



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Penny Market, s. r. o.**, se sídlem Počernická 257, Radonice, zastoupeného Mgr. Janem Maršálem, advokátem se sídlem Kaprova 52/6, Praha 1, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Kyvětná 15, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 1. 2014, čj. BH949-35/27/9/2012-SŘ, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 5. 2015, čj. 30 A 29/2014 – 93,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 5. 2015, čj. 30 A 29/2014 – 93, **se zrušuje v části výroku I.**, jíž bylo zrušeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Inspektorátu v Hradci Králové, ze dne 3. 2. 2012, čj. DA610-21/309/6/2011-SŘ.
- II.** Kasační stížnost **se zamítá v rozsahu směřujícím proti části výroku I.** rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 5. 2015, čj. 30 A 29/2014 – 93, jíž bylo zrušeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 22. 1. 2014, čj. BH949-35/27/9/2012-SŘ, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 3400 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jana Maršála.

O d ů v o d n ě n í :

I.a

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Hradci Králové, rozhodnutím ze dne 3. 2. 2012, čj. DA610-21/309/6/2011-SŘ, uložila žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za 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, podle kterého označování potravin nesmí uvádět spotřebitele v omyl. Žalobce měl spáchat správní delikt podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), tím, že dne 20. 7. 2011 v jedné ze svých provozoven v Hradci Králové uvedl do oběhu 7 kusů potravin označených jako „ROYAL KITCHEN Med lesní“ s šarží L.30-03.14., jejichž nepravdivé označení „med“ uvádělo spotřebitele v omyl, a dále ve dnech 4. až 6. 4. 2011 odebral a následně uvedl do oběhu v rámci své obchodní sítě dalších 16 409 kusů předmětné potraviny.

2. Žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 6. 2012, čj. BH949-5/27/9/2012-SŘ, změnila rozhodnutí vydané v prvním stupni tak, že upřesnila popis skutku ve výroku o vině a ve zbývající části rozhodnutí potvrdila.

I.b

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 26. 9. 2013, čj. 30 A 84/2012 – 81, zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

4. Žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014, čj. BH949-35/27/9/2012-SŘ, změnila rozhodnutí vydané v prvním stupni tak, že upřesnila popis skutku ve výroku o vině a ve zbývající části rozhodnutí potvrdila.

II.

5. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 19. 5. 2015, čj. 30 A 29/2014 – 93, zrušil napadené rozhodnutí i správní rozhodnutí vydané v prvním stupni a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje).

III.

6. Žalovaná (stěžovatelka) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

7. Namítla, že se řídila právním názorem krajského soudu vyjádřeným v jeho předchozím zrušujícím rozsudku čj. 30 A 84/2012 – 81 a napravila všechny vytčené vady. Krajský soud potvrdil tuto skutečnost i v nyní napadeném rozsudku na str. 12, ale překvapivě přisvědčil žalobní námitce, že stěžovatelka neprokázala přítomnost cizích látek v medu, ani splnění podmínek § 11 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb., o metodách zkoušení a způsobu odběru a přípravy kontrolních vzorků, ve znění pozdějších předpisů. Nyní napadený rozsudek je proto podle stěžovatelky nepřezkoumatelný.

8. Stěžovatelka byla přesvědčena, že již v rozhodnutí ze dne 22. 1. 2014 shromáždila dostatečné podklady pro závěr, že přirozený výskyt α -amylázy v medu je vyloučen. Vyšla především z článku M. Stadelmeier a K. G. Bergner, Proteine des Bienenhonigs VII, Eigenschaften und Herkunft der Honigamylase (*Zeitschrift für Lebensmittel-Untersuchung und Forschung*, č. 182, str. 196–199), v němž autoři prokázali, že amyláza nacházející se v medu je α -amyláza a pochází ze slinných žláz včel, a zároveň podotkli, že pyl a nektar nejsou zdrojem α -amylázy v medu. Také S. Babacan a A. G. Rand potvrdili v článku Purification of Amylase from Honey (*Journal of Food Science*, 2005, svazek 70, č. 6, str. 413–418), že purifikovaná amyláza z medu odpovídá komerční α -amyláze. Rozhodnutí stěžovatelky bylo rozhojněno odkazy

na odbornou literaturu, jak krajský soud požadoval. Další doplnění vědecké literatury by již šlo nad rámec požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí.

9. Pro podporu závěru, že med obsahuje přirozeně pouze α -amylázu, si stěžovatelka vyžádala stanovisko Dr. L. Elfleina, ředitele laboratoře Intertek Food Service v Brémách (dále jen „Intertek“), které přiložila ke kasační stížnosti. Z předmětného vyjádření i z publikací, na které odkazuje, jednoznačně vyplývá, že přírodním typem diastázy v medu je α -amyláza. Kromě již citovaného článku S. Babacana a A. G. Randa tento názor podporují také Nagai a kol., Alpha-amylase from persimmon honey: Purification and characterization (*International Journal of Food Properties*, 2009, svazek 12, č. 3, str. 512–521), Persano-Oddo, L., Invertase activity in honey¹, *Apidologie*, 1999, svazek 30, č. 1, str. 57–65, Ohashi a kol., Expression of amylase and glucose oxidase in the hypopharyngeal gland with an age-dependant role change of the worker honey bee (*European Journal of Biochemistry*, 1999, svazek 265, č. 1, str. 127–133).

10. Ve svém vyjádření Dr. Elflein uvádí, že nektar, medovice, ani pyl nejsou zdrojem amylázy v medu, a odkazuje při tom na informační systém BRENDA (Braunschweig Enzym Database), který představuje hlavní sbírku dat o enzymatických funkcích pro vědeckou komunitu. Podle předmětné databáze je „med“ uveden jako tkáňový zdroj a „včela medonosná“ jako organismus pouze u enzymu α -amyláza. Skutečnost, že β -amyláza a γ -amyláza se nevyskytují v živočišných tkáních, potvrzují také H. Roy a kol. v článku Amylase (DePauw University, Greencastle, Indiana, USA) a N. Gurung a kol. v článku A Broader View: Microbial Enzymes and Their Relevance in Industries, Medicine, and Beyond (*BioMed Research International*, 2013, str. 1–18). Dále stěžovatelka odkázala na publikaci Veterinární a farmaceutické univerzity v Brně „*Chemie potravin a chemické laboratorní metody – praktická cvičení*“ z roku 2014.

11. Naopak literatura, o níž se opírá názor žalobce, že med přirozeně obsahuje α i β -amylázu, je již překonaná s ohledem na novější publikace. Od konce 90. let lze považovat podle stěžovatelky za vědecky prokázané, že diastáza v medu se skládá výhradně z α -amylázy.

12. Stěžovatelka podotkla, že na základě Doporučení Komise ze dne 12. 3. 2015 [C(2015) 1558 final] probíhají v současnosti koordinované kontroly v rámci Evropské unie, které jsou zaměřené mimo jiné na falšování medu. Použití metody Phadebas, která je založena na stanovení α -amylázy a nereaguje s β - ani γ -amylázou, potvrzuje, že Komise vyšla z předpokladu, že β - nebo γ -amyláza se v medu přirozeně nevyskytují. Dále stěžovatelka odkázala na notifikaci dozorového orgánu Norska Norwegian Food Safety Authority (informace č. 14-756 ze dne 13. 8. 2014), která se týkala medů pocházejících z Číny, u nichž existovalo podezření na falšování z důvodu příliš vysoké aktivity diastázy.

13. Podle stěžovatelky se β - nebo γ -amyláza mohou vyskytovat v medu pouze ze dvou důvodů: (1) v důsledku úmyslného přidání invertního cukrového sirupu vyrobeného pomocí těchto enzymů, nebo (2) v důsledku úmyslného přidání komerčně dostupné β - nebo γ -amylázy (např. z ječmene, brambor nebo sóji) ke kompenzaci snížené aktivity přirozené diastázy v důsledku působení tepla nebo ředění cukrovým sirupem. V obou případech je namíste hovořit o falšování medu s ohledem na definici medu v § 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. Překročí-li hodnota enzymů β - nebo γ -amylázy v medu toleranční hodnotu 5 jednotek/kg, jedná se podle stěžovatelky o nesporný důkaz falšování medu.

14. Krajský soud připustil, že metoda laboratoře Intertek PM_DE01 115 byla použita v souladu s právními předpisy [nebylo možné využít žádnou z metod obsažených v Codexu

Alimentarius, byly tedy splněny podmínky nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, dále jen „nařízení o úředních kontrolách“]. Předmětná metoda je založena na předpokladu, že β -amyláza se v medu přirozeně nevyskytuje. Pokud krajský soud připustil, že metoda PM_DE01 115 byla použita správně, ale zároveň vytkl stěžovatelce, že dostatečně neprokázala, že se β -amyláza v medu přirozeně nevyskytuje, je jeho závěr vnitřně rozporný a nepřezkoumatelný.

15. Dále stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, že nedodržela požadavky na souběžnost a opakovanost měření. Akreditovaná německá laboratoř Intertek vykonává svou činnost podle normy EN ISO/IEC 17025, předvídané v čl. 12 odst. 2 písm. a) nařízení o úředních kontrolách.

16. K požadavku na opakované měření stěžovatelka citovala část svého rozhodnutí a odkázala na vyjádření Dr. Elfleina, podle kterého byla při měření aktivity enzymů u medu ROYAL KITCHEN provedena dvě nezávislá měření, protože standardním postupem laboratoře Intertek je provedení opakovaného měření, pokud je výsledek prvního měření nevyhovující. Výsledek prvního měření činil 22,9 jednotek/kg a výsledek opakovaného měření 20,6 jednotek/kg. Konečný výsledek byl průměrem obou měření a činil 21,8 jednotek/kg. Opakované měření bylo tedy prokazatelně provedeno. Vyjádření Dr. Elfleina bylo založeno ve správním spisu.

17. K požadavku na souběžnost měření stěžovatelka opět nejprve citovala část svého rozhodnutí, podle něhož vyhláška č. 211/2004 Sb. nemůže zavazovat laboratoře sídlící v jiných členských státech. Na tomto závěru setrvala i nadále. Pro případ, že by se s ním soud neztotožnil, poukázala na znění § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb., které připouští výjimku slovy „*není-li stanoveno jinak*“. V návaznosti na tuto výjimku odkázala na zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého stěžovatelka zajišťuje provedení rozborů v laboratořích, které splňují podmínky stanovené normou EN ISO/IEC 17025 [obdobně viz čl. 12 odst. 2 písm. a) nařízení o úředních kontrolách, které má aplikační přednost před vnitrostátní vyhláškou]. Stěžovatelka byla přesvědčena, že laboratoř Intertek postupovala v souladu s nařízením o úředních kontrolách a neměla povinnost provést souběžná měření.

18. Pokud by měl soud i přes výše uvedenou argumentaci za to, že bylo třeba dodržet požadavky vyhlášky č. 211/2004 Sb., stěžovatelka podotkla, že i při dodržení předmětných požadavků by se na výsledku nic nezměnilo. Rozhodná je skutečnost, zda byly přítomny enzymy β - nebo γ -amyláza. Jakákoliv jejich přítomnost ve vyšší míře než je toleranční hodnota 5 jednotek/kg je dostatečným důkazem o použití nepovoleného postupu, resp. přidání cizí složky do medu. Pokud by výsledek prvního měření činil skutečně 22,9 jednotek/kg a přitom by hypoteticky bylo provedeno souběžné měření s nízkým výsledkem např. 1 jednotka/kg, byl by průměrný výsledek 11,95 jednotek/kg, tedy nadále hodnota více než dvojnásobně překračující toleranci. K tak výraznému rozdílu při souběžných měřeních by však v reálné situaci v akreditované laboratoři postupující v souladu s normou 17025 vůbec nemělo dojít. Znamenalo by to totiž závažnou poruchu přístroje a celé měření by muselo být provedeno znovu.

19. Ověření výsledku měření bylo dostatečně zajištěno opakováním zkoušky, které bylo prokazatelně provedeno. Žalobce tak nebyl nijak zkrácen na svých právech. Skutečnost, že souběžné měření nebylo provedeno, nezpůsobuje podle stěžovatelky nezákonnost správních rozhodnutí.

IV.

20. Žalobce namítl nepřipustnost kasační stížnosti. Podle žalobce stěžovatelka nepodala kasační stížnost z žádného důvodu uvedeného v taxativním výčtu § 103 s. ř. s., protože neupřesnila, jaká otázka měla být nesprávně posouzena a v čem. Námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu stěžovatelka zdůvodnila tím, jaké sacharidy, amylázy a jiné látky se nacházejí v medu. Shodné argumenty již ale uplatnila v řízení před krajským soudem, který předmětnou otázku uspokojivě vyřešil.

21. Nepřezkoumatelnost rozsudku nelze spatřovat ani v údajném rozporu mezi závěrem, že metoda rozboru vyhovovala požadavkům čl. 11 nařízení o úředních kontrolách, a závěrem, že stěžovatelka dostatečně neprokázala nemožnost přirozeného výskytu β -amylázy v medu. Tyto závěry nestojí v protikladu, ale každý z nich reagoval na samostatnou námitku, již žalobce napadl jednotlivé procesní kroky, tj. pořízení důkazu a skutkové zjištění učiněné na jeho základě. Samotné užití metody PM_DE01 115 nepředstavovalo nezákonnost, splnění požadavků čl. 11 nařízení o úředních kontrolách ovšem neznamená, že takto pořízený důkaz by nebylo možné zpochybnit. Právě v důsledku zpochybnění měření žalobcem stěžovatelka nedokázala z výsledku rozboru (byť zákonného) přesvědčivě prokázat naplnění znaků správního deliktu.

22. Žalobce upozornil, že stěžovatelka odkázala v kasační stížnosti na některé informační zdroje, které byly publikovány až po vydání rozhodnutí v prvním stupni, představují proto zdůvodnění nad rámec původního rozhodnutí a nelze je použít k hodnocení stavu poznání, který panoval v roce 2011, kdy mělo dojít k údajnému spáchání deliktu.

23. Dále žalobce zdůraznil, že „diastáza“ je nadřazený pojem k pojům α -amyláza a β -amyláza. Prostřednictvím diastázy je sledována čerstvost medu, přičemž je měřena pouze aktivita α -amylázy, protože β -amyláza není pro měření čerstvosti medu vhodným parametrem. Neznamená to však, že by v medu přirozeně nebyla. V tomto smyslu hovořil o β -amyláze J. W. W., kterého se stěžovatelka a dr. Elflein paradoxně dovolávali. Podle žalobce α -amyláza pochází z hltanových žláz včel a β -amyláza z pylu, obě jsou proto medu vlastní. Skutečnost, že pyl je přirozenou součástí medu potvrzuje směrnice Rady 2001/110/ES o medu a § 7 odst. 1 vyhlášky č. 76/2003 Sb. Závěr, podle něhož β -amyláza není přirozenou součástí medu, jednoznačně neplyne ani z publikací citovaných stěžovatelkou v kasační stížnosti.

24. V demokratickém právním státě je podle žalobce nepřijatelné, aby správní orgán uznal jakoukoliv osobu vinou ze spáchání deliktu pouze na základě teoretického nebo vědeckého názoru. Pokud by stěžovatelka shromáždila dostatečné vědecké názory k původu β -amylázy, měla by nejprve seznámit veřejnost se záměrem tyto hodnoty sledovat a poskytnout trhu čas, aby mohl na tento postup reagovat. Výrobci medu zpravidla sami nakupují med od včelařů, musí tedy sami vyvíjet metody k testování vstupního produktu. Systém akreditovaných metod existuje proto, aby soutěžitelé věděli, jaké podmínky jsou pro konkrétní výrobek vyžadovány. Postup stěžovatelky, která svévolně zahrnula do kontroly novou (neakreditovanou) metodu a začala ukládat sankce, je v rozporu s principem právní jistoty. Žalobce proto souhlasil s krajským soudem, že stěžovatelka vůbec neprokázala protiprávnost vytčeného jednání. Kasační stížnost může být významná pouze v tom ohledu, že dává Nejvyššímu správnímu soudu prostor k posouzení, zda je přípustné, aby správní orgán nutil žalobce (obviněného z deliktu) prokázat, že β -amyláza je medu vlastní, tedy prokázat, že jeho jednání nebylo protiprávní.

25. Dále se žalobce vyjádřil (z právní opatrnosti) i k publikacím nově citovaným stěžovatelkou v kasační stížnosti, byť je považoval za zakázané novoty. Stěžovatelka se opírala především o názory zmíněné dr. Elfleinem, ředitelem laboratoře Intertek, která je ovšem autorem výsledku sporného testu založeného na předpokladu, že β - a γ -amyláza jsou medu cizí.

Podle článku S. Babacana a A. G. Randa je *hlavní* amylázou v medu α -amyláza, k β -amyláze se však autoři vůbec nevyjadřují, nevyklučují tedy ani přirozený výskyt β -amylázy v medu. Také Nagai a kol. a Ohashi a kol. se zabývají β -amylázou, jejíž výskyt v medu není sporný, ale netvrdí, že by β -amyláza nemohla v medu přirozeně vyskytovat. Takový závěr neplyne ani z článku Livia Persano-Oddo. Stěžovatelka účelově pomíjí, že α -amyláza je zkoumána v rámci měření aktivity diastázy pro zjištění čerstvosti medu, přičemž měření β -amylázy není k tomuto účelu vhodné. Pokud se tedy publikace nezmiňují o β -amyláze, nelze z toho dovodit, že není v medu přítomna.

V.

26. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

27. Soud neshledal kasační stížnost nepřipustnou, jak tvrdil žalobce. Stěžovatelka uvedla konkrétní námitky, v nichž spatřovala nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem i nepřezkoumatelnost rozsudku, Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil tvrzení, že se kasační stížnost opírá o jiné důvody než ty, které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Důvodnost kasačních námitek je otázkou věcného posouzení, nikoliv přípustnosti.

28. Kasační stížnost je částečně důvodná.

29. Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem, že stěžovatelka neprokázala splnění podmínek § 11 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb. při provedení laboratorního rozboru vzorků medu ROYAL KITCHEN odebraných dne 20. 7. 2011 v jedné z provozoven žalobce.

30. Podle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. je třeba, aby při měření laboratorního vzorku byla provedena dvě souběžná měření. Výsledkem zkoušky je jejich průměr. Součástí výsledku zkoušky musí být vždy také chyba výsledku. Pokud výsledek zkoušky překračuje stanovený limit zjištěné látky, je třeba neprodleně zahájit opakované vyšetření za účelem potvrzení dříve získaného výsledku (§ 11 odst. 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb.).

31. Stěžovatelka se mylně domnívala, že citovanými požadavky nebyla vázána, protože rozbor vzorku medu provedla laboratoř Intertek sídlící ve Spolkové republice Německo. Stěžovatelka je správním úřadem, je proto při výkonu státního dozoru povinna dodržovat právní předpisy České republiky, včetně prováděcích vyhlášek, a nemůže se vyhnout dosahu norem vnitrostátního práva přenesením části svých povinností na subjekt v jiném státu. Hodlala-li stěžovatelka použít protokol o laboratorní zkoušce pro účely řízení o správním deliktu, měla po subjektu zajišťujícím laboratorní měření požadovat splnění podmínek, které jí umožní použít výsledek tohoto měření jako důkaz v řízení podle vnitrostátního práva.

32. Uvedené požadavky (souběžné měření a případně následné opakování zkoušky) nejsou v rozporu s nařízením o úředních kontrolách. Nařízení stanoví „*obecná pravidla*“ pro provádění úředních kontrol (viz čl. 1 odst. 1) a neupravuje konkrétní požadavky pro průběh laboratorních měření. Podle bodů 41 a 42 odůvodnění citovaného nařízení by případy porušení právních předpisů týkajících se potravin měly být předmětem účinných, odrazujících a přiměřených opatření na vnitrostátní úrovni. Tato opatření by měla zahrnovat správní opatření přijatá příslušnými orgány členských států, které by měly mít pro tento účel zavedeny postupy. Předmětné nařízení tedy počítá s podrobnější úpravou dílčích aspektů na vnitrostátní úrovni. Článek 11 odst. 3 ve spojení s přílohou III citovaného nařízení stanoví demonstrační výčet kritérií, která by měly splňovat metody analýzy používané při kontrolách. Mezi tato kritéria patří

mj. „opakovatelnost“, „správnost“ a „přesnost“. Podle potřeby mohou být zvolena i jiná kritéria [bod 1 písm. m) přílohy III nařízení o úředních kontrolách].

33. Soud proto neshledal, že by nařízení o úředních kontrolách bránilo členským státům zavést podrobné požadavky na průběh laboratorních měření, včetně požadavku na souběžnost a opakovanost měření. Nadto, tyto požadavky jsou stanoveny ve prospěch kontrolované (a případně následně trestané) osoby a jejího práva na spravedlivý proces, neboť jejich cílem je ověřit závěr, zda se kontrolovaná osoba dopustila protiprávního jednání. Zároveň uvedené požadavky nemají negativní dopad na práva spotřebitelů, protože ochrana spotřebitele je namíště jen při nevyhovující kvalitě potravin nebo nesplnění jiných požadavků stanovených právními předpisy. Soud proto nepřisvědčil námitce, že by použití § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. mělo být vyloučeno na základě aplikační přednosti nařízení o úředních kontrolách.

34. První z podmínek, za kterých stěžovatelka mohla použít laboratorní výsledek provedený společností Intertek, tedy vyžadovala provedení souběžného měření podle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. Splnění této podmínky stěžovatelka nijak nedoložila a v kasační stížnosti připustila, že souběžné měření nebylo provedeno. Stěžovatelce lze přisvědčit pouze potud, že vyhláška č. 211/2004 Sb. výslovně nestanoví, že by všechna dílčí měření musela být zaznamenána v protokolu o výsledku laboratorní zkoušky. K námitce účastníka řízení zpochybňující splnění požadavku na souběžná měření však stěžovatelka musí být schopna doložit, že laboratorní měření proběhlo v konkrétním posuzovaném případě v souladu s právními předpisy.

35. Stěžovatelka tvrdila, že pokud výsledek měření dosáhl hodnoty 22,9 jednotek/kg, pak by jakékoliv další měření (např. i velmi nízká hodnota 1 jednotka/kg) již nebylo s to zvrátit překročení limitu 5 jednotek/kg, neboť výsledek je stanoven jako průměr těchto dvou měření. Sama stěžovatelka však připustila, že takto velký rozptyl naměřených hodnot by svědčil o závažné poruše měřicího přístroje. Právě tato skutečnost však prokazuje nutnost dodržení požadavku na souběžné měření.

36. Soud nepřisvědčil ani námitce, že zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci ukládá stěžovatelce pouze jediný požadavek, a to dodržení podmínek pro provoz laboratoří stanovených v normě EN ISO/IEC 17025, a proto je možné použít výjimku stanovenou v § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb. Jakkoliv předmětné ustanovení připouští alternativní postup slovy „*není-li stanoveno jinak*“, takovýto „*jiný postup*“ by musel být zakotven v právním předpisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, 4 Ads 163/2008 – 49). Požadavek zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, podle kterého laboratoř postupuje obecně v souladu s normou EN ISO/IEC 17025, je pouze prvotním předpokladem, aby mohla být pověřena provedením měření pro účely úřední kontroly (srov. čl. 12 odst. 2 nařízení o úředních kontrolách), nejedná se o „*jiný postup*“, který má na mysli § 11 odst. 3 vyhlášky č. 211/2004 Sb.

37. Druhou podmínku pro použitelnost laboratorního výsledku obsahuje § 11 odst. 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb. Pokud výsledek zkoušky podle odstavce 3 téhož ustanovení (tj. výsledek souběžného měření) překročí stanovený limit zjištěné látky, je třeba neprodleně zahájit opakované vyšetření za účelem potvrzení dříve získaného výsledku. Toto opakované měření se neprovádí z laboratorního vzorku použitého pro (původní) souběžné měření, ale z duplikátního vzorku [viz rozsudek čj. 4 Ads 163/2008 – 49; viz též § 7 odst. 6 citované vyhlášky, podle kterého se duplikátní vzorek uchová pro opakované zkoušení nebo další zkoušky; duplikátním vzorkem se přitom rozumí jeden ze dvou či více vzorků získaných ve stejné době pomocí stejného postupu vzorkování nebo dělení, § 2 písm. i) téže vyhlášky].

38. Správní orgán je proto povinen provést odběr duplikátního vzorku v každém případě, kdy je to možné, aby mohlo být případně provedeno opakované vyšetření podle § 11 odst. 4 citované vyhlášky, vyvstane-li taková potřeba. Uvedenou povinnost je třeba odlišit od požadavku čl. 10 odst. 6 nařízení o úředních kontrolách, podle kterého se duplikátní vzorek připraví na žádost kontrolované osoby (tomuto ustanovení odpovídá § 16 odst. 3 zákona o potravinách). Duplikátní vzorek pro opakované zkoušení (podle § 7 odst. 6 ve spojení s § 11 odst. 4 vyhlášky č. 211/2004 Sb.) je v laboratoři potřeba připravit vždy, pokud není výslovně stanoveno jinak (viz rozsudek čj. 4 Ads 163/2008 – 49). Není proto rozhodné, že žalobce o přípravu duplikátního vzorku nepožádal.

39. O přípravě duplikátního vzorku ani o provedení opakovaného měření není v protokolu ze dne 26. 9. 2011, č. 1108020176B, žádná zmínka. Soud nepřisvědčil námitce, že není pochyb o provedení opakovaného měření, protože opakovatelnost je vlastností použité metody. Skutečnost, že se jedná o akreditovanou laboratoř, která vykonává svou činnost podle normy EN ISO/IEC 17025, bez dalšího neprokazuje, že povinnosti stanovené právními předpisy byly dodrženy i v konkrétním posuzovaném případě. Jak již soud uzavřel výše, stěžovatelka má povinnost prokázat dodržení požadavků na laboratorní měření stanovených vyhláškou č. 211/2004 Sb., včetně požadavku na opakované měření. A to zejména za situace, kdy krajský soud zavázal stěžovatelku k doplnění dokazování ve vztahu k námitkám zpochybňujícím dodržení požadavků na souběžnost a opakovanost měření v původním zrušujícím rozsudku čj. 30 A 84/2012 – 81 (viz str. 18).

40. Vyjádření dr. Elfleina, vedoucího laboratoře Intertek, v e-mailu ze dne 26. 9. 2012, podle něhož byl výsledek 21,8 jednotek/kg průměrem dvou nezávislých měření (22,9 a 20,6 jednotek/kg), soud neshledal za dostatečný důkaz o provedení opakovaného měření. Jednalo se totiž o prosté neformální vyjádření prostřednictvím e-mailu, nikoliv dokument, který by zaručoval pravdivost a věrohodnost. Stěžovatelka si měla z databáze laboratoře Intertek vyžádat originální informace o průběhu předmětné laboratorní zkoušky, které byly zaznamenány přímo v jejím průběhu nebo bezprostředně po jejím skončení, nikoliv se spolehnout na prosté vyjádření vedoucího laboratoře učiněné o rok později.

41. Nadto stěžovatelka odkázala na vyjádření dr. Elfleina až v kasační stížnosti. Napadené rozhodnutí se o něm nezmiňuje. Soud proto připomíná, že pro přezkoumatelnost správního rozhodnutí není dostatečné, pokud jsou podklady pro určitý závěr sice obsaženy ve spisu, ale správní orgán na ně v rozhodnutí konkrétně neodkáže. Opačný závěr by *ad absurdum* vedl k tomu, že správní orgán nemusí odůvodnit své rozhodnutí vůbec, pokud důvody pro jeho vydání vyplývají z obsahu spisu a soud se s nimi může seznámit. Odůvodnění správního rozhodnutí musí obstát samo o sobě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 Afs 58/2012 – 44, nebo ze dne 24. 9. 2014, čj. 8 Afs 34/2013 – 68).

42. Druhým důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky, byl závěr, že za současného stavu vědeckého poznání existují rozdílné názory na přirozený výskyt β -amylázy v medu, proto bylo třeba rozhodnout v pochybnostech ve prospěch obviněného ze správního deliktu. Nejvyšší správní soud považuje takový závěr za předčasný a v tomto ohledu dále koriguje dříve nesprávný závěr krajského soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, 8 Afs 15/2007 – 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

43. Stěžovatelka citovala v napadeném rozhodnutí několik odborných článků, které měly podle jejího názoru překonat názor vyjádřený v odborných člancích předložených žalobcem. Nezabývala se však hodnocením a srovnáním zdrojů, v nichž byly citované články publikovány, ani porovnáním autorů z hlediska jejich odbornosti. Pro závěr o překonanosti nestačí bez dalšího

odkázat na časovou souslednost posuzovaných článků. Stěžovatelka se nevyjádřila ani k tomu, jaké byly primární cíle jednotlivých článků, tj. zda byly zaměřeny přímo na prokázání či vyvrácení výskytu určitých druhů amyláz v medu, nebo zda pracovaly s přítomností určité amylázy jako s výchozí hypotézou, kterou použily pro další zkoumání, aniž by ji prokazovaly. Teprve po zhodnocení výchozích hypotéz a hlavních cílů vědeckého zkoumání mohla stěžovatelka uzavřít, zda určitý článek vyloučil přítomnost β -amylázy v medu. Při hodnocení, zda určitý názor v odborných kruzích převládá, bylo také namístě přihlídnout k tomu, že dva ze tří článků, na které stěžovatelka odkázala v napadeném rozhodnutí, byly vydány týmiž autory (Babacan S. a Rand A. G., Purification of Amylase from Honey z roku 2005 a Characterisation of Honey Amylase z roku 2007).

44. Dále je třeba stěžovatelce vytknout, že žádný z článků, o které opřela své rozhodnutí, neprovedla k důkazu a nezaložila je do správního spisu. Předmětné články nebyly provedeny k důkazu ani v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud se proto nemůže vyjádřit k jejich konkrétnímu obsahu a posoudit, zda stěžovatelkou předestřené názory opravdu odpovídají názorům vyjádřeným v předmětných článcích a závěřím, které z nich stěžovatelka dovodila. Nelze proto než zopakovat, že přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. V dalším řízení bude stěžovatelka povinna popsané pochybení napravit – provede jednotlivé listiny řádně k důkazu a umožní účastníku řízení vyjádřit se k jejich obsahu (k podmínkám pro provedení důkazu cizojazyčnou listinou viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 12/2014 – 60, č. 3239/2015 Sb. NSS).

45. Pro úplnost soud podotýká, že nepřihlížel k odborným článkům a dalším zdrojům zmíněným stěžovatelkou až v kasační stížnosti. Správní orgán nemůže zhojit nedostatky odůvodnění správních rozhodnutí dodatečným zdůvodněním svého postupu až v kasační stížnosti (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 2 As 46/2009 - 101, ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 – 71, nebo ze dne 7. 8. 2015, čj. 5 As 58/2013 – 215).

46. Soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Uzavřel-li krajský soud, že byly splněny podmínky čl. 11 odst. 1 nařízení o úředních kontrolách pro použití metody PM_DE01 115, kterou nepředvídá Codex Alimentarius, neschválil tím zároveň závěr, že β -amyláza se v medu přirozeně nevyskytuje. Krajský soud přisvědčil stěžovatelce, že žádnou z kodexových metod nelze použít pro zkoumání přítomnosti β - či γ -amylázy v medu, tím byly splněny podmínky pro použití „jiné metody vhodné pro zamýšlený účel“. Uvedený závěr však nic nevyovídá o tom, zda přítomnost β - či γ -amylázy v medu je důkazem o protiprávním jednání. Jedná se o dvě samostatné otázky, které krajský soud posuzoval ve vztahu ke dvěma samostatným námitkám a z odlišných hledisek. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje závěry krajského soudu za vnitřně rozporné.

47. Rozsudek krajského soudu nebyl nepřezkoumatelný ani proto, že krajský soud uznal, že stěžovatelka napravila vady vytčené v původním zrušujícím rozsudku, ale přesto její rozhodnutí opět zrušil. Krajský soud zrušil rozsudkem čj. 30 A 84/2012 – 81 původní rozhodnutí stěžovatelky pro nepřezkoumatelnost některých závěrů. Tato vada bránila věcnému přezkumu předmětných otázek. Považoval-li krajský soud nové rozhodnutí stěžovatelky následně za přezkoumatelné (tedy uznal, že napravila vytčené vady), byl tento závěr nezávislý na následném hodnocení zákonnosti, tedy věcné správnosti předmětného rozhodnutí.

48. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl v rozsahu směřujícím proti části

výroku I. rozsudku krajského soudu, již bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatelky čj. BH949-35/27/9/2012-SŘ, a věc vrácena stěžovatelce k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatelka bude v dalším řízení vázána právním názorem krajského soudu částečně korigovaným tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu 8 Afs 15/2007 – 75).

49. S ohledem na částečnou korekci právního názoru krajského soudu Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro zrušení správního rozhodnutí vydaného v prvním stupni. Jakkoliv se výše vytčené nedostatky týkají i rozhodnutí čj. DA610-21/309/6/2011-SŘ, mohou být napraveny v odvolacím řízení. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba nahlížet na správní řízení jako na jeden celek. Je-li vada řízení vedeného v prvním stupni plně zhojena v odvolacím řízení, není správní řízení jako celek stíženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 28. 2. 2007, čj. 7 As 72/2006 – 167, ze dne 19. 11. 2009, čj. 1 Afs 88/2009 – 48, ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010 – 217, nebo ze dne 17. 1. 2013, čj. 8 Afs 17/2012 – 375, č. 2822/2013 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek krajského v části výroku I., již bylo zrušeno rozhodnutí vydané v prvním stupni čj. DA610-21/309/6/2011-SŘ.

50. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná co do obhajoby svého rozhodnutí, kasační soud zrušil rozsudek krajského soudu pouze v rozsahu rušícím správní rozhodnutí vydané v prvním stupni. Uzavřel proto, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení.

51. Procesně úspěšným byl v posuzované věci žalobce, protože výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu náhrada nákladů řízení. Ta je představována náklady na zastoupení za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. K této částce je nutno připočítat náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce Mgr. Jan Maršál není plátcem DPH. Soud proto určil náklady řízení v celkové výši 3400 Kč, které je stěžovatelka povinna uhradit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jana Maršála.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. prosince 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu