



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **MLÝN PERNER SVIJANY, spol. s r.o.**, Svijany 17, zastoupena advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., Na Florenci 2116/15, Praha, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 4. 2025, čj. SZPI/AR537-33/2024, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 16. 2. 2026, čj. 59 A 35/2025-92,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Ústí nad Labem, byla žalobkyně uznána vinnou, že:

1) *V rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny uváděla na trh potravinu opatřenou zavádějící informací na obale potraviny týkající se složení, tím že [...] uvedla na trh (zabalila) [...] celkem 2 930 kg potraviny PERNERKA MOUKA BIO ŠPALDOVÁ HLADKÁ, [...] složení: bio pšeničná mouka špaldová hladká. Odebraný vzorek této potraviny [...] nevyhověl deklaraci na obale – laboratorními rozbory byl ve vzorku zjištěn podíl pšenice seté v množství 33g/100g a podíl pšenice špaldy 67g/100g, přičemž na obale výrobku nebyla deklarována složka mouka z pšenice seté. [...] Průměrný spotřebitel tedy mohl důvodně očekávat, že si kupuje potravinu, která obsahuje pouze špaldovou mouku, nikoliv i příměs mouky z pšenice seté. Uvedením zavádějící informace o potravině obviněná porušila ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům [...] (dále jen „nařízení č. 1169/2011“), čímž se dopustila*

přestupku dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1997 Sb.“, případně též zákon o potravinách, pozn. NSS).

*2) V rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny uváděla na trh potravinu opatřenou závadějí informací na obale potraviny týkající se složení, tím že [...] uvedla na trh (zabalila) množství celkem 3 600 kg, a to potraviny **PERNERKA MOUKA ŠPALDOVÁ HLADKÁ**, [...] složení: pšeničná mouka špaldová hladká, v množství 600 kg; **PERNERKA MÚKA ŠPALDOVÁ HLADKÁ**, [...] složení: pšeničná múka špaldová hladká v množství 3 000 kg. Odebraný vzorek této potraviny [...] nevyhověl deklaraci na obale – laboratorními rozborů byl ve vzorku zjištěn podíl pšenice seté v množství 43g/100g a podíl pšenice špaldy 57g/100g, přičemž na obale výrobku nebyla deklarována složka mouka z pšenice seté. [...] Průměrný spotřebitel tedy mohl důvodně očekávat, že si kupuje potravinu, která obsahuje pouze špaldovou mouku, nikoliv i příměs mouky z pšenice seté. Uvedením závadějí informace o potravine obviněná porušila ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, čímž se dopustila přestupku dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb.*

*3) V rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny uvedla na trh potravinu opatřenou závadějí informací na obale potraviny týkající se složení, tím že jakožto výrobce a současně dodavatel [...] uvedla na trh (zabalila) [...] a dodala společnosti **BONAVITA, spol. s r.o.**, [...] celkem množství 4 914 kg potraviny **BONAVITA ŠPALDOVÁ MOUKA HLADKÁ**, [...] složení: špaldová mouka hladká. Odebraný vzorek této potraviny [...] nevyhověl deklaraci na obale – laboratorními rozborů byl ve vzorku zjištěn podíl pšenice seté v množství 31g/100g a podíl pšenice špaldy 69g/100g, přičemž na obale výrobku nebyla deklarována složka mouka z pšenice seté. [...] Průměrný spotřebitel tedy mohl důvodně očekávat, že si kupuje potravinu, která obsahuje pouze špaldovou mouku, nikoliv i příměs mouky z pšenice seté. Uvedením závadějí informace o potravine obviněná porušila ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, čímž se dopustila přestupku dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb.*

Za popsané přestupky byla stěžovatelce udělena pokuta ve výši 180 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení a laboratorního rozboru.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí o přestupcích odvolala, ale žalovaná (dále také jako SZPI) odvolání zamítla a potvrdila tak rozhodnutí inspektorátu. Krajský soud zamítl následně podanou žalobu.

2. Kasační stížnost, vyjádření žalované

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní nejprve obecně pojednává o své tradici, orientaci na kvalitu a férovém podnikání. Také shrnuje dosavadní průběh řízení.

2.1 Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a nezákonný ve vztahu k posouzení spolehlivosti použitých laboratorních metod

[4] **Stěžovatelka** namítá nesprávné posouzení otázky spolehlivosti a standardizace laboratorních metod použitých při analýze vzorků.

[5] Krajský soud nesprávně a nepřezkoumatelně uzavřel, že pokud dvě různé laboratoře, využívající odlišné metodické postupy, dospěly k téměř shodným výsledkům, je zřejmé, že identifikace jednotlivých odrůd pšenice nepředstavovala technický či metodický problém.

pokračování

Krajský soud opomenul věcnou podstatu námitky. Stěžovatelka nepopírala, že obě laboratoře dospěly ke shodným výsledkům, ale namítala, že obě použité metody (proteomická analýza i metoda PCR) sdílejí tentýž metodický předpoklad, který je vědecky zpochybnitelný.

[6] Argumentace správních orgánů, podle nichž mají pšenice špalda a pšenice setá odlišný genom, není zcela přesná. Stěžovatelka v kasační stížnosti blíže vysvětluje svůj odborný náhled. Dosud neexistuje jednotná metoda, jež by byla uznávána mezinárodními organizacemi pro testování pšenice špaldu. Některé metody jsou pouze kvalitativní, jiné vykazují chybovost. Vědecká praxe ukazuje, že rozlišování špaldu a pšenice seté je možné jen za určitých metodických předpokladů, přičemž spolehlivost použitých markerů nemusí být univerzální napříč odrůdami a zpracovanými matricemi. Inspektorát ani krajský soud se s těmito limity dostatečně nevypořádaly.

[7] Shoda výsledků dvou laboratoří, které využívají metody sdílející tentýž vědecky zpochybnitelný základ, nemůže bez dalšího vést k závěru, že tyto metody jsou způsobilé spolehlivě rozlišit mezi oběma poddruhy pšenice. Krajský soud konstatoval, že shodnost výsledků postačuje pro závěr o způsobilosti metod, aniž se jakkoliv vypořádal s vědeckými argumenty stěžovatelky ohledně společných metodologických limitů obou použitých metod. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[8] Krajský soud také nesprávně vyhodnotil odborné posouzení doc. RNDr. I. B., Ph.D. V bodě 42 napadeného rozsudku vytrhává z kontextu dílčí větu odborného posouzení a pomíjí jeho celkové vyznění.

[9] Ze zkušeností stěžovatelky plyne, že existují odrůdy pšenice špaldu, které jsou metodou PCR mylně označeny jako pšenice setá. Chyby metoda vykazuje zejména u tzv. atypických odrůd. Vzhledem ke složitosti jednoho ze vzorků (typická pšenice špalda, atypická pšenice špalda a měkká pšenice) není možné složky kvantifikovat. Proto by podíl pšenice špaldu mohl být vyšší v závislosti na množství atypické pšenice špaldu. Krajský soud nevzal v potaz, že to připustila sama laboratoř Eurofins, což zpochybňuje kategorické závěry správních orgánů.

[10] Krajský soud uzavřel, že absence formálního uznání určité metody mezinárodními institucemi ještě neumožňuje zpochybnit její použitelnost a vypovídací hodnotu. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2022, čj. 5 As 243/2021-39, který však není přílehlavý. Odkazovaná věc pojednává o metodě, u níž panuje v odborné komunitě shoda. V této věci jde o stanovení druhů pšenice ve zpracovaném produktu (mouce), u něhož vědecká komunita dosud nedospěla ke konsenzu ohledně standardní a spolehlivé metody.

[11] Absence mezinárodně uznávané metody pro testování pšenice špaldu může vést k různým interpretacím a aplikacím na úrovni jednotlivých členských států. Výsledky dosažené v jedné laboratoři nemusí být opakovatelné jinde. Tento stav je v rozporu s požadavkem na spravedlivý proces, pokud má být na základě takových nejistých výsledků vyvozována odpovědnost za údajné klamání spotřebitele.

[12] **Žalovaná** uvedla, že při testování byly použity dvě principiálně odlišné metody, vyvinuté právě pro rozlišení pšenice seté a špaldu s vědomím, že oba druhy si jsou geneticky podobné. Obě metody mohou rozlišit i velmi blízké druhy pšenice, byly ověřeny na široké škále odrůd pšenice špaldu a pšenice seté, a to jak v běžně setých odrůdách, tak v těch méně

obvyklých. Proteomická metoda byla ověřena na užším rozsahu vzorků autentické špaldy a pšenice seté, zejména na vzorcích zapsaných ve státní odrůdové knize, i na dalších odrůdách vyskytujících se na českém trhu. Také PCR metoda byla ověřena na širokém rozsahu odrůd pšenice špaldy. Metody jsou nezávislé a vzájemně se doplňují. Pro daný účel jsou nejvhodnější. Stěžovatelčin názor, že pšenici setou a špaldu nelze jednoznačně odlišit, je mylný.

[13] Neexistence jednotné kontrolní metody není při kontrole potravin nic neobvyklého. Podstatné je, aby metoda byla vhodná pro daný účel, byla validovaná a atributy metody byly potvrzeny. V EU se takové potvrzení zajišťuje ověřením nezávislým akreditačním orgánem a zahrnutím do rozsahu akreditace. Popsaný předpoklad obě metody splňují. Metody jsou vyvinuty tak, aby nedocházelo k nespolehlivostem. Byla testována jednoduchá matrice (mouka), nikoliv komplexní, vysoce zpracovaný mnohosložkový či tepelně opracovaný výrobek.

[14] V literatuře se objevovaly informace o falešně pozitivních výsledcích u některých odrůd špaldy, s tím se však již laboratoř Eurofins vyrovnala a PCR metodu vylepšila využíváním techniky kompetitivní alelově specifické PCR, jež dokáže spolehlivě odlišit pšenici špaldu a pšenici setou i u tzv. netypických odrůd.

[15] Stěžovatelka chybně uvedla, že metody používají stejný vědecky zpochybnitelný základ. Metody nejsou provázané ani založené na stejném základě. Mají společný pouze princip, že odlišují pšenici setou a špaldu na základě odlišných znaků. Obě metody jsou odzkoušeny na odrůdách pšenice špaldy uvedených ve Společném katalogu odrůd zemědělských rostlin vedeném Evropskou komisí a odrůdách ve Státní odrůdové knize. Rovněž jsou akreditovány českým a německým akreditačním orgánem. Byly vyvinuty a otestovány tak, aby jejich použitím a zejména použitím v kombinaci nevznikaly falešně pozitivní výsledky. Skutečný podíl pšenice špaldy ve vzorku může být opravdu vyšší než zjištěná hodnota v laboratoři, avšak jen v rámci nejistoty použité metody stanovení, která zahrnuje všechny možné variability analyzovaného vzorku.

2.2 Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a nezákonný ve vztahu k absenci legislativního vymezení špaldové mouky a porušení zásady právní jistoty

[16] **Stěžovatelka** dále namítla, že krajský soud se nedostatečně vypořádal s námitkou absence legislativního vymezení „špaldové mouky“ a s tím spojenou zásadou právní jistoty a předvídatelnosti správního rozhodnutí. Převzal závěry správních orgánů bez vlastní právní analýzy.

[17] Podle krajského soudu absence legislativního vymezení minimálního podílu špaldy nezbavuje provozovatele potravinářského podniku povinnosti respektovat čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011. Pšenice špalda je však v současné legislativě vymezena pouze jako poddruh pšenice seté, a nikoli jako samostatný legislativní druh se specifickými požadavky pro označování. Žádný právní předpis nestanoví minimální požadavky na obsah špaldy v mouce označené jako špaldová, ani nepodává výklad, co ještě lze za špaldový výrobek požadovat. Na unijní úrovni je pšenice špalda zmíněna jen v příloze č. II nařízení č. 1169/2011 jako produkt, který může vyvolávat alergii nebo nesnášenlivost u některých spotřebitelů. Z hlediska označování se tak jedná pouze o složku, která musí být deklarována

pokračování

kvůli možným alergickým reakcím, nikoli jako zvlášť upravený druh s legislativně vymezeným obsahem nebo složením.

[18] Krajský soud tedy dovedl povinnost, která není žádným právním předpisem stanovena. Není-li stanoveno, v jakém rozsahu je příměs pšenice seté přípustná, nelze legitimně sankcionovat subjekt, který jednal v dobré víře, s použitím certifikovaného osiva špaldy, a deklaroval výrobek jako „špaldovou mouku“. Správní orgány ani krajský soud nemohou bez legislativního podkladu brát soukromý názor odborné osoby (doc. RNDr. B., Ph.D.) na minimální podíl špaldové mouky v takto označeném výrobku za „závazný právní požadavek“, na jehož základě ukládají sankci. Ani odkaz na zápis z jednání Ministerstva zemědělství jako oporu pro výklad čl. 7 písm. a) nařízení č. 1169/2011 neobstojí, neboť nemá právně závaznou povahu.

[19] **Žalovaná** považuje námitku za nedůvodnou. Stěžovatelka směřuje absenci specifické definice pojmu „špaldová mouka“ s obecnou povinností pravdivě informovat o složení potravin, která vyplývá přímo z čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011. Označení „špaldová“ je sice dobrovolným údajem nad rámec vyhlášky č. 18/2020 Sb., ale pokud je toto označení použito, průměrný spotřebitel oprávněně očekává mouku výhradně ze špaldy a absence uvedení významného podílu pšenice seté v seznamu složek dle čl. 9 odst. 1 písm. b) téhož nařízení je objektivně zavádějící. Argumentace legislativní neurčitostí neobstojí, neboť zjištěný podíl pšenice seté nelze považovat za stopovou kontaminaci, ale za významnou příměs, jež několikanásobně převyšuje tolerovaný technologický limit 10 %, dohodnutý mezi výrobcí a odbornými institucemi.

2.3 Napadený rozsudek je nezákonný ve vztahu k vyloučení druhého odborného stanoviska

[20] Podle **stěžovatelky** krajský soud také nesprávně posoudil otázku přípustnosti a způsobu zohlednění druhého odborného stanoviska a aproboval výlučně formalistický přístup správních orgánů, který stěžovatelku zbavil reálného práva na obhajobu.

[21] Pořízení fotodokumentace i informace o obalu a bezpečnostních prvcích jsou pouze formálními požadavky stanovenými podzákoným právním předpisem (vyhláškou č. 231/2016 Sb., o odběru, přípravě a metodách zkoušení kontrolních vzorků potravin a tabákových výrobků). Trvat na jejich doložení i přes objektivní nemožnost stěžovatelky tak učinit lze vnímat jako odepření práva na druhé odborné stanovisko a znemožnění práva na obhajobu.

[22] Stěžovatelka doložila „rozumnou jistotu“ totožnosti vzorků jinými prostředky. Krajský soud tuto námitku nevypořádal a potvrdil odmítnutí druhého odborného stanoviska jen z formálních důvodů. Nevysvětlil však, proč „absence fotodokumentace a neúplné údaje o bezpečnostních prvcích obalu samy o sobě vylučují závěr o věcné totožnosti vzorků, byla-li tato totožnost tvrzena a dokládána i jinými prostředky“. Výsledky zkoušek přitom prokázaly výrazně nižší podíl pšenice seté, než jaký zjistily laboratoře v rámci kontroly inspektorátu. Inspektorát výsledky odborně nevyvrátil vlastními nálezy. Přitom kontaminace pšenice špaldy pšenicí setou nepředstavuje žádné zdravotní riziko. Správní orgány a krajský soud měly objasnit výrazné rozpory mezi stanovisky a vysvětlit, proč považují vlastní zjištění za přesvědčivější. Jejich postup je přepjatým formalismem.

[23] **Žalovaná** uvedla, že požadavky na zajištění totožnosti vzorků nejsou jen formálními náležitostmi, ale představují nezbytný procesní mechanismus k vyloučení záměny či

manipulace se vzorkem. Není-li zajištěna řádná dokumentace, nelze garantovat, že laboratoř zkoumala autentický vzorek. K výsledku pak nelze přihlídnout jako k rovnocennému a srovnatelnému důkazu. Stěžovatelce nebylo odepráno právo na druhé odborné stanovisko, neboť vzorky byly řádně odebrány a zapečetěny a měla možnost volby laboratoře.

2.4 *Napadený rozsudek je nezákonný ohledně hodnocení výše uložené sankce*

[24] **Stěžovatelka** rovněž namítla, že krajský soud nesprávně a nepřezkoumatelně posoudil námitky týkající se odůvodnění výše uložené sankce, zejména pokud jde o hodnocení skrytosti vady, přestupkové bezúhonnosti stěžovatelky a absence skutečné škody.

[25] Je-li vytýkaná vada skrytého charakteru, pak dle stěžovatelky je třeba optikou ustálené rozhodovací činnosti SZPI takovou skutečnost hodnotit ve prospěch obviněného.

[26] Přítomnost pšenice seté ve špaldové mouce je vadou, která je zjiitelná výhradně prostřednictvím vysoce specializovaných laboratorních analýz. Spolehlivost metod je různá. Za takové situace je nesprávné uzavřít, že vada není pro výrobce „objektivně neodhalitelná“. Stěžovatelka není provozovatelem akreditované laboratoře a její možnost průběžně ověřovat složení výrobků metodami, které ani samotný výzkum doposud nesjednotil, je značně omezená.

[27] Argumentem nemůže být, že výrobce plně odpovídá za složení potraviny. Za správnost informací o potravině totiž odpovídá každý provozovatel potravinářského podniku, který s potravinou nakládá, a to v rozsahu své činnosti. Stěžovatelka vykupuje produkty zemědělské prvovýroby od jiných subjektů a její postavení v celém řetězci proto neodůvodňuje, že zrovna jí nelze ve prospěch zohlednit skrytost vady. Závěr krajského soudu, že výrobce vždy plně odpovídá za složení potraviny, a tudíž mu nelze přiznat úlevu z důvodu skrytosti vady, odporuje principu proporcionality trestání a popírá faktické možnosti výrobce. Neexistuje zároveň žádná rychlometoda, kterou by se dalo při výkupu stanovit autenticitu pšenice špaldy.

[28] Podle krajského soudu na zákonnost sankce – s ohledem na její výši – nemá vliv, že správní orgány nezmínily přestupkovou minulost stěžovatelky či míru její součinnosti ve správním řízení. Tento závěr je nesprávný. Skutečnost, že se stěžovatelka doposud nedopustila žádného závažnějšího pochybení v oblasti potravinového práva, je standardní polehčující okolností, ke které správní orgány přihlíží, což logicky zakládá i legitimní očekávání účastníka. Krajský soud potvrdil nesprávný postup správních orgánů.

[29] Krajský soud také uvedl, že nahrazení třetiny obsahu výrobku jinou složkou je relevantní jako přitěžující okolnost a dílčí nedostatky odůvodnění správních rozhodnutí nemají vliv na jejich zákonnost. Z hodnocení správních orgánů však není zřejmé, proč a z jakých důvodů je takové množství považováno za vysoké. Zákon nevymezuje požadavek na nutný podíl pšenice špaldy, ale bez ohledu na to má podíl 31 % výrazně blíže k podílu 10 %, jenž představuje „*legislativně nezakotvenou dohodnutou toleranci*“. V každém výrobku stěžovatelky převládala pšenice špalda. Pokud se vůbec jednalo o přestupek, měla být popsána skutečnost hodnocena ve prospěch stěžovatelky. Krajský soud potvrdil posouzení, jež postrádá logické a přezkoumatelné odůvodnění.

pokračování

[30] Podle stěžovatelky spotřebitelé ve skutečnosti nebyli poškozeni (případný vyšší podíl pšenice seté namísto špaldy nevede k ekonomickému poškození srovnatelnému např. s prodejem potravin s nižší gramáží, než je deklarována na obalu). Krajský soud uzavřel, že nebylo nutné dohledávat konkrétní spotřebitele, kteří mouku zakoupili, a že porušení chráněného zájmu spočívalo již v samotném uvedení nesprávně označené potravin na trh. Tento závěr je však nesprávný tam, kde správní orgány zároveň hodnotí ekonomické ohrožení spotřebitelů jako přitěžující okolnost. V takovém případě musí správní orgány ověřit, zda poškození skutečně vzniklo. Tomu by mělo odpovídat i zjišťování skutkového stavu. Nevznikla-li žádná škoda, resp. nebyla-li správními orgány zjištěna, měla být tato skutečnost hodnocena ve prospěch stěžovatelky.

[31] Správní orgány opomněly skutečnosti hovořící ve prospěch stěžovatelky, což je na úkor objektivního posouzení závažnosti jejího jednání.

[32] **Žalovaná** zdůraznila, že u výrobce nelze uvažovat o skryté vadě, jak ji chápe kontrolní praxe u distributorů a prodejců. Stěžovatelka je výrobcem a plně odpovídá za složení potravin a systém kontroly surovin. Vada pro ni nebyla objektivně neodhalitelná. Argumentace skrytostí vady proto nemůže vést ke zmírnění odpovědnosti, neboť právě u výrobce se očekává nejvyšší míra odborné péče a znalosti složení výrobku.

[33] Určení výše sankce je výsledkem správního uvážení v souladu se zásadou individualizace sankce a s přihlédnutím k § 37 a násl. zákona o přestupcích.

[34] **Stěžovatelka** navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, alternativně aby zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[35] **Žalovaná** považuje závěry správních orgánů a krajského soudu za správné a dostatečné. Navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[37] Úvodem NSS uvádí, že neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. NSS připomíná, že pouhý nesouhlas stěžovatelky s věcným posouzením nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti polemizuje s názorem správních orgánů i krajského soudu ohledně všech okruhů jejích námitek, což by nebylo možné, byl-li by napadený rozsudek nedostatečně odůvodněn. K dílčím námitkám údajné nepřezkoumatelnosti se NSS vyjadřuje níže.

[38] NSS také poznamenává, že kasační námitky do velké míry opakují argumenty stěžovatelky, které již vypořádaly správní orgány a krajský soud. NSS se s jejich posouzením ztotožňuje.

3.1 Posouzení spolehlivosti použitých laboratorních metod je dostatečné a věcně správné

[39] Stěžovatelka namítla nesprávné posouzení otázky spolehlivosti a standardizace laboratorních metod použitých při analýze vzorků. Domnívá se, že neexistuje metoda, která by jednoznačně dokázala rozlišit pšenici špaldu a pšenici setou.

[40] Jako dílčí argument stěžovatelka uvedla, že podle krajského soudu dva shodné výsledky laboratoří samy o sobě prokazují způsobilost metod k rozlišení obou druhů pšenice. Krajský soud podle ní rovněž nesprávně a nepřezkoumatelně uzavřel, že pokud dvě laboratoře dospěly ke shodným výsledkům, pak identifikace jednotlivých odrůd pšenice nepředstavuje technický či metodický problém.

[41] Nic takového však krajský soud nevyslovil, resp. stěžovatelka dezinterpretuje jeho závěry.

[42] NSS připomíná, že inspektorát v rozhodnutí o přestupcích vysvětlil, že „*pšenice špalda (a její odrůdy) má od pšenice seté odlišný genom, což je využíváno právě při laboratorním stanovení. Metoda používaná v laboratoři SZPI v Praze je založena na proteomické analýze, při níž jsou stanovovány peptidy, charakteristické pro proteiny, které jsou kódovány genetickou informací, obsaženou v buňce pšenice. Znamená to, že metoda dokáže postihnout rozdíly v genetické informaci v jednotlivých odrůdách pšenice a rozlišit tak mezi nimi, zda se jedná o pšenici setou, či špaldu. Použitá metoda je akreditovaná a dle přílohy osvědčení o akreditaci má pořadové číslo zkoušky 2.5. Nad rámec proteomické metody si SZPI nechala všechny nevyhovující výsledky ověřit (zkonfirmovat) analýzou v jiné akreditované laboratoři, konkrétně v laboratoři Eurofins, a to metodou založenou na odlišném principu, a sice metodou polymerázové řetězové reakce (PCR), která stanovuje přímo charakteristické sekvence genomu (tj. úseky DNA) pro jednotlivé odrůdy pšenice, kde i tyto vzorky vyšly jakožto nevyhovující.*“ Žalovaná v rozhodnutí o odvolání doplnila: „*Na rozdíl od vizuálních či morfologických metod, které mohou být nepřesné, a některých molekulárních markerů, které vykazují vysokou míru genetické podobnosti mezi pšenicí špaldou a setou, proteomická analýza poskytuje jasné a reprodukovatelné výsledky. I přesto, že oba druhy sdílejí hexaploidní genom a mnoho společných genů, rozdíly v proteinech odrážejí specifické genetické odlišnosti mezi špaldou a setou. Tyto rozdíly zůstávají zachovány i při mechanickém zpracování nebo při výrobě mouky a pečiva, což zvyšuje využitelnost této metody. Proteomická analýza rovněž umožňuje překonat dosavadní omezení jiných metod, které jsou někdy pouze kvalitativní nebo nedostatečně přesné. Identifikace pomocí proteinových markerů poskytuje vědecky podložený způsob rozlišení pšenice špaldy a pšenice seté, včetně jejich odrůd. Tato metoda je uznávaná mezinárodní vědeckou komunitou a představuje vysoce spolehlivý přístup k přesnému určování pravosti pšenice špaldy. Uvedená metoda dokáže kvantifikovat množství pšenice seté.*“

[43] Právě na tyto závěry navázal krajský soud a v napadeném rozsudku konstatoval, že na stěžovatelčiny námitky odpověděly již správní orgány. Analýza potravin byla provedena akreditovanou laboratoří, jejíž závěry byly navíc potvrzeny nezávislým rozbořem, provedeným odlišnou metodou testování v jiné laboratoři, což krajský soud považoval za „zásadní“. V návaznosti na to krajský soud učinil závěr, že „*pokud dvě různé laboratoře, využívající odlišné metodické postupy, dospěly k téměř shodným výsledkům, je zřejmé, že identifikace jednotlivých odrůd pšenice nepředstavovala technický či metodický problém. Soud proto nemá žádné pochybnosti o tom, že použité metody umožnily spolehlivě rozlišit mezi jednotlivými odrůdami pšenice.*“ Tím krajský soud neřekl, že výsledky dvou laboratoří samy

pokračování

o sobě prokazují způsobilost použitých metod a technickou možnost rozlišení odrůd pšenice. Pouze navázal na úvahy správních orgánů, jež mu přišly logické a které podle něj stěžovatelka relevantně nezpochybnila. Krajský soud tedy „*neminul věcnou podstatu námitky*“, jak uváděla stěžovatelka.

[44] NSS k otázce standardizace a spolehlivosti metod uvádí, že je to správní orgán, kdo nese povinnost prokázat vědeckou podloženost použitých metod. Správní orgán je proto povinen poskytnout v řízení dostatečně informativní popis metod, na jehož základě může účastník uplatnit námitky zpochybňující vědeckou validitu. Zpochybňuje-li účastník řízení **relevantním způsobem** použité metody, je v řízení (před správními orgány či soudem) třeba přezkoumatelně vyhodnotit, zda jsou metody skutečně v souladu se současným stavem vědeckého poznání a zda **správní orgány i přes namítané pochybnosti prokázaly**, že použité metody lze považovat za spolehlivé, věrohodné a průkazné (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2021, čj. 2 As 372/2020-37, bod 34, ze dne 28. 1. 2026, čj. 6 As 137/2025-39, body 31 a 40).

[45] NSS považuje za důležité zmínit, že stěžovatelka ve správním řízení ani v žalobě nezpochybňovala, že analýzu vzorků provedly akreditované laboratoře (SZPI a Eurofins). Také nenamítala, že by tyto laboratoře nebyly v rámci své akreditace oprávněny provádět rozbor vzorků mouky z pšenice (seté či špaldy) konkrétními metodami. Její tvrzení směřovala výhradně k tomu, že použité metody jsou z odborného hlediska nespolehlivé.

[46] NSS souhlasí s krajským soudem, že správní orgány přilehavě odpověděly na argumenty stěžovatelky. Jak již bylo uvedeno, analýza potravin byla provedena akreditovanou laboratoří SZPI a výsledky byly navíc potvrzeny („*zkonfirmovány*“) nezávislým rozbořem provedeným odlišnou metodou testování v laboratoři Eurofins. Správní orgány detailně popsaly obě použité metody i to, proč jsou vědecky podložené a spolehlivé (viz výše).

[47] Stěžovatelka nenamítala žádné konkrétní pochybení při provedení jednotlivých testů ani nesprávnou aplikaci konkrétní metodiky. Pouze se snažila navodit dojem, že oba druhy pšenice nelze žádnou vědeckou metodou spolehlivě rozlišit. Svá tvrzení však nedoložila relevantními důkazy.

[48] Validitu použitých metod nezpochybnilo odborné vyjádření doc. RNDr. B., Ph.D., ze dne 30. 10. 2023. To má jen obecný charakter a nezabývá se konkrétními okolnostmi nyní posuzované věci. Nadto z něj plyne, že použité metody (PCR i proteomická) lze považovat za vhodné, neboť PCR metoda „*umožňuje kvantifikaci sledovaného úseku DNA a je také využitelná jako rutinní analýza*“ a LC-MS analýza peptidových biomarkerů (proteomická metoda) je vhodná u některých kultivarů špaldy. Je to naopak stěžovatelka, která se snaží navodit dojem, že stanovisko vylučuje spolehlivost veškerých metod rozlišení pšenice seté a špaldy, aniž v něm takový závěr zazněl. Stanovisko tedy nijak konkrétně nevyvrací výše popsáné skutkové závěry správních orgánů.

[49] Stěžovatelka rovněž odkazovala na vědecký článek s názvem *Proteomic Characterization of Wheat Protein Fractions Taken at Different Baking Conditions*, čímž chtěla doložit tvrzení, že proteomická analýza může být ovlivněna faktory jako skladba směsi, technologický zásah nebo přítomnost atypických odrůd. Jak již ale uvedl krajský soud, toto tvrzení lze obecně akceptovat a nikdo je nezpochybňoval. Slovy krajského soudu je ovšem

podstatné, že „téměř každá vědecká metoda je do určité míry citlivá na podmínky, za nichž je aplikována. Právě tato citlivost však podtrhuje význam toho, aby byla analýza prováděna pracovištěm, které si je těchto metodických limitů vědomo a disponuje dostatečnou odbornou způsobilostí i technickým zázemím, aby mohlo zajistit co nejpřesnější a nejspolehlivější výsledky. Soud si pak nedovede představit lepší prostředí, kde by tyto podmínky byly splněny, než je akreditovaná laboratoř zaměřená přímo na testování tohoto druhu potravin. Nemá proto pochybnosti o adekvátnosti prostředí, v němž byly analýzy provedeny, ani o způsobilosti osob, které testování realizovaly“. NSS opakuje, že stěžovatelka nezpochybňovala ani akreditaci laboratoří SZPI či Eurofins, ani oprávnění těchto laboratoří provést (v rámci jejich akreditace) analýzy vzorků použitými metodami.

[50] Podle stěžovatelky nevzal krajský soud v potaz, že sama laboratoř Eurofins výslovně uvedla, že vzhledem ke složitosti vzorku nebyla možná kvantifikace složek v převážné části. To je ovšem důsledkem toho, že stěžovatelka takovou námitku v žalobě výslovně neuplatnila. Pouze uváděla, že z jejich vlastních zjištění a zkušeností vyplývá, že metoda použitá laboratoří Eurofins není dostatečně průkazná vzhledem ke složitosti vzorku (typická pšenice špalda, atypická pšenice špalda a měkká pšenice). S tímto argumentem se krajský soud podle NSS vypořádal dostatečně v kontextu celého odůvodnění napadeného rozsudku. Z něj plyne, že laboratoř Eurofins toliko potvrzovala analýzu laboratoře SZPI (poskytující jasné výsledky) a také že zaznamenané výsledky nemůže zpochybnit prostá polemika (resp. „vlastní zjištění a zkušenosti“) stěžovatelky. Pouze nad rámec nezbytného NSS uvádí, že krajský soud neopomenul výsledky analýzy laboratoře Eurofins, neboť je zrekapituloval v bodě 7 napadeného rozsudku. Zjevně si jich tedy při svém rozhodování byl vědom.

[51] Tvrzení stěžovatelky, že některé metody vykazují chybovost či neumožňují určit množství pšenice špaldy ve vzorku, je bezpředmětné. Správní orgány ani krajský soud totiž nepostavily své závěry na tom, že existuje jediná správná metoda. Jejich úkolem bylo zdůvodnit, proč byly použité metody vhodné a průkazné, čemuž dostály.

[52] NSS nesdílí názor stěžovatelky, že rozsudek NSS čj. 5 As 243/2021-39, na který odkázal krajský soud, není přílehlavý. Naopak souhlasí s krajským soudem, podle něhož není třeba, aby použitá metoda byla mezinárodně harmonizována a explicitně standardizována pro testování konkrétní potraviny. Z odkazovaného rozsudku plyne zobecnitelný názor (uplatnitelný i v této věci), že posouzení zákonnosti postupu SZPI se nemůže omezit na pouhou existenci či neexistenci legislativního zakotvení určité metody (ať již na vnitrostátní či unijní úrovni). Rozhodující je, zda je metoda věcně způsobilá k aplikaci na posuzovaný případ a zda správní orgány racionálně, srozumitelně a přezkoumatelně odůvodnily její výběr i konkrétní způsob použití. V této věci správní orgány dostatečně prokázaly, že použití proteomické metody (která je vědecky podložena a byla aplikována akreditovanou laboratoří) bylo způsobilé stanovit obsah pšenice seté a špaldy ve vzorcích, a tedy mělo vypovídací hodnotu. Nadto nechaly výsledky laboratorní analýzy ještě „zkonfirmovat“ v laboratoři Eurofins odlišnou metodou, která byla rovněž provedena v rozsahu akreditace této laboratoře.

[53] Lze shrnout, že výsledky zaznamenané akreditovanými laboratořemi, jež byly provedeny odborně popsanými konkrétními metodami, spadajícími do rozsahu akreditace dané laboratoře, nelze zpochybnit prostou polemikou týkající se podobnosti obou rostlin a nespolehlivosti některých metod zkoumání. Žádná z výše uvedených dílčích námitek stěžovatelky tak není důvodná.

pokračování

3.2 *Názor krajského soudu k námitce, že špaldová mouka není legislativně vymezena, je odůvodněn zákonným způsobem*

[54] Stěžovatelka namítla, že krajský soud bez vlastní právní analýzy převzal závěry správních orgánů ohledně absence legislativního vymezení „špaldové mouky“.

[55] NSS s touto námitkou nesouhlasí a připomíná, že je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou, a krajský soud nedochází k jiným závěrům, je přípustné, aby si správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Jak již NSS uvedl výše, žalobní námítka se ve značné míře shodovaly s odvolacími námitkami, jež byly vypořádány ve správním řízení. Je tedy pochopitelné, že jestliže krajský soud s jejich vypořádáním souhlasil, pak zrekapituloval názor správních orgánů a ztotožnil se s ním. Takový postup není sám o sobě nijak vadný.

[56] Krajský soud ve shodě se správními orgány uvedl, že odrůdy pšenice špaldy a pšenice seté jsou zapisovány do Státní odrůdové knihy ČR a na unijní úrovni do společné unijní databáze. Ačkoliv právní předpisy nestanoví konkrétní parametry určující minimální podíl špaldu v mouce deklarované jako špaldová, stěžovatelku to nezabavuje povinnosti dodržovat čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, podle nějž spotřebitel nesmí být uváděn v omyl zavádějícím označením potravin. Krajský soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že obsah pšenice seté v množství 33 g/100 g, 43 g/100 g a 31 g/100 g u jednotlivých vzorků představuje podíl natolik významný, že tento fakt zásadně ovlivňuje celkovou povahu výrobku. Stěžovatelka je postihována za to, že jí uvedená informace byla objektivně způsobila uvést spotřebitele v omyl o povaze výrobku. Potravina deklarovaná jako špaldová totiž obsahovala přibližně jednu třetinu mouky z jiného druhu pšenice, což podstatně měnilo její celkovou charakteristiku. Spotřebitel mohl důvodně očekávat, že je-li produkt prezentován jako obsahující jedinou složku (pšenici špaldu), pak se v něm jiná složka v relevantním množství nenachází. Označení výrobků stěžovatelky tak bylo zavádějící. NSS se s těmito logickými závěry – stejně jako krajský soud – ztotožňuje.

[57] Argumenty stěžovatelky ohledně toho, že označení pšenice špaldu je deklarováno jen kvůli možným alergickým reakcím, považuje NSS za irelevantní, neboť se mýlí se skutkovou podstatou přestupku, z něhož byla stěžovatelka uznána vinnou. Stěžovatelce bylo vytčeno označení potravin zavádějícím způsobem, nikoliv možné ohrožení zdraví v důsledku alergické reakce.

[58] Správní orgány a krajský soud věc posoudily na základě legislativního podkladu, konkrétně podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 ve spojení s § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách.

[59] Stěžovatelka se dobrovolně rozhodla označit produkt jako špaldovou mouku a na obale uvedla, že výrobek je složen výhradně ze špaldové mouky. Pokud této specifikaci její výrobek neodpovídal, jde to k její tíži se všemi důsledky. Obecně lze poznamenat, že na trhu jistě existují tisíce produktů, jejichž názvy nejsou legislativně vymezeny, a přesto jejich výrobce či distributory stíhají povinnosti plynoucí z právních předpisů. Jednou ze základních povinností je pak dodržet složení, které je deklarováno na obale. Stěžovatelka se snaží tato jednoznačná a logická pravidla „argumentačně obejít“, nicméně výše citovaná

ustanovení znějí jasně (a naopak stěžovatelčina obrana nemá oporu v právních předpisech, ani ve standardních výkladových metodách).

[60] Stěžovatelka se opakovaně snaží navodit dojem, že není-li legislativně stanoveno, v jakém rozsahu je ve výrobku označeném jako „špaldová mouka“ přípustná příměs pšenice seté, pak ji nelze postihnout za výše uvedený přestupek. Jak již ale NSS konstatoval výše, je-li na výrobku uvedeno, že je složen pouze ze špaldové mouky, pak spotřebitel legitimně očekává, že si nekupuje mouku ze směsi různých odrůd obilovin, například i z „obyčejné“ pšenice seté. Ostatně sama stěžovatelka v rámci svého obchodování zjevně tyto dva druhy pšenice rozlišuje. Tím sama fakticky potvrzuje, že pšenice špalda a pšenice setá, resp. mouky z nich umleté, jsou při nákupu a prodeji rozlišovány (a to jak výrobcem či prodejcem, tak návazně i kupujícím – spotřebitelem).

[61] Stěžovatelka argumentovala, že správní orgány a krajský soud založily požadavek na minimální podíl špaldové mouky v takto označeném výrobku na soukromém názoru doc. RNDr. B., Ph.D., a na zápisu z jednání Ministerstva zemědělství, aniž k tomu měly legislativní podklad.

[62] Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelka uhýbá od skutkové podstaty přestupku, z něhož byla uznána vinnou. Pro posouzení věci je podstatné, že výrobek nazvala jako špaldovou mouku a ve složení uvedla pouze mouku z pšenice špaldy. NSS souhlasí s žalovanou, že striktně vzato by ke kontaminaci mouky jinou než deklarovanou obilovinou vůbec nemělo docházet. Ve své podstatě je tedy ku prospěchu stěžovatelky, že správní orgány vycházely z odborných konzultací a zavedených zvyklostí v oboru a vyhodnotily, že přípustná je příměs jiné mouky do 10 % objemu.

[63] Podle NSS je stěžovatelka ve své argumentaci nekonzistentní. Na jednu stranu se ze stanovisek doc. RNDr. B., Ph.D., snaží dovodit, proč nebylo možné postihnout ji za daný přestupek, na druhou stranu popírá pasáž stanoviska ze dne 30. 10. 2023 (na kterou odkázal krajský soud), v níž tato odbornice uvádí, že výrobek ze špaldové mouky by podle ní měl obsahovat minimálně 90 % špaldové mouky, což je v souladu s limitem 10 %, který byl navržen v zápisu z jednání Ministerstva zemědělství. Krajský soud tedy i vzhledem k uvedeným podkladům uzavřel, že od tohoto odborného závěru nemá důvod se odchýlit. Oba podklady pro něj *de facto* byly podpurným vodítkem (ale nikoliv jediným podkladem) k posouzení, zda stěžovatelka spáchala výše uvedené přestupky. Posouzení správních orgánů a krajského soudu je opřeno o řadu skutkových i právních závěrů, jež mají oporu ve správním i soudním spise. NSS tedy nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že její odpovědnost za přestupek je dovozována toliko na základě nezávazného dokumentu správního orgánu a soukromého názoru doc. RNDr. B., Ph.D., jak se snažila navodit v kasační stížnosti.

[64] NSS shrnuje, že žádná z výše uvedených dílčích námitek není důvodná.

3.3 Kasační námitka nesprávného posouzení otázky, zda bylo stěžovatelce odepráno právo na druhé odborné stanovisko, není důvodná

[65] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přípustnosti a způsobu zohlednění druhého odborného stanoviska, čímž potvrdil formalistický přístup správních orgánů.

pokračování

[66] Také tuto námitku již vypořádaly správní orgány a krajský soud, jež přílehavě odkázaly na § 16 odst. 7 zákona o potravinách a § 12 vyhlášky č. 231/2016 Sb. Zákon o potravinách stanoví jasné podmínky, za nichž lze přihlížet k výsledkům druhého odborného posouzení. Ty jsou dále konkretizovány v uvedené vyhlášce. Jejich účelem je zajistit integritu vzorku poskytnutého správními orgány a vyloučit jakoukoliv následnou nedovolenou manipulaci, jež by mohla zkreslit výsledky analýzy. Dané požadavky nelze označit za formální (a jejich vyžadování za formalistický přístup); naopak představují logický a nezbytný předpoklad ověřitelnosti a použitelnosti předkládaných důkazních prostředků.

[67] Správní orgány tedy oprávněně trvaly na dodržení těchto legitimních požadavků, aby byla zaručena spolehlivost srovnávaných výsledků. Pokud by tak neučinily, pak by se zcela vyprázdnil smysl bezpečnostních opatření při zapečetění vzorků a v důsledku by mohl být zmařen účel prováděné kontroly (neboť každý kontrolovaný subjekt by velmi jednoduše mohl se vzorky manipulovat ve svůj prospěch).

[68] Stěžovatelka neprokázala, že druhé zkoumání bylo provedeno z věcně shodných vzorků jako to, které provedly laboratoře SZPI a Eurofins pro inspektorát. Protokoly o zkouškách z laboratoří Eurofins Kobelweg a IGV, jež předložila, pouze uvádějí, že vzorky byly doručeny v plastovém sáčku. Žádný ze vzorků však v rozporu s vyhláškou nebyl fotograficky zdokumentován, a proto stěžovatelka neprokázala, že se jednalo o vzorky totožné s těmi, které obdržela od inspektorátu.

[69] NSS považuje za logický závěr správních orgánů, podle nichž nebylo možné jednoznačně vyloučit, že laboratoře analyzovaly jiné vzorky. Takové posouzení nelze za daných okolností vyvrátit ani dodatečně zaslanými podklady (opravenými protokoly, protokoly o převzetí vzorků pro druhé odborné stanovisko či komunikací s laboratoří IGV), neboť ani ty v dostatečné míře nenapravily jasné definované požadavky plynoucí z právních předpisů. NSS opakuje, že stěžovatelka nezajistila pořízení fotodokumentace zapečetěných vzorků včetně všech bezpečnostních prvků použitých při jejich zapečetění.

[70] NSS ve shodě s krajským soudem zdůrazňuje, že **stěžovatelka byla předem poučena o podmínkách pro předložení druhého odborného stanoviska** (viz poučení na záznamu o odběru vzorku ze dne 12. 10. 2023), a proto pro ni požadavky vyhlášky nemohly být nijak překvapivé (a nečinily výkon práv na druhé odborné stanovisko nemožným či nadměrně obtížným, jak se stěžovatelka snažila navodit). Sama se tedy připravila o možnost řádně předložit druhé odborné stanovisko, resp. zavinila „objektivní nemožnost“ doložit fotografie, jestliže je i přes poučení nepořídila.

[71] Stěžovatelce tak nelze přisvědčit, že doložila „rozumnou jistotu totožnosti vzorků“. Správní orgány jí neodepřely právo na druhé odborné stanovisko, nýbrž následovaly legitimní a předvídatelné požadavky. Pro úplnost NSS uvádí, že argumenty o nižší právní síle podzákonného přepisu, jenž údajně nesmí stěžovatelce stanovovat (nepřiměřené) povinnosti, považuje NSS s ohledem na výše uvedené okolnosti za účelové.

[72] NSS souhlasí s krajským soudem, že správní orgány nepochybily, jestliže výsledky druhého odborného posouzení neakceptovaly jako relevantní důkaz. Vzhledem k tomu je bezpředmětné, jaké výsledky druhé odborné stanovisko přineslo (tak či tak nebylo důkazním prostředkem způsobilým zpochybnit výsledky analýz laboratoří SZPI

a Eurofins). NSS uzavírá, že kasační námitka, že stěžovatelce bylo odepřeno právo na druhé odborné stanovisko, není důvodná.

3.4 Krajský soud nepochybil při hodnocení otázek souvisejících s výší uložené sankce

[73] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně a nepřezkoumatelně posoudil námitky týkající se výše uložené sankce. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že výrobce vždy plně odpovídá za složení potraviny, a tudíž mu nelze přiznat úlevu z důvodu skrytosti vady. Také je podle ní nesprávný závěr, že na zákonnost sankce nemá vliv, že správní orgány nezmínily přestupkovou minulost stěžovatelky (resp. její bezúhonnost) či míru její součinnosti ve správním řízení (čímž opomněly skutečnosti hovořící v její prospěch). Dále uvedla, že údajné nahrazení třetiny obsahu výrobku jinou složkou nemělo být přítěžující, nýbrž polehčující okolností, neboť tento podíl se výrazně blíží k tolerovaným 10 %. Konečně stěžovatelka uvedla, že spotřebitelé nebyli ekonomicky ani jinak poškozeni. Pokud byly přítěžující okolnosti odvozeny od ekonomického ohrožení spotřebitelů, pak měly správní orgány ověřit, zda poškození skutečně vzniklo. Nebyla-li prokázána žádná škoda, mělo to jít ku prospěchu stěžovatelky.

[74] NSS souhlasí s obecnými východisky ohledně nároků na odůvodnění sankce, jak je vymezil krajský soud. Jeho úvahy se odvíjely od skutečnosti, že stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 0,36 % horní hranice zákonné sazby [tj. 180 000 Kč z možných 50 000 000 Kč, viz § 17f písm. d) zákona o potravinách]. Takovou pokutu lze označit za bagatelní, a proto lze akceptovat souhrnnější odůvodnění její výše. Je třeba zachovat určitý standard, ale detailnější, důkladnější a přesvědčivější zdůvodnění se očekává obecně spíše u citelnějších zásahů. NSS souhlasí také s tím, že za určitých okolností nemusejí dílčí nedostatky odůvodnění *a priori* vést ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nedostatky odůvodnění (viz rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2014, čj. 6 As 155/2013-34, bod 22, ze dne 27. 5. 2020, čj. 5 Afs 190/2018-31, bod 20).

[75] Krajský soud ve shodě se správními orgány uvažil, že celkové množství potraviny uváděné na trh (11 444 kg) se zavádějícím označením představuje relevantní okolnost při stanovení výše sankce. Za dané situace nebylo nutné přesně dohledávat konkrétní spotřebitele, kteří výrobek zakoupili. Porušení chráněného zájmu spočívalo již v samotném uvedení nesprávně označené potraviny na trh (čímž byla naplněna skutková podstata přestupku), nikoli v prokázání individuální újmy konkrétním osobám. Vzhledem k podstatě přestupku a výši pokuty není podle NSS vadou, jestliže správní orgány neověřovaly, zda a jak konkrétně byli spotřebitelé (ekonomicky) poškozeni. Ostatně stěžovatelka ve správním řízení (a zejm. v odvolání) konkrétně nenamítla, že správní orgány měly ověřit, zda byli spotřebitelé ve skutečnosti poškozeni. Ze všech uvedených důvodů není vadou, jestliže správní orgány tuto okolnost blíže nezkovaly.

[76] I NSS je názoru, že je zcela namístě považovat za přítěžující okolnost skutečnost, že obsah výrobku byl více než z 30 % nahrazen jinou složkou, než jakou deklaroval obal. Úvaha stěžovatelky, že třetina je mnohem blíže tolerovaným 10 % kontaminace než celkovému nahrazení deklarované složky jiným obsahem, vyznívá zdejšímu soudu až absurdně. Dostane-li spotřebitel z více než třetiny produkt jiného složení, než které oprávněně očekává, je to podle zdejšího soudu „více než dost“ na to, aby se cítil oklamán, a to tím spíše, jednalo-li se o mouku označenou jako špaldová, tedy jinou než z „obyčejné“ pšenice seté.

pokračování

[77] NSS souhlasí s krajským soudem také v tom, že skutečnost, že správní orgány výslovně nezmínily přestupkovou minulost či míru součinnosti stěžovatelky, je vadou, která však za konkrétních okolností této věci – zejména vzhledem k výši sankce a jejímu zdůvodnění v jeho souhrnu – nemohla mít vliv na zákonnost ukládané sankce.

[78] NSS se se stěžovatelkou neztotožnil ani ve vztahu k dílčí námitce týkající se skrytosti vady.

[79] NSS zdůrazňuje, že stěžovatelka v řízení před správními orgány (a zejména v odvolání) neuplatnila argumentaci v tom smyslu, že se jí zdá sankce nepřiměřená z důvodu skrytosti vady. Ve vztahu k výši uložené sankce netvrdila ani nedokládala, že nemůže průběžně ověřovat složení výrobků na úrovni akreditované laboratoře či nějakou „rychlometodou“, ani že za složení vykupovaného produktu má za určitých okolností odpovídat její dodavatel – prvovýrobce (což poprvé v tomto kontextu uvádí až v kasační stížnosti). Jinak řečeno, argument o nutnosti zohlednit skrytost vady jako polehčující okolnost při stanovení sankce od stěžovatelky nezazněl. Ta pouze v jiném kontextu, konkrétně k označování mouky obecně, uváděla, že to „nemá možnost efektivně odhalit a jakkoli ovlivnit, jelikož dosud neexistuje metoda testování, která by jednoznačně prokázala, zda je zkoumaný vzorek špalda či pšenice setá, a vždy se musí počítat se značnou odchylkou“. Z uvedené argumentace a ani z jiných okolností této věci nelze dovodit kategorickou povinnost správních orgánů zohlednit ve prospěch stěžovatelky údajnou skrytost vady ani povinnost zabývat se detailně tímto „kritériem“ při stanovení výše sankce.

[80] V žalobě stěžovatelka namítala, že nebylo hodnoceno, že „zjištěná vada byla vadou skrytou“, a poukazovala na ustálenou praxi SZPI, která tuto skutečnost údajně hodnotí ve prospěch pachatele. V tomto kontextu krajský soud uvedl, že při ukládání sankce je sice správní orgán povinen přihlédnout k obtížné zjistitelnosti skutečného složení potraviny, avšak na výrobce potraviny je třeba nahlížet jinak než na prodejce či distributora. Krajský soud uzavřel, že stěžovatelka je výrobcem, a proto plně odpovídá za složení svého výrobku a systém kontroly surovin. Tento závěr je podle NSS logický a přílehavý.

[81] Vzhledem k bagatelní výši pokuty (a rovněž k podstatě argumentace stěžovatelky v řízení před správními orgány a krajským soudem) je podle NSS odůvodnění výše sankce ve svém souhrnu dostatečné, jakkoliv se výslovně nevěnuje údajné skrytosti vady způsobem, který stěžovatelka vyžadovala v kasační stížnosti.

[82] NSS uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalované či napadeného rozsudku z důvodů nedostatečnosti či nezákonnosti odůvodnění výše sankce. Žádná z dílčích námitek týkajících se sankce není podle NSS důvodná.

3.5 Krajský soud se dopustil vady, která však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí

[83] Nad rámec nezbytného NSS uvádí, že napadený rozsudek je stížen vadou, která byla zřejmě způsobena změnou právní úpravy.

[84] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, platilo, že soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

[85] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2026, *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže lze ve věci rozhodnout jen na základě listinných důkazů, k nimž měli účastníci možnost se vyjádřit nebo které jsou jim známy, a účastníci to shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*

[86] Krajský soud účastníky poučil podle starého znění citovaného ustanovení. Žalovaná v podání ze dne 7. 8. 2025 výslovně souhlasila s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání. Stěžovatelčin souhlas krajský soud presumoval, neboť se stěžovatelka ve stanovené lhůtě nevyjádřila.

[87] Krajský soud následně rozhodl bez nařízení jednání. Při svém rozhodování vyšel z odborných stanovisek doc. RNDr. B., Ph.D., aniž je provedl k důkazu při jednání (srov. § 77 odst. 1 s. ř. s.) a aniž účastníky poučil podle nové právní úpravy o tom, že může rozhodnout o věci samé bez jednání jen na základě listinných důkazů. Tím, že krajský soud účastníky v tomto ohledu nepoučil, zatížil své rozhodnutí vadou, která však za konkrétních okolností této věci neměla vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[88] Popsané důkazní prostředky navrhla stěžovatelka, která s nimi byla zjevně obeznámena. Žalovaná si tyto listiny od krajského soudu vyžádala a v podání ze dne 7. 8. 2025 se k nim výslovně vyjádřila. Její vyjádření pak krajský soud zaslal stěžovateli na vědomí (doručeno jí bylo dne 14. 8. 2025). Účastníkům tedy listinné důkazy byly známy a měli možnost se k nim vyjádřit.

[89] Za takové situace by podle NSS bylo přepjatým formalismem, pokud by napadený rozsudek pouze pro tuto vadu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, a to tím spíše, že stěžovatelka tuto vadu nenamítla a ani žalovaná na ni nijak nepoukazovala. NSS tedy zastává názor, že nebylo namístě zasahovat, neboť žádný z účastníků nepolemizoval s tím, že nebyl řádně poučen, neměl možnost vyjádřit se k listinným důkazům ani že ve věci mělo být nařízeno jednání (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správný: Komentář*. Wolters Kluwer [cit. 2026-06-04]. Dostupné z: www.aspi.cz. K § 103, část VI.2, bod 34).

[90] Na okraj NSS ještě zmiňuje, že stěžovatelka argumentovala také odborným článkem s názvem *Proteomic Characterization of Wheat Protein Fractions Taken at Different Baking Conditions*, na který poprvé odkázala v žalobě. Z bodu 43 napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud tento důkaz považoval za bezpředmětný, neboť měl doložit tvrzení, které v řízení nebylo nijak zpochybněno. Krajský soud tedy zdůvodnil, proč k tomuto článku nepřihlížel.

4. Závěr a náklady řízení

[91] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[92] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 12. června 2026

Ondřej Mrákota
předseda senátu