testování vzorků

[42] Pokud se jedná o odběr vzorků a jejich testování v tomto konkrétním případě, krajský soud se této problematice věnoval v bodech 70 a násl. napadeného rozsudku. Správní orgány v souladu se zákonem vztáhly výsledky zkoumaného vzorku (který představovalo celé balení výrobku) na celou šarži v souladu s definicí obsaženou v § 2 písm. k) zákona o potravinách. Podle tohoto ustanovení šarží představuje *množství druhově totožných jednotek, které byly vyrobeny za stejných podmínek*. Uvedená definice je založena na tom, že všechny výrobky označené stejnou šarží mají stejné, nebo jen nepatrně odlišné vlastnosti, a proto lze i jen z jednoho testovaného výrobku dovozovat závěry pro celou šarží (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2019, č. j. 5 As 354/2018-44, bod 30). Jak navíc správně uvedl krajský soud, podle čl. 5 části A přílohy č. 3 vyhlášky č. 289/2007 Sb. upravující postup při odběru vzorků, platí, že z téže šarže se zpravidla odebírají jeden až dva vzorky. Dle protokolu o odběru vzorků ze dne 18. 4. 2023 odebral správní orgán prvního stupně celkem dva vzorky. Postupoval tedy zcela v souladu s výše citovanou vyhláškou.

[43] Ze zkušebního protokolu ze dne 9. 5. 2023, č. 034067/23, neplyne, že by laboratoř Státního veterinárního ústavu Jihlava v rámci analýzy použila vzorek toliko o velikosti 100 gramů. Naopak ze záznamu o odběru vzorků ze dne 18. 4. 2023 vyplývá, že dva vzorky představovala celá balení výrobku (dvakrát po 600 gramech), přičemž i ve zkušebním protokolu ze dne 9. 5. 2023, č. 034067/23, jsou identifikovány právě tyto dva vzorky.

[44] Pokud se ovšem jedná o stěžovatelkou namítané nezajištění homogenity vzorku, je nutno na tomto místě opětovně poukázat na obsah k důkazu provedeného programu Ministerstva zemědělství na podporu aplikovaného výzkumu, z něhož vyplývá, že interpretace výsledků analýz mohou být v současné době „*negativně ovlivněny řadou nejistot vzniklých během technologického postupu výroby zejména u mletých mas a masných polotovarů*“, mezi něž se řadí i homogenita směsi. Ani zkušební protokol přitom žádnou informaci o tom, že byl zkoumaný vzorek dokonale zhomogenizován a jakým způsobem (v souladu s čl. 2 odst. 2.3 metodického pokynu), neobsahuje.

III.4 Neprovedení navrhovaných důkazů

[45] S výše uvedeným pak souvisí i stěžovatelčina námitka, že žalovaná neprovedla důkaz prohlášením Ing. J. J. ze dne 19. 9. 2023, jehož součástí je i pracovní postup výroby mletého masa a masného polotovaru OS-705-06, verze 2.0, Kosteleckých uzenin a.s., platnost od 1. 4. 2022. Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na str. 6 rozhodnutí žalované, kde se žalovaná s touto námitkou vypořádala tak, že zpětné potvrzování dodržení receptury a pracovního postupu výroby nemůže zpochybnit věrohodnost a správnost výsledků laboratorního vyšetření odebraných vzorků.

[46] Přestože se žalovanou a krajským soudem je možno obecně souhlasit do té míry, že *ex post* prováděné dodatečné potvrzování dodržení pravidel výroby, receptury a pracovního postupu prohlášením odpovědného zaměstnance samo nepostačuje k potvrzení obsahu konkrétní šarže výrobku, je i zde nutno poukázat na obsah k důkazu provedeného programu výzkumu Ministerstva zemědělství, který potvrzuje, že „*interpretace výsledků analýz mohou být negativně ovlivněny řadou nejistot vzniklých během technologického postupu výroby zejména u mletých mas a masných polotovarů*“. Je tedy žádoucí, aby analytické postupy zahrnovaly nejen ověření konkrétní metody, ale i přesný postup interpretace dat s ohledem na nejistoty, které vznikají právě v průběhu technologické přípravy a výroby. Nelze tedy dopředu vyloučit, že by i obsah výpovědi odpovědného pracovníka mohl mít přínos a význam pro interpretaci výsledků provedené analýzy a náležité zjištění skutečného stavu věci.

[47] Z týchž důvodů nelze souhlasit ani s odmítnutím krajského soudu provést důkazy zápisy zachycujícími výsledky jednání Českého svazu zpracovatelů masa za účasti zástupců žalované, Státní zemědělské a potravinářské inspekce a Státního veterinárního ústavu Jihlava (tzv. kulatého stolu). Stěžovatelka v této souvislosti důvodně namítá, že krajský soud degraduje tato jednání a jejich význam a výsledky na pouhý projev nesouhlasu zpracovatelů masa s nastaveným systémem testování, a to v situaci, kdy soud odmítl provést tyto listiny k důkazu. Ani zde ovšem nelze vyloučit, že obsah těchto listin může ve spojitosti s dalšími důkazy, které budou v řízení provedeny, resp. ve spojitosti s důkazy, u nichž potřeba jejich provedení teprve vyplýne z obsahu těchto listin, přispět k objasnění a vyřešení sporné otázky věrohodnosti a spolehlivosti použitých metod, včetně otázky

pokračování

možného porušení legitimního očekávání, byl-li by prokázán konsenzus stran postupu kontrolních orgánů do doby vyjasnění dané problematiky.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. Přezkoumatelně se tedy krajský soud v dalším řízení vypořádá s veškerými žalobními námitkami, zejména s těmi, které zpochybňují přesnost, spolehlivost a průkaznost použitých metod a na jejich základě zjištěných výsledků.

[49] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. ledna 2026

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu