



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce : **Penny Market s.r.o.**, se sídlem Počernická 257, Radonice, zast. Mgr. Janem Maršálem, advokátem advokátní kanceláře AK Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o., se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalované: **Česká zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. června 2012, č.j. BH949-5/27/9/2012-SŘ, t a k t o:

- I. **Rozhodnutí žalované ze dne 8. června 2012, č.j. BH949-5/27/9/2012-SŘ, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalované k dalšímu řízení.**

- II. **Žalovaná je p o v i n n a nahradit žalobci náklady řízení ve výši 14.615,- k rukám Mgr. Jana Maršála, advokáta advokátní kanceláře AK Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o., se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění :

I. Předmět řízení

Žalobce podal včas žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne ze dne 8. června 2012, č.j. BH949-5/27/9/2012-SŘ, kterým změnila rozhodnutí inspektorátu v Hradci Králové ze dne 3. 2. 2012, č.j. DA610-21/309/6/2011-SŘ, a to ve výroku o vině a ve výroku o uložené sankci. Změna spočívala v přesnější specifikaci skutkové podstaty správního deliktu, který měl žalobce spáchat, výše pokuty změně nepodléhala. Zbývající výroky prvoinstančního rozhodnutí žalovaná potvrdila.

Protiprávního jednání se žalobce měl dopustit tím, že dne 20. 7. 2011 v jedné ze svých provozoven uvedl do oběhu 7 kusů potravin označených jako „ROYAL KITCHEN Med lesní á 500 g s DMT 30.03.17, šarže L.30-03.14“ (dále také jen „Výrobek“), které obsahovaly dle Protokolu analýzy č. 1108020176B ze dne 26. 9. 2011 cizí enzym beta/gama-amyláz v množství 21,8 jednotek/kg, když tento enzym se v medu nevyskytuje, čímž tyto potraviny nevyhověly specifikaci čistého medu, když podle § 7 písm. a) vyhlášky č. 76/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro přírodní sladidla, med, cukrovinky, kakaový prášek a směsi kakaa s cukrem, čokoládu a čokoládové bonbony, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Vyhláška“) se medem rozumí potravina přírodního sacharidového charakteru, složená převážně z glukózy, fruktózy, organických kyselin, enzymů a pevných částic zachycených při sběru sladkých šťáv květů rostlin (nektar), výměšků hmyzu na povrchu rostlin (medovice), nebo na živých částech rostlin včelami (*Apis mellifera*), které sbírají, přetvářejí, kombinují se svými specifickými látkami, uskladňují a nechávají dehydratovat a zrát v plástech, a dle § 10 odst. 1 uvedené vyhlášky do medu nesmí být přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek. Dále bylo zjištěno, že ve dnech 4. 4. 2011, 5. 4. 2011 a 6. 4. 2011 bylo žalobcem odebráno a následně v rámci jeho obchodní sítě do oběhu uváděno dalších 16 409 kusů uvedené potraviny. Žalovaná tak dospěla k závěru, že označení dané potraviny názvem „med“ bylo nepravdivé a uvádělo spotřebitele v omyl, čímž došlo k porušení zákazu stanoveného v čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, v platném znění (dále jen „Nařízení“), podle něhož nesmí označování potravin uvádět spotřebitele v omyl, a k naplnění skutkové podstaty správního deliktu 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 o potravinách“). Za toto jednání byla žalobci uložena pokuta 100.000,- Kč.

II. Obsah žaloby

Žalobce strukturalizoval své žalobní námítky do několika skupin :

A. Správní orgán nesprávně interpretoval právní předpisy definující potraviny (med) a stanovící jejich jakostní parametry.

Žalobce uvedl, že definice pojmu „med“ je obsažena v § 7 písm. a) Vyhlášky a obdobně v čl. II. odst. 1 Směrnice Rady č. 200/110/ES ve spojení s přílohou č. 1 odst. 1 této směrnice. V obou předpisech jsou dále stanoveny jakostní parametry medu a to v § 10 Vyhlášky ve spojení s přílohou č. 3 a v příloze II. uvedené směrnice. Pokud žalovaná dospěla k závěru, že do medu byly přidány cizorodé látky, pak se jedná o porušení jakostního parametru (§ 10 odst. 1 Vyhlášky), stejně jako kdyby med nesplňoval jiné jakostní parametry stanovené tímto ustanovením nebo přílohou č. III. a takový med by nebylo možné nabízet k prodeji spotřebitelům. Je tedy dle žalobce nezbytně nutné rozlišovat mezi aplikací § 7 a aplikací § 10 Vyhlášky, což žalovaná neučinila a aplikovala tak na zjištěné skutečnosti nesprávné právní normy. Žalovaná v souvislosti s tím používá dle žalobce matoucí pojmy jako je „čistota“ medu. Med, který z různých důvodů nesplňuje jakostní parametry pro med stanovené, však stále zůstává medem. Tak je tomu i v přezkoumávané věci, kdy se veškerá skutková zjištění týkají splnění jakostních parametrů, tedy zda zjištěná hodnota beta/gama-amyláz má přírodní původ nebo byla do medu přidána. Sama žalovaná uvádí, že by se tak mohlo stát přidáním beta/gama-amyláz nebo invertovaného cukrového sirupu získaného pomocí těchto enzymů, čímž nepřímo dovozuje, že mělo dojít k porušení toliko § 10 odst. Vyhlášky, nikoliv také § 7 písm. a) Vyhlášky. V takovém případě ale nelze učinit závěr o nesprávném označení potravin nebo uvedení spotřebitele v omyl. Nesprávným je tak závěr žalované, že byl Výrobek nesprávně označen jako med. Nemohlo tak dojít k porušení čl. 16 Nařízení, ani ke spáchání správního deliktu dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách. Správně měla žalovaná dle § 10 odst. 1 Vyhlášky vyzvat žalobce k vyřazení Výrobku z oběhu. Výrok I. napadeného rozhodnutí je z toho důvodu podle žalobce vnitřně rozporný a nesrozumitelný, z čehož dovodil nepřezkoumatelnost a nicotnost celého rozhodnutí.

B. Správní orgán se v rozhodnutí odvolání dopustil nepřipustného formálního pochybení.

To mělo spočívat v tom, že změnil a rozšířil znaky skutkové podstaty, čímž porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení a odepřel žalobci možnost obrany jeho práv prostřednictvím využití řádných opravných prostředků.

Dle žalobce z výrokové části prvoinstančního rozhodnutí nebylo patrné, v jakém konkrétním jednání žalobce je spatřováno neplnění skutkové podstaty správního deliktu. Z žádné části výroku tohoto rozhodnutí nevyplývalo, jakým způsobem mělo ono nepravdivé označení uvádět spotřebitele v omyl. Tuto vadu považoval žalobce za zásadní, způsobující nepřezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí. Taková vada představovala důvod pro zrušení rozhodnutí a nemohla být zhojena změnou výroku, jak učinila žalovaná. Tato změna navíc trpí shora vytknutými vadami. Žalobce připomněl, že definiční znaky medu a jakostní požadavky na něj představují rozdílná kritéria a je proto pojmově vyloučeno, aby u potravin došlo k porušení § 7 písm. a) a zároveň § 10 odst. 1 Vyhlášky.

Součástí této námitky učinil žalobce také tvrzení, že předmětné správní řízení o správním deliktu nebylo řádně zahájeno, neboť oznámení o zahájení správního řízení ze dne 2. 12. 2011, č.j. DA610-10/309/6/2011-SŘ, nesplňovalo požadavky stanovené v poslední větě § 46 odst. 1 správního řádu. Toto oznámení totiž rovněž nevymezilo dostatečně určitě a konkrétně jednání, kterým měl žalobce naplnit skutkovou podstatu správního deliktu. Jakékoliv chování žalobce v průběhu správního řízení nemohlo vadnost těchto procesních pochybení prvostupňového správního orgánu zhojit. Jakékoliv rozhodnutí, které je výsledkem takového nesprávně zahájeného řízení je pak dle mínění žalobce nicotné, což se v přezkoumávané věci týká jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak rozhodnutí žalované.

C. Správní orgán pochybil při použití nestandardizované metody při zjišťování jakostních parametrů medu a následně i při vlastním hodnocení výsledku laboratorní zkoušky.

C1. Žalobce namítal, že skutková zjištění ve věci byla učiněna prostřednictvím nezákonně použité analytické metody v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004, o úředních kontrolách (dále také jen „Nařízení č. 882/2004“). Dle čl. 11 odst. 1 tohoto nařízení musí být analýzy používané v rámci úředních kontrol v souladu s příslušnými pravidly Evropské unie, a pokud taková pravidla neexistují, s mezinárodně uznávanými pravidly nebo protokoly. Těmito pravidly jsou pro potraviny med Standardy pro med vydané Komisí pro Codex alimentarius. Tatáž zásada plyne z čl. 4 směrnice Rady 2001/110/ES, o medu. Teprve pokud neexistují příslušná pravidla EU ani mezinárodně uznaná pravidla, lze použít jiné analýzy vyvinuté v souladu s vědeckými protokoly (čl. 11 odst. 1 písm. b) Nařízení č. 882/2004).

Přitom Codex alimentarius mezinárodně uznané metody pro posouzení přídavku cukru a pravosti medu upravuje. Jsou to metody AOAC 998.18 a AOAC 998.12. Metoda použitá laboratoří Inzertek PM_DE01 115 na tomto seznamu chybí.

Dále žalobce namítl, že z protokolu ze dne 2. 8. 2011 č. 1108020176 není zřejmé, zda laboratorní zkouška proběhla v souladu s § 11 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb., o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků, ve znění pozdějších předpisů. Není totiž znatelné, zda byl výsledek zkoušky výsledkem nejméně dvou souběžných stanovení, ani to, že by v případě zjištění překročení stanoveného limitu bylo přikročeno k opakovanému vyšetření. Žalobce nesouhlasil s názorem žalované, že schválené metody obsažené v Codexu alimentarius, které vedou ke zjištění pravosti medu obecně, by prokázaly pouze přídavek cukrů. Není totiž známo, že by se medy falšovaly jinými látkami, než právě sacharidy. Stanovení obsahu beta/gama-amyláz je přitom vedeno snahou odhalit falšování medu právě cukerným sirupem, který pochází ze škrobu. Rozbor prováděný laboratoří Intertek byl tedy zaměřen na zkoumání pravosti medu, který však může být pro účely úřední kontroly prováděn pouze schválenými metodami.

Metoda PM_DE01 115 je přitom stále ve stádiu ověřování, které probíhalo i v době, kdy byl rozboru touto metodou podroben Výrobek. Žalobce také připomněl problematiku medu Metcalfa, který mohl být ve výrobku obsažen. Požadoval rovněž po žalované pověření laboratoře Intertek k provádění rozborů pro Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci dle čl. 12 Nařízení a § 3 odst. 4 písm. o) zákona č. 46/2002 Sb.

C2. Správní orgány měly dle žalobce dále nesprávně hodnotit výsledky provedené laboratorní analýzy. Tou bylo zjištěno, že Výrobek vykazoval aktivitu beta/gama-amyláz v rozsahu 21,8 jednotek na kilogram. Z toho ovšem nelze bez dalšího učinit závěr, že došlo k porušení jakostních parametrů medu. Správní orgány tuto věc neosvětlily, pouze odkázaly na výsledky laboratorních zjištění. S ohledem na různé vědecké teorie je přitom dosud sporné a nebylo spolehlivě prokázáno, zda zjištěný enzym beta-amylázy je či není složkou medu vlastní. V souvislosti s tím odkázal žalobce na řadu odborných publikací, které se této otázce věnují. Přítomnost gama-amylázy pak nebyla nijak prokázána, protože analýza zjišťovala pouze souhrn beta/gama-amyláz, nikoliv samostatnou existenci jednotlivých typů amyláz. Žalovaná svůj závěr, že beta-amyláza je medu cizí látkou dostatečně nezdůvodnila a v takovém případě je na místě uplatnění zásady in dubio pro reo, pokračoval žalobce. Za nesprávné považoval, aby se správní orgán svévolně přiklonil k určité dosud ne zcela potvrzené vědecké teorii a na základě ní započal se správním trestáním. V návaznosti na to vytkl správním orgánům, že rozhodovaly na základě chybných skutkových zjištění, tedy nesprávně. Rozhodnutí obou stupňů pro jejich nedostatečnou odůvodněnost shledal nepřezkoumatelnými.

D. Správní orgán postupoval v rozporu se zásadami předvídatelnosti a legitimního očekávání.

Žalobce vytkl správnímu orgánu, že zahájil řízení a uložil sankci bez návaznosti na svoji předchozí rozhodovací praxi či veřejnou diskusi, když s využitím dosud nestandardizovaných vědeckých teorií a metod začal sledovat u potravin nové kritérium, které doposud zkoumáno nebylo. Předmětná kontrola Výrobku byla vůbec prvním odběrem, kdy byl med testován na parametr beta/gama-amyláz.

Žalobce tedy neměl ani možnost případnému porušení předejít, což je dle jeho názoru i liberačním důvodem jeho případné odpovědnosti. Nemohl předpokládat, že žalovaná bude někdy v budoucnosti považovat beta-amylázu za medu cizí enzym. Neměl tedy možnost vyhodnotit přítomnost beta-amylázy jako nedovoleného přídavku. Nemůže mu tedy být k tíži, že si složení Výrobku z výše uvedeného hlediska neověřil.

Znovu zdůraznil, že posuzované kritérium je kritériem jakostním, s ohledem na nedostatek materiální stránky správního deliktu tak neměla být pokuta vůbec uložena. Ani s touto otázkou se správní orgány dostatečně nevypořádaly.

Za nepodložený považoval i závěr o závadnosti celé šarže, tedy všech 16 406 ks Výrobku, přestože měl tento závěr vliv na výši uložené pokuty. Závěrem žalobce vyjádřil přesvědčení o porušení zásady nestrannosti a rovného přístupu ze strany správních orgánů, jestliže nejsou u všech výrobků porovnávány všechny parametry a jestliže je tak například test na přítomnost beta/gama-amyláz prováděn pouze u části kontrolovaných medů. Pozastavil se také nad faktem daleko vyššího počtu kontrol výrobků společností JSG med, a.s. a Grocery CZ, s.r.o. na tento parametr oproti jiným výrobcům.

Z důvodu opatrnosti navrhl, aby krajský soud upustil od uložení trestu za správní delikt, případně jej podstatně snížil, a to právě s ohledem na minimální společenskou nebezpečnost žalobcova jednání a jeho velmi malou možnost předem uvést zboží do souladu s požadavky žalované.

Jinak navrhl, aby krajský soud žalované rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, zrušil.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Úvodem svého vyjádření žalovaná konstatovala, že žalobce se v žalobě pokouší zjištěné nedostatky potravin y jím uváděné do oběhu bagatelizovat na „pouhou horší jakost“ či porušení „jednoho z jakostních parametrů“ a tím zpochybňuje právní kvalifikaci použitou správními orgány. Žalovaná má za to, že takové zlehčování není na místě. Z právních předpisů výslovně nevyplývá dělicí linie mezi porušením jakostního parametru (a tedy zhoršenou právními předpisy předepsanou kvalitou potravin y) a falšováním. Jakostí se rozumí soubor vlastností potravin y předepsaných právními předpisy. O falšování lze hovořit tehdy, pokud je spotřebitel uváděn v omyl tím, jak je potravin a prezentována, v porovnání s jejími skutečnými vlastnostmi, obsahem klíčové složky apod. Je nasnadě, že i při porušení jakostního parametru může být spotřebitel v určitém slova smyslu „klamán“ (má za to, že si kupuje potravin u bezvadnou, splňující všechny předepsané jakostní parametry a není tomu tak). O falšování lze mluvit tehdy, když se vada týká klíčové složky či jinak podstatného aspektu potravin y, který je právě tím určujícím faktorem, pro který si spotřebitel tu kterou potravin u kupuje. Je zřejmé, že se jedná o vady potravin y na kvalitativně jiné úrovni, směřující do podstaty, charakteru dané potravin y.

Dále se žalobkyně podrobně vyjadřovala k jednotlivým žalobním námitkám.

Uvedla, že med je definován v § 7 písm. a) Vyhlášky, která je transpozicí směrnice Rady č. 2001/110/ES. Ze shora uvedené definice vyplývá i charakter dané potravin y, kdy se jedná o přírodní potravin u, vznikající přirozenými přírodními postupy. Pokud však určitá potravin a obsahuje medu zcela cizí příměsi v množství, které mnohonásobně převyšuje i laboratorně určenou referenční hodnotu, nelze již o přírodní a přirozeně vznikající potravin u hovořit. Proto je dle názoru žalované použití pojmu „čistota“ medu zcela legitimní a implicitně vyplývající ze shora uvedené

definice medu. Samotná akreditovaná laboratoř Intertek pojem „čistota“ používá - viz výsledek laboratorní zkoušky uvedené v protokole o zkoušce č. 1108020176, ve které je v případě analýzy beta/gama amylázy uveden závěr: „The sample does not meet the specifications of pure honey.“ Tedy že vzorek nevyhovuje specifikaci čistého medu.

Žalovaná dále odkázala na čl. 16 Nařízení, podle něhož označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem nesmí uvádět spotřebitele v omyl. Pokud se u potraviny typu medu jedná o tak výrazný zásah, jako je umělé a přírodnímu procesu cizí přidání příměsí, které zcela změní charakter a vlastnosti potraviny, když ta je právními předpisy chráněna a spotřebiteli ceněna právě pro svůj přírodní charakter, pak lze zcela logicky hovořit o porušení požadavku na pravost medu a je dle názoru žalované aplikace tohoto ustanovení o klamání spotřebitele vztahujícího se na potraviny obecně, zcela na místě.

Žalovaná ocitovala výsledky laboratorního zjištění laboratoře Intertek: „Vzorek nevyhovuje specifikacím čistého medu. Byla zjištěna výrazná aktivita cizích enzymů beta/gama-amyláz. To mohlo být indikací přidání beta-gama amyláz nebo invertovaného cukrového sirupu, získaného použitím enzymů. Vzorek nesplňuje požadavky Směrnice Rady 2001/110/ES z 20/12/2001“. Tento závěr je dle ní nutné gramaticky vykládat tak, že výrazná aktivita cizích enzymů beta/gama-amyláz je důsledkem buď přídavku invertovaného cukrového sirupu získaného použitím enzymů nebo přidáním beta/gama-amyláz. Z uvedeného je zřejmé, že ona možnost se vztahovala buď na přídavek výše zmiňovaného invertovaného cukrového sirupu, kdy je tento přídavek sirupu prokazován pomocí měření aktivity cizích enzymů beta/gama-amyláz podílející se na jeho tvorbě nebo došlo k přidání beta/gama-amyláz do medu. Je však zcela zřejmé, že jedním z těchto přísad došlo k navýšení aktivity beta/gama-amyláz nad rámec analyticky tolerované hodnoty 5 jednotek/kg medu až na hodnotu 21,8 jednotek/kg, v důsledku čehož došlo k porušení právních předpisů.

Skutečnost, že předmětná potravina nesplňuje požadavky stanovené v § 7 písm. a) Vyhlášky, je zřejmá již z protokolu č. P109-61030/11, kde je uvedeno, že: „...potravina neodpovídala specifikaci čistého medu, a nelze ji tedy označit názvem med“ a obdobně i z obou rozhodnutí správních orgánů. Je nasnadě, že pokud je název „med“ definován právě v ustanovení § 7 písm. a) Vyhlášky, pak je závěr o tom, že potravina nelze označit názvem med eo ipso také závěrem o tom, že taková potravina ustanovení § 7 písm. a) Vyhlášky porušuje. Každopádně napadené rozhodnutí vychází ze shora uvedeného ustanovení Vyhlášky pouze podpůrně (jde o definici, nikoli právní normu obsahující povinnost či zákaz). Takovou právní normou, která byla v daném případě porušena je totiž právě čl. 16 Nařízení, když dotčená potravina byla nesprávně označena a uváděla tak spotřebitele v omyl.

Žalovaná dále ozřejmila, proč přistoupila ke změně výroku prvoinstančního rozhodnutí. Dospěla totiž k názoru, že byt' jinak dostatečně podrobný, neuváděl

výrok prvoinstančního rozhodnutí výslovně, jakým způsobem mělo nepravdivé označení výrobku uvádět spotřebitele v omyl, a proto do výroku doplnila, že potravina obsahovala cizí enzym beta/gama-amyláz v množství 21,8 jednotek/kg, když tento enzym se v medu přirozeně nevyskytuje, čímž potravina nevyhověla specifikaci čistého medu. Pro ozřejmění toho, co se rozumí čistým medem, pak žalovaná do výroku napadeného rozhodnutí doplnila citaci § 7 písm. a) a § 10 odst. 1 Vyhlášky.

Žalovaná se rovněž neztotožnila s názorem žalobce, že výrok o vině prvoinstančního rozhodnutí byl nepřezkoumatelný. O tom, že byl dostatečně srozumitelný žalobci, jako účastníku řízení, ostatně svědčí jeho odvolání, které dosti podrobně jednání mu kladené za vinu rozporuje. Nelze souhlasit ani s námitkou, že byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení a z ní plynoucí možnost obrany práv žalobce opravnými prostředky. Opravný prostředek – odvolání žalobce využil a k jeho námitkám žalovaná jako odvolací orgán prvoinstanční rozhodnutí přezkoumala. Oběma správními orgány byl zjištěn tentýž skutkový stav a procesní práva žalobce nijak neutrpěla. Nelze také souhlasit s názorem žalobce, že došlo ke „změně právní kvalifikace“, když právní kvalifikace jednání žalobce zůstala nezměněna a jeho jednání bylo kvalifikováno jako porušení č. 16 Nařízení jak prvoinstančním, tak odvolacím orgánem. Zpřesňující uvedení dotčených ustanovení Vyhlášky ve výroku rozhodnutí nemá vliv na právní kvalifikaci.

Dále se žalovaná znovu vrátila problematice laboratorních zjištění. V rámci interpretace zjištěného výsledku uvedeného v protokole o zkoušce č. 1108020176 bylo laboratoří Intertek uvedeno, že předmětný med neodpovídá specifikaci čistého medu, protože v něm byla zjištěna významná aktivita cizích enzymů beta-gama amyláz, což indikuje buď přídavek těchto cizích enzymů do medu, nebo indikuje přídavek invertovaných cukrů, které byly získány použitím těchto enzymů. Zjištění hodnoty aktivity beta/gama-amylázy nad tolerovanou referenční hodnotu 5 jednotek/kg medu vylučuje možnost přítomnosti těchto enzymů přirozenou cestou a dále z důvodu, že medu přirozená je alfa-amyláza, nemůže být přítomnost enzymů beta/gama-amyláz považována za přirozenou složku medu. Rozbor zaměřený na zjištění přítomnosti beta/gama amyláz byl tedy proveden s cílem zjistit falšování medu přidáním invertovaných cukerných sirupů. Jedná se tedy jednoznačně o zkoumání pravosti medu. Zjištění cizího enzymu v medu je tedy v rozporu s § 10 odst. 1 Vyhlášky, nadto předmětný med vůbec neodpovídá definici medu zakotvené v § 7 písm. a) Vyhlášky, protože zjištěná přítomnost cizích enzymů byla v takovém množství (21 jednotek/kg medu, tedy čtyřnásobně vyšším než tolerovaná referenční hodnota 5 jednotek/kg), které vylučuje, že by se jednalo o potravinu přírodního sacharidového charakteru.

Za nepravdivé označila tvrzení, že teprve v rozhodnutí mělo být vyjasněno, jak mělo dojít ke spáchání správního deliktu, když v samotném vyjádření žalobce ze dne 15.12.2011 se tento na téměř 5 stranách textu zabývá problematikou amyláz (zejména beta a gama) a v článku IV. závěrem uvádí, že „...zmíněný med, jenž byl předmětem laboratorního rozboru, odpovídal svým složením platné legislativě a mohl a může být jako med při prodeji účastníkem v souladu s příslušnými předpisy označován, přičemž výsledek rozboru uvádějící, že v medu se nacházela „aktivita

beta/gama/amyláza“ je neprůkazný a nevyplývá z něho, že by složení medu bylo v rozporu s platnou legislativou“. Z tohoto závěru je zřejmé, že žalobce rozporoval aplikaci ustanovení § 7 i § 10 Vyhlášky a bylo mu zcela zřejmé, o podezření z jakého správního deliktu se v zahájeném správním řízení jednalo. Již v průběhu prvoinstančního rozhodnutí tedy žalobce zcela cíleně popíral to, co bylo předmětem řízení a co bylo následně obsaženo ve výroku rozhodnutí.

Žalovaná se rovněž vyjádřila k problematice použité metody laboratorního zkoumávání. S odkazem na znění článku 11 odst. 1 Nařízení č. 882/2004 sdělila, že metoda PM DE01_115 je akreditovanou metodou laboratoře Intertek a je používána ke stanovení aktivity medu cizích enzymů beta/gama amylázy. V souladu s čl. 11 bod 1 písm. b) uvedeného nařízení v případě, že neexistují pravidla a protokoly dle písm. a) čl. 11 Nařízení č. 882/2004, použijí se v rámci úřední kontroly jiné metody vhodné pro zamýšlený účel nebo vyvinuté v souladu s vědeckými protokoly. Možnost daná čl. 11 odst. 1 písm. b) Nařízení č. 882/2004 dává určitou flexibilitu dozorovým orgánům pro případ, kdy je praxe (zde protiprávní) napřed, před právní úpravou metod, které by ji reflektovaly. Pro průkaz přídavku medu cizích enzymů beta/gama-amyláz do medu (tj. pro odhalení falšování medu přídavkem cizích enzymů do medu nebo přídavkem invertovaných cukrů, které byly získány použitím těchto cizích enzymů) metody stanovené právními předpisy neexistují, a proto SZPI zcela legitimně využívá výše uvedené, právními předpisy aprobované, možnosti použít jiné vhodné metody pro zamýšlený účel.

Žalobce se podle ní mylí, když uvádí, že použití mezinárodně uznaných metod v Codexu Alimentarius (AOAC 977.20 a AOAC 991.41 aktualizovaných metodami AOAC 998.18 a AOAC 998.12) připadá v úvahu pro posouzení pravosti medu obecně. Tyto metody lze použít pouze k průkazu tzv. C4-cukrů přidaných do medu, nikoliv však ke zjištění např. přídavku tzv. C3-cukrů či přídavku medu cizích enzymů beta/gama-amyláz. Pouze enzymatickými metodami lze prokázat přídavek cizích enzymů a glukózo-fruktózového sirupu, který vzniká jejich činností buď ze škrobu, který hydrolyzují beta/gama amylázy anebo ze sacharózy, kterou hydrolyzuje beta-fruktofuranozidáza.

Proto považovala poukaz žalobce na existenci mezinárodně uznaných pravidel ve smyslu čl. 11 písm. a) Nařízení č. 882/2004 a tím údajnou nemožnost využití jiných metod vhodných pro zamýšlený účel za zcela nepodložený. Zmiňovaný článek 4 směrnice 2001/110/ES odkazuje na mezinárodně uznávané schválené metody, kdy pouze příkladmo je odkazováno na metody schválené v Codexu Alimentarius. Tyto jsou použitelné (pochoitelně) pouze pokud existují. Trendy ve falšování medů, o kterých se žalovaná zmiňuje níže, vedou k nezbytnosti využívání nových metod, jejichž využití v rámci úředních kontrol předpokládá čl. 11 odst. 1 písm. b) a odst. 2 Nařízení č. 882/2004.

Žalovaná se tedy neztotožnila s námitkami žalobce o nevěrohodnosti a nepoužitelnosti metody použité laboratoří Intertek, když se jedná o metodu akreditovanou, posouzenou třetí nezávislou stranou a splňující veškerá kritéria stanovená platnými právními předpisy. Metoda PM DE01_115 pro stanovení aktivity

beta/gama-amyláz byla vyvinuta v laboratoři Intertek, byla auditována německými autoritami a akreditována německým akreditačním orgánem DAkkS - Die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH. Jedná se o metodu, která byla pro svůj účel validována, tj. přezkoušena tak, aby byly splněny veškeré jednotlivé požadavky pro její zamýšlené použití, a to testováním velkého počtu vzorků medu. Aplikovatelnost, mez stanovitelnosti a selektivita metody PM DE01_115 byly stanoveny zkouškami na 4955 vzorcích medu z celého světa. Je zcela v souladu s čl. 11 odst. 2 Nařízení č. 882/2004, pokud je provedena validace metod analýzy v jediné laboratoři podle mezinárodně přijatého protokolu, za který je považována i norma EN ISO/IEC 17025. Laboratoř Intertek je jediná laboratoř, která splňuje v případě stanovení beta/gama-amylázy kritéria na metody zkoušení uvedené v Nařízení č. 882/2004 pro úřední kontrolu. Tato laboratoř je v souladu s čl. 5 odst. 2 písm. d), potažmo čl. 12 Nařízení č. 882/2004 v Jednotném integrovaném víceletém vnitrostátním plánu kontrol České republiky jmenovaná jako laboratoř k provádění rozborů souvisejících s falšováním medu. Dle informací známých žalované je tato laboratoř z úřední činnosti využívána i dalšími orgány dozoru Evropské unie pro rozborů vzorků odebraných při úředních kontrolách.

Vzorek pro doplňující odborný posudek nebyl žalobcem jako kontrolovanou osobou při úřední kontrole požadován. Doplňující odborný posudek, který by jediný při dodržení veškerých požadavků právních předpisů na analýzu vzorků v daném případě mohl výsledky předmětné laboratorní analýzy zpochybnit, ohledně dané šarže potravin proto z důvodů na straně žalobce neexistuje.

Ohledně správnosti postupu při realizaci laboratorní zkoušky žalovaná konstatovala, že ze znění vyhlášky č. 211/2004 Sb. nijak nevyplývá, že protokol o výsledku laboratorní zkoušky musí výslovně popisovat výsledky nejméně dvou souběžných stanovení. Ustanovení § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. pouze stanoví, že výsledek zkoušky musí být průměrem nejméně dvou souběžných stanovení. Dotazem na vedoucího laboratoře Intertek žalovaná k žalobnímu bodu znovu ověřila, že výsledek uvedený na protokolu o zkoušce č. 1108020176 je průměrem výsledků dvou nezávislých měření, jmenovitě 22,9 jednotek/kg a 20,6 jednotek/kg (průměr 21,8 jednotek/kg). Opakovat analýzy pro potvrzení pozitivních výsledků patří mezi standardní postupy akreditované laboratoře Intertek. Na základě výše uvedeného byla dle žalované zkouška stanovení aktivity beta/gama-amylázy provedena zcela v souladu s vyhláškou č. 211/2004 Sb.

V žalobě uvedené tvrzení, že enzym beta amylázy se v medu vyskytuje přirozeně, je zmiňováno pouze v žalobcem citované publikaci z roku 1978. Následně žalovaná uvedla citace z jiných vědeckých publikací, které tento závěr neakceptují a za přirozenou součást medu považují pouze alfa-amylázu pocházející ze slinných žláz včel dělnic, zatímco gen pro beta-amylázu nebyl u včel produkujících med prokázán. Žalovanou doložená odborná literatura dle jejího názoru prokazuje, že v medu se přirozeně vyskytuje pouze alfa-amyláza (s výjimkou směsi alfa/beta-amyláz, a to v množství do 5 jednotek/kg medu). Ta je sledována v rámci parametru „aktivita diastázy“. Je pravdou, že metoda PM DE01_115 nedokáže rozlišit mezi beta- a gama-amylázou, kdy jsou tyto enzymy stanoveny souhrnně, přesto sama skutečnost,

že byly tyto cizí enzymy zjištěny v předmětném medu, není logicky v souladu s právními předpisy požadujícími „čistý“, přírodní med.

Žalovaná je názoru, že možnost sledování přídavků jakýkoliv cizích látek včetně látek přidaných do medu umožňuje ustanovení § 10 odst. 1 Vyhlášky a taktéž vyplývá i z definice medu stanovené v § 7 Vyhlášky. Tato ustanovení nejsou nová, ani nebyla v nedávné době měněna a žalované tak není zřejmé, jak by mohlo být narušeno legitimní očekávání žalobce. Souhlasila s námitkou, že parametr stanovení aktivity cizích enzymů beta/gama-amyláz v medu nemá vliv na zdravotní závadnost medu, to ale nebylo žalobci kladeno za vinu. Došlo však ke klamání spotřebitele tím, že byla do oběhu uvedena potravina, která neodpovídá definici medu z důvodu zjištění přítomnosti cizích enzymů beta/gama-amylázy, které hydrolyzují škrob na glukózo-fruktózové sirupy, jimiž dochází k „nastavení“ medu. Nadto, podle závěru laboratoře Intertek byl v medu zjištěn zvýšený obsah kvasinek, které měly ovlivnit hodnoty proteinu d13C v medu. Přítomnost kvasinek je v rozporu s §10 odst. 3 písm. b) Vyhlášky, který stanoví, že med, s výjimkou pekařského (průmyslového) medu, nesmí začít kvasit nebo pěnit, což lze chápat i jako porušení senzorických vlastností.

Co se týče námítky liberace, žalobce nikterak neprokázal, že by vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Žalobce totiž na žádné své vyvinuté úsilí nepoukazuje. K možnosti liberace rozhodně nepostačuje pasivní spoléhání se na serióznost dodavatele.

Dle žalované taktéž nelze souhlasit s poukazem na nedostatek materiální stránky deliktu, kdy tímto poukazem prokázané protiprávní jednání žalobce opětovně bagatelizuje. Chráněný zájem vyplývá z dispozice právní normy a je jím ochrana spotřebitele před klamáním. Charakter uvedení spotřebitele v omyl v daném případě, kdy dotčená potravina byla změněna co do své podstaty, zcela jistě svědčí o naplnění materiální stránky. Společenská nebezpečnost či škodlivost takového jednání je zcela určitě vyšší, než pokud by ve vztahu k medu byl porušen požadavek na jeho barvu či vůni. Protože jde o poměrně sofistikovaný způsob falšování medu, který spotřebitel sám není schopen nijak odhalit, je třeba ho před takovým jednáním chránit. Vzhledem k tomu, že si průměrní spotřebitelé kupují předmětnou potravinu po kusech, množství potravin uváděných do oběhu mohlo mít dopad na velké množství spotřebitelů, kteří mohli být nesprávným označením potraviny oklamáni. Intenzita chráněného zájmu tedy byla zcela zřejmě vyšší, než nepatrná.

K navrhované moderaci trestu žalovaná uvedla, že dle jejího názoru vzhledem k výše uvedeným skutečnostem není důvod rozhodnutí rušit ani upouštět od pokuty nebo tuto snižovat. Rozhodnutí napadané žalobou je dle ní správné, má náležitosti stanovené zákonem a nevybočilo tak z mezí a hledisek, které zakotvuje zákon. Žalobci byla povinnost zaplatit sankci stanovena toliko na základě zákona a v jeho mezích.

Navrhla proto, aby krajský soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Při jednání soudu dne 24. 9. 2013 zůstali účastníci řízení na svých stanoviscích a v podstatě zopakovali obsah svých shora uvedených podání. Zástupce žalobce sdělil, že SZPI kontroluje výrobky sesterských společností JSG med, a.s. a Grocery CZ, s.r.o. daleko častěji, než výrobky jiných výrobců a sankce ukládané v těchto případech jsou také v porovnání s jinými výrobci mnohonásobně vyšší. Dvojinstančnost správního řízení považoval v případě SZPI za formální. Zmínil dvojkolejnost kontroly medu jako potraviny živočišného původu, kdy prodejce kontroluje SZPI, výrobce Státní veterinární správa. Na důkaz toho, že oba státní orgány dospívají často ohledně stejných výrobků k rozdílným výsledkům, předložil rozhodnutí Ústřední veterinární správy ze dne 30. 7. 2013, č.j. SVS/2013/033929-G. Pověřený pracovník žalované se ohradil proti tvrzenému porušování zásady dvojinstančnosti, stejně jako proti tvrzení, že SZPI činí neodůvodněné rozdíly mezi jednotlivými kontrolovanými subjekty při udělování výše pokut. Četnost kontrol u medu odůvodnil tím, že je dána právě četností zjištěných nedostatků u tohoto výrobku. Zdůraznil, že výrobci medu přistupují stále k novým metodám jeho falšování, čemuž musí odpovídat i používání nových laboratorních metod při zkoumání těchto výrobků v zájmu ochrany spotřebitele.

Krajský soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s"). O věci usoudil následovně.

Předně krajský soud vytýká před závorku, že ani žalobou napadené rozhodnutí, ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neshledal nepřezkoumatelnými jako celek a to ať už z důvodu nesrozumitelnosti či pro nedostatek důvodů. Námitka nepřezkoumatelnosti se totiž jako nit vine celým obsahem žaloby, žalobce ji vznášel opakovaně a učinil ji součástí několika žalobních námitek. Povětšinou nedůvodně a nepřiléhavě. Napadená rozhodnutí jsou nejen srozumitelná, ale nutno konstatovat, že správní orgány své právní závěry v nich obsažené ohledně většiny sporných otázek rovněž řádně odůvodnily. Tedy jednak uvedly obsah důkazů, o něž své závěry opřely, a v návaznosti na to logicky a srozumitelně formulovaly jak skutková zjištění, tak své právní závěry. Reagovaly tak na všechny podstatné aspekty projednávané věci a všechny právně relevantní námítky žalobce, které ve správním řízení vznesl, způsobem, který nepřezkoumatelnost napadených správních rozhodnutí jako celku vylučuje. To samozřejmě neznámá, že se nedostatečná odůvodněnost nemohla projevit pouze ve vztahu k některým sporným otázkám a postihnout tak toliko část rozhodnutí. Přestože i takové pochybení by mělo za následek zrušení celého správního rozhodnutí, považoval krajský soud za vhodné tento moment vyjasnit.

Stejně tak nepřiléhavá byla námitka nicotnosti žalovaného rozhodnutí z důvodu vnitřní rozpornosti jeho výroku, vznesená navíc ve velmi obecné rovině, jaksi „na okraj“, bez podrobnějšího odůvodnění. Nicméně případnou nicotností napadeného správního rozhodnutí je krajský soud povinen se zabývat z úřední povinnosti, proto obecnost této žalobní námítky nemůže jít žalobci k tíži (viz rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č.j. 7 Afs 68/2007-82; dostupný na www.nssoud.cz). Důvody nicotnosti rozhodnutí vymezuje ustanovení § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Dle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec příslušný. Dle § 77 odst. 2 téhož zákona je nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu. Žalobce spatřoval zjevnou vnitřní rozpornost rozhodnutí žalované v tom, že žalovaná konstatovala ve výroku svého rozhodnutí, že žalobce porušil svým jednáním současně jak ustanovení § 7 písm. a), tak ustanovení § 10 Vyhlášky, což považoval z právního hlediska za nemožné. To je ovšem otázka správného vymezení těch ustanovení právních předpisů, které měl delikvent svým jednáním porušit. Pochybení žalované v této otázce by bezpochyby mohlo mít vliv na zákonnost jejího rozhodnutí, nejednalo by se ale o vadu takové intenzity, která by byla způsobilá vyvolat správním řádem předpokládanou zjevnou vnitřní rozpornost rozhodnutí způsobující jeho nicotnost. Navíc zmíněnou žalobní námitku o nesprávném vymezení okruhu porušených ustanovení právních předpisů krajský soud důvodnou neshledal (k tomu podrobněji níže).

Dále žalobce namítal, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nicotná z toho důvodu, že správní řízení, jehož byla výsledkem, nebylo řádně zahájeno. Takovou případnou vadu řízení (i když ani ona nebyla krajským soudem z důvodů níže rozvedených zjištěna) však pod citovaná pochybení způsobující nicotnost rozhodnutí podřadit nelze. O nicotnosti žalovaného rozhodnutí, ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak řeč být nemohla.

K námitkám skupiny A :

S námitkou žalobce, že vada, kterou vytýkala žalovaná dotčenému Výrobku, mohla být v rozporu toliko s § 10 Vyhlášky, jelikož postihovala pouze jeho jakostní parametry, a nemohla z toho důvodu porušit současně ustanovení § 7 písm. a) Vyhlášky, neboť Výrobek nepřestal být medem, se krajský soud neztotožnil.

Dle § 7 písm. a) Vyhlášky se pro její účely rozumí medem potravina přírodního sacharidového charakteru, složená převážně z glukózy, fruktózy, organických kyselin, enzymů a pevných částic zachycených při sběru sladkých šťáv květů rostlin (nektar), výměšků hmyzu na povrchu rostlin (medovice), nebo na živých částech rostlin včelami (*Apis mellifera*), které sbírají, přetvářejí, kombinují se svými specifickými látkami, uskladňují a nechávají dehydratovat a zrát v plástech. Ustanovení § 10 pak stanoví požadavky na jakost medu. Dle jeho odst. 1 nesmí být do medu přidány, s výjimkou jiného druhu medu, žádné jiné látky včetně přídatných látek.

Správní orgány vytýkaly kontrolovanému Výrobku, že v něm byla zjištěna výrazná aktivita cizích enzymů beta/gama-amyláz a to jako důsledek přidavku invertovaného cukrového sirupu získaného použitím enzymů nebo přidavku beta/gama-amyláz.

Pokud by (a krajský soud úmyslně volí pro tento okamžik podmiňovací způsob, protože k žalobním námitkám napadajícím správnost takového závěru se vyjádří následně) skutečně k takovému jednání došlo, tedy pokud by bylo zákonným způsobem prokázáno, že Výrobek obsahuje v nadlimitním množství cizí enzymy beta/gama-amyláz (včetně vyjasnění toho, zda beta-amylázy mohou být případně rovněž přírodního původu, resp. že Výrobek obsahoval nesporně také gama-amylázy), tedy pokud by byl nesporným závěr, že Výrobek obsahuje látky nemající přírodní původ, pak by nedošlo pouze k porušení jakostních parametrů medu dle § 10 odst. 1 vyhlášky, jak míní žalobce. Při zjištění takové vady Výrobku by totiž Výrobek nesplňoval ani parametry medu ve smyslu ustanovení § 7 písm. a) Vyhlášky, protože by obsahoval látky nepřirodního charakteru, a nemohl by být z toho důvodu vůbec považován za med. V důsledku takové vady Výrobku by tedy došlo k porušení jak § 10 odst. 1 vyhlášky, tak § 7 písm. a) Vyhlášky. Pokud žalovaná ve výrokové části napadeného rozhodnutí odkázala současně na obě uvedené ustanovení, nebyl takový výrok rozhodnutí zjevně vnitřně rozporný či nesrozumitelný. Naopak, jednalo se o závěr zcela správný a logický. Stejně tak jako i následný závěr žalované, že pokud Výrobek byl jako med označen, došlo k porušení čl. 16 Nařízení, podle něhož aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoliv médiem uvádět spotřebitele v omyl.

K námitkám skupiny B :

Pokud jde o výrok rozhodnutí, lze žalobci přisvědčit v tom, že se jedná o esenciální část rozhodnutí, která v případě výroku rozhodnutí o správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73; dostupný na www.nssoud.cz).

Ve výroku správního orgánu I. stupně vytkl tento orgán žalobci porušení čl. 16 Nařízení tím, že dne 20. 7. 2011 v provozně v Hradci Králové, Akademia Bedrny 383 uvedl do oběhu 7 kusů potravin označených jako „ROYAL KITCHEN Med lesní á 500 g s DMT 30.03.17, šarže L.30-03.14“, jejichž nepravdivé označení uvádělo spotřebitele v omyl a že ve dnech 4. 4. 2011, 5. 4. 2011 a 6. 4. 2011 žalobce odebral a následně také v rámci své obchodní sítě uvedl do oběhu dalších 16 409 kusů této potravin, jejíž nepravdivé označení uvádělo spotřebitele v omyl, čímž mělo dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvedené v § 17 odst. 2 zákona o potravinách. Takové vymezení předmětu jednání, resp. takovou specifikaci správního deliktu, pro který byl delikventovi udělen trest, považuje krajský soud za zcela vyhovující shora uvedeným požadavkům. Správní orgán popsal skutek jak uvedením místa a času jeho spáchání, ale také podrobně uvedl, jakým způsobem ke spáchání správního deliktu došlo. Tato specifikace skutku, v němž prvoinstanční správní orgán spatřoval správní delikt, pak byla pochopitelně podrobněji rozvedena v odůvodnění rozhodnutí.

Pokud žalovaná přistoupila ke změně výrokové části rozhodnutí, srozumitelně vysvětlila, proč tak učinila. Ač jinak shledala výrok dostatečně podrobným, rozhodla se jej doplnit o vymezení způsobu, jakým mělo nepravdivé označení Výrobku uvádět spotřebitele v omyl. Proto do výroku doplnila, že potravina obsahovala cizí enzym beta/gama-amylázu v množství 21,8 jednotek/kg, když tento enzym se v medu přirozeně nevyskytuje, čímž potravina nevyhověla specifikaci čistého medu. Pro ozřejmění toho, co se rozumí čistým medem, pak do výroku napadeného rozhodnutí doplnila ještě citaci § 7 písm. a) a § 10 odst. 1 Vyhlášky (k tomu se již krajský soud vyjádřil výše).

Uvedenou změnou v žádném případě nedošlo k rozšíření nebo jiné změně předmětu řízení, ale pouze k jeho přesnější specifikaci. Tu by bylo možno označit s ohledem na konstatovanou bezvadnost prvoinstančního rozhodnutí za nadbytečnou, přesto ji krajský soud považuje za vhodnou, neboť rozumí důvodům, které žalovanou k jejímu postupu vedly. Rozhodně tímto postupem nedošlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení.

Krajský soud zdůrazňuje, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. Nic tedy nebrání odvolacímu orgánu, aby ve výroku rozhodnutí změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejen v případě, že dospěje k závěru, že toto rozhodnutí je po věcně stránce vadné, ale i tehdy, pokud shledá, že výrok rozhodnutí je nutno nahradit obsahově shodným, ale lépe formulovaným výrokem. Právě o takový případ v dané věci šlo. Došlo-li k takové změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, přičemž s touto změnou se odvolací správní orgán argumentačně správně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí (což v přezkoumávané věci žalovaná učinila na str. 14 napadnutého rozhodnutí), k porušení zásady dvojinstančnosti nedošlo, a ani dojít nemohlo (srovnej závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2010, č.j. 29 Ca 221/2008-48, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, sp. zn. 8 As 30/2006; oba dostupné na www.nssoud.cz).

K tomu krajský soud ještě na podporu shora uvedených závěrů dodává, že výrok správního orgánu prvního stupně, ani jeho uvedená změna provedená žalovanou, nemohly mít zásadní význam pro rozsah a formulaci odvolacích námitek žalobce či pro jeho postup v odvolacím řízení. Z obsahu odvolacích námitek, které do značné míry kopírují námitky žalobní, je zřejmé, že žalobci byl předmět řízení, resp. správní delikt, který mu prvoinstanční správní orgán kladl za vinu, dobře znám, že o jeho vymezení neměl pochybnosti a že žalobcova možnost obhajoby a prostor pro uplatnění procesních práv zůstaly neomezeny.

Ke stejným závěrům dospěl krajský soud i ohledně žalobcovy námitek, že předmět řízení nebyl dostatečně vymezen již v oznámení o zahájení řízení ze dne 2. 12. 2011, č.j. DA610-10/309/6/2011-SŘ. Krajský soud nepovažuje za potřebné citovat celý obsah tohoto oznámení, odkazuje však na něj. Vyvrací totiž sám o sobě tvrzení žalobce, že jím správní delikt, pro který bylo správní řízení zahájeno, nebyl dostatečně specifikován a že v důsledku toho nevěděl přesně, o čem je s ním správní řízení vedeno. Naopak, správní orgán vymezil předmět správního řízení

způsobem srovnatelným vymezení předmětu řízení ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, k němuž se již krajský soud shora vyjádřil. Tvzení žalobce, že pro něj předmět řízení nebyl dostatečně seznatelný, tedy krajský soud uvěřit nemohl a považuje je za účelové. Ostatně vyvrací je i samotný postup žalobce v řízení o správním deliktu. Jak správně podotkla žalovaná, například z jeho obsáhlého vyjádření ze dne 15. 12. 2011 je více než zřejmé, že žalobce si byl vědom, proč je s ním řízení vedeno, co je mu kladeno za vinu a kvalifikovaně se tomu bránil.

K námitkám skupiny C :

Mezi oběma stranami je nesporné, že při hodnocení otázky použitelnosti metod odběru vzorků a analýz je třeba aplikovat ustanovení článku 11 odst. 1 Nařízení č. 882/2004. To stanoví, že : „1. *Metody odběru vzorků a analýzy používané v rámci úředních kontrol musí být v souladu s příslušnými pravidly Společenství nebo: a) pokud taková pravidla neexistují, s mezinárodně uznanými pravidly nebo protokoly, např. pravidly nebo protokoly, které přijal Evropský výbor pro normalizaci (CEN) nebo které jsou schváleny ve vnitrostátních právních předpisech; nebo b) pokud taková pravidla nebo protokoly neexistují, s jinými metodami vhodnými pro zamýšlený účel nebo vyvinutými v souladu s vědeckými protokoly.*“

Účastníci řízení se také v zásadě shodují v tom, že k mezinárodně uznávaným pravidlům ve smyslu ustanovení čl. 11 písm. a) Nařízení č. 882/2004 patří ty laboratorní metody, které jsou obsaženy v tzv. Codexu Alimentarius, že ohledně zkoumání pravosti medu odkazuje Codex Alimentarius na metody AOAC 977.20 a AOAC 991.41 aktualizované metodami AOAC 998.18 a AOAC 998.12 a že správními orgány použitá metoda PM_DE01 115 v Codexu Alimentarius obsažena není.

Neshody však začínají ve chvíli, kdy je třeba odpovědět na otázku, zda pro použití metody PM_DE01 115 byly splněny podmínky předpokládané čl. 11 písm. b) Nařízení č. 882/2004.

Žalovaná použití uvedené metody v odůvodnění napadeného rozhodnutí odůvodňovala tím, že použití harmonizovaných metod AOAC (viz shora) by přicházelo v úvahu nikoli pro posouzení pravosti medu obecně, ale pouze pro zjištění cukrů přidaných do medu. Pro prokázání přídavku cizích enzymů do medu jsou však uvedené metody nedostatečné a ani za pomoci použití žádné z jiných harmonizovaných metod existenci přídavku cizích enzymů (beta/gama-amyláz) do medu zjistit nelze. Zdůraznila, že správními orgány využitá metoda tedy nebyla použita nezákonně, neboť splňuje požadavky čl. 11 Nařízení č. 882/2004 a kritéria uvedená v příloze III. tohoto nařízení. Je metodou akreditovanou německým národním akreditačním orgánem, jedná se o metodu validovanou v souladu s normou EN ISO/IEC 17025, která byla přezkoušena tak, aby byly splněny veškeré jednotlivé požadavky na zamýšlené použití (a to testováním téměř 5 000 vzorků medu od roku 2009). Laboratoř Intertek je pak jedinou laboratoří, která tuto metodu provozuje, jedná se o laboratoř akreditovanou příslušným akreditačním orgánem Německé spolkové republiky, její způsobilost byla ověřována rovněž SZPI a to

v lednu 2012 formou písemného auditu v souladu s čl. 5 odst. 3 Nařízení č. 882/2004.

Přestože tedy správní orgány otázce zákonnosti použití metody PM_DE01 115 věnovaly pozornost, stalo se tak dle krajského soudu způsobem ne zcela dostatečným. Správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí sice na jednu stranu připouštěly, že předmětem kontroly, jakož i předmětem laboratorního zkoumání Výrobku, bylo zkoumání pravosti medu. To by ovšem napovídalo povinnosti použití harmonizovaných metod AOAC. Na druhou stranu však tvrdily, že se tyto metody dají využít při zkoumání pravosti medu jen na určitá omezená kritéria, zatímco v daném případě bylo třeba ověřit pravost medu z toho pohledu, zda neobsahuje přídavek cizích enzymů beta/gama-amyláz, což se použitím uvedených metod zjistit nedá.

Otázka, zda se v daném případě jednalo o zkoumání pravosti medu či nikoliv, tak nebyla správními orgány zcela jednoznačně zodpovězena. V návaznosti na to zůstalo bez podrobnějšího odůvodnění vysvětlení, proč harmonizované metody AOAC nejsou pro zjištění kontrolovaných parametrů medu použitelné, respektive správní orgány se podrobně nezabývaly případnou (ne)možností využití jiných harmonizovaných metod (pouze stručně uvedly, že takové metody neexistují). Svůj postup nevyargumentovaly dostatečně věrohodně, například vysvětlením podstaty uvedených laboratorních metod a jejich srovnáním. Nebylo tak dle krajského soudu zejména spolehlivě objasněno a prokázáno, zda bylo možné v daném případě skutečně postupovat dle čl. 11 odst. 1 písm. b) Nařízení č. 882/2004, tedy že správní orgány nebyl povinny použít pro zkoumání daných parametrů medu žádnou z harmonizovaných metod a mohly přistoupit k využití metody neharmonizované.

Krajský soud k tomu dodává, že žalovaná se uvedený deficit odůvodnění napadeného rozhodnutí snažila částečně napravit ve svém vyjádření k žalobě. K těmto tvrzením ale krajský soud přihlídnout nemohl. Správní orgán je totiž povinen uvést, o jaké zjištěné skutečnosti a okolnosti se v rozhodnutí opíral a jak k nim dospěl, již v odůvodnění svého rozhodnutí. Nepostačuje tedy, vysvětlí-li svůj postup až následně, například ve vyjádření k žalobě. To již nepřezkoumatelnost rozhodnutí (případně jeho části) zhojit nemůže (srovnej závěry rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 30. 12. 2005, č.j. 11 Ca 207/2005-23; přístupný na www.nssoud.cz).

V této části tak shledal krajský soud rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, což byl hlavní důvod, pro který žalobou napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, v němž se uvedený nedostatek pokusí odstranit. Krajský soud v souvislosti s tím zdůrazňuje, že otázka přípustnosti použití metody PM_DE01 1115 je pro daný případ zásadní. Z podkladů předložených žalobcem při jednání soudu (viz rozhodnutí Ústřední veterinární správy ze dne 30. 7. 2013, č.j. SVS/2013/033929-G) je navíc zřejmé, že na tuto otázku mají v současné době zcela rozdílnou odpověď různé orgány státní správy. Konkrétně žalovaná a Ústřední veterinární správa, která má pravomoc kontrolovat Výrobek z pohledu splnění veterinárních předpisů u jeho výrobce. Stav, kdy orgány na různých úsecích státní správy dospívají ohledně jednoho a téhož

problému k různým právním závěrům, jistě není žádoucí. O to větší požadavky je za takové situace třeba klást na podrobnost, úplnost a přesvědčivost argumentů odůvodňujících závěr žalované ohledně této problematiky, čehož si je jistě sama dobře vědoma.

V dalším řízení se navíc žalovaná bude zabývat námitkami žalobce zpochybňujícími, že výsledek zkoušky byl výsledkem nejméně dvou souběžných stanovení a že v případě zjištění překročení stanoveného limitu bylo přikročeno k opakovanému vyšetření. Těmto otázkám se žalovaná v napadeném rozhodnutí prakticky nevěnovala (což je pochopitelné v závislosti na obsahu odvolacích námitek) a glosovala je až ve vyjádření k žalobě. S ohledem na obsah žalobních námitek se jim však v dalším řízení po vrácení věci bude muset pečlivě věnovat v odůvodnění nového rozhodnutí ve věci, případně ještě před tím za tím účelem doplnit důkazní řízení.

Žalovaná rovněž nepřehlédne argumenty žalobce, které vznesl v soudním řízení ohledně problematiky možnosti přirozeného výskytu beta-amylázy v medu. Krajský soud podotýká, že se jedná o problematiku ryze odbornou, jak ostatně plyne z diskuse žalobce a žalované na toto téma, resp. z jejich odkazů na různé závěry odborné literatury. Žalovaná tak nepochybně bude muset rozhojnit odůvodnění svého závěru, že přirozený výskyt beta-amylázy v medu je vyloučen.

K námitkám skupiny D :

Pokud jde o první z námitek uvedených žalobcem v této skupině, pak krajský soud sděluje, že z obsahu správního spisu nevysledoval nic, co by mohlo podpořit tvrzení žalobce, že správní orgány SZPI vůči němu postupovaly v rozporu se zásadami předvídatelnosti a legitimního očekávání. V souvislosti s tím považuje za nevýznamnou žalobcovu námitku, že se snad v daném případě jednalo o první kontrolu, v rámci níž byl testován parametr beta/gama-amylázy. Takový postup nemají správní orgány povinnost dopředu oznamovat či na jeho možnost upozorňovat. Krajský soud nemá důvod nevěřit žalované, že se metody falšování medu ze strany jeho výrobců stále vyvíjejí a zdokonalují a že těmto trendům musí odpovídat i zaměření kontrol SZPI. Ostatně opak by znamenal popření smyslu kontrolní činnosti orgánů SZPI a jejího hlavního účelu, tedy účinné ochrany spotřebitele. Není vůbec právně relevantní, zda je při kontrole ten který parametr potravin testován poprvé, podstatné je, aby se tak stalo v souladu se zákonem. Za takové pochybení nese kontrolovaná osoba stejnou odpovědnost, jako za pochybení při porušení parametrů, které již v minulosti kontrolovány byly.

V nemožnosti předejít odstranění zjištěných vad Výrobku spočívající v tom, že dotčený parametr doposud kontrolován nebyl a žalobci nemohlo být známo, že beta-amyláza může být považována za medu cizí enzym, spatřoval žalobce současně také naplnění liberačního důvodu své odpovědnosti. Dle § 17i odst. 1 zákona o potravinách právník osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti

zabránila. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránil, a tato skutečnost že jej odpovědnosti zbavuje.

Judikatura správních soudů vychází konstantně z předpokladu, že objektivní odpovědnost samozřejmě nelze chápat jako odpovědnost absolutní. Právě institut liberačního důvodu představuje ve vztahu k odpovědnosti absolutní jakousi protiváhu. Má-li totiž ukládání správních trestů plnit též funkci preventivní, nelze je ukládat za jednání v situaci, kterou odpovědný subjekt nemohl nijak ovlivnit, nemohl škodlivému následku zabránit, kdy zamezení vzniku škodlivého následku leželo naprosto mimo možnosti subjektu.

Obdobně chápe postavení institutu liberačního důvodu i právní doktrina, na jejíž závěry krajský soud rovněž odkazuje (viz Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 321-322 s.) : *„Zákony zpravidla stanoví, že právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Liberační důvod je koncipován tak, aby dopadal pouze na skutečnosti objektivního charakteru. To je zdůrazněno i dikcí „úsilí, které bylo možno požadovat“, nikoli „úsilí, které bylo možno po ní požadovat“, což by nutně vedlo k možnosti dovolávat se skutečností subjektivních. Liberačním důvodem tak nemohou být např. ekonomické problémy, finanční situace, druhotná platební neschopnost, dovolená odpovědného zaměstnance, potíže se sháněním kvalifikovaných pracovníků, problémy s dodávkou zboží, chování obchodních partnerů apod. Liberačním důvodem nemůže být též taková překážka splnění právní povinnosti, kterou je osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení, souhlasu apod.) To zda byla či nebyla vynaložena veškerá péče, kterou lze požadovat, musí zkoumat správní orgán podle okolností konkrétního případu a rozhodné skutečnosti musí být v řízení náležitě dokázány. Důkazní břemeno leží na obviněné právnické osobě (srov. dikci „právnická osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí“).“*

Uvedené důkazní břemeno však žalobce v přezkoumávané věci neunesl. Důvod, který měl dle jeho mínění představovat ono „vynaložení veškerého úsilí“ totiž shora vymezená kritéria liberačního důvodu nenaplní a to zejména pro absenci jeho objektivního charakteru. Tento důvod tak nebyl způsobilý zánik odpovědnosti žalobce za předmětný správní delikt ve smyslu ustanovení § 17i odst. 1 zákona o potravinách vyvolat.

Krajský soud nemohl přisvědčit ani žalobní námitce o údajné absenci materiální stránky daného správního deliktu. Pokud by bylo zákonným způsobem prokázáno, že se tento správní delikt skutečně stal, pak o naplnění jeho materiální stránky nemá krajský soud pochyb. Jak už bylo uvedeno, nejednalo by se o „pouhé“ porušení jakostních parametrů medu, ale o tak zásadní nedostatek dané potraviny, pro který by již nemohla být za med vůbec označena, a to bez ohledu na skutečnost, že dotčené pochybení nezpůsobuje zdravotní závadnost potraviny. Spotřebitel by v důsledku toho byl klamán v tom, že nakupuje med, ačkoliv by se o med vůbec nejednalo. Navíc uvedenou vadu výrobku nemůže běžný spotřebitel vůbec odhalit.

Takový důsledek má zájem společnosti na ochraně spotřebitele rozhodně potenci ohrožit, a to velmi významně. Společenská nebezpečnost a škodlivost takového jednání je tedy dle krajského soudu nepochybně dána. To samozřejmě nezabavuje správní orgány povinnosti se v dalším řízení této otázky znovu podrobně věnovat.

Tentýž závěr platí i pro námitku, že nebylo dostatečně prokázáno, že závadná byla celá šarže Výrobku. K této problematice se totiž žalovaná vyjadřovala pouze ve vyjádření k žalobě.

Pokud jde o žalobcem namítané porušení zásady nestrannosti a rovného přístupu, pak takové pochybení v postupu orgánů SZPI krajský soud neshledal. Výběr kontrolovaných osob a výrobků, jakž i rozhodnutí ohledně kterých parametrů budou ty které výrobky kontrolovány, jsou plně v kompetenci kontrolních orgánů. V důsledku těchto skutečností nemohou být práva kontrolované osoby v konkrétním správním řízení dotčena.

Krajský soud samozřejmě nepřehlédl, že žalobce alternativně navrhoval moderaci trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Za situace, kdy krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení, se uvedený návrh na moderaci trestu stal bezpředmětným. Přesto krajský soud považuje za vhodné připomenout, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23; dostupný na www.nssoud.cz).

Krajský soud ještě s odkazem na shora uvedené zásady správního řízení dodává, že dle jeho názoru je možné všechna pochybení, která v odůvodnění tohoto rozsudku žalobou napadenému rozhodnutí vytkl, napravit a odstranit žalovanou v odvolacím řízení. Neshledal tedy důvod pro to, aby současně se žalovaným rozhodnutím rušil také jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně.

V. Náklady řízení

Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s). Jeho důvodně vynaloženými náklady soudního řízení byly zaplacený soudní poplatek v celkové výši 3.000,- Kč za žalobní návrh, odměna

advokáta a jeho režijní výlohy (viz § 35 odst. 2 s.ř.s.). Ze soudního spisu je zřejmé, že zástupce žalobce učinil ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby) po 2. 100,- Kč a jeden úkon právní služby (účast při jednání soudu) po 3. 100,- Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhl. č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 3 písm.f/ ve spojení s § 7 cit. vyhlášky). Ze specifikace nákladů řízení provedené zástupcem žalobce dne 9. 10. 2013 sice plyne, že účtuje odměnu za 5 úkonů právní pomoci, ovšem bez jakékoliv specifikace. Realizace takového počtu úkonů právní pomoci tedy nebyla stranou žalující prokázána. Dále má právo na náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300,-- Kč, cestovné ve výši 1. 399,- Kč a jako plátce DPH na povýšení náhrady o DPH ve výši 21 % (§ 23a/ zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii). Proto krajský soud závazal žalovanou povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.)

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

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 26. září 2013

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu