



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, IČ: 25110161, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, zast. JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2009, č. j. 29 Ca 78/2007 – 33,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se u Krajského soudu v Brně žalobou ze dne 4. 4. 2007 domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2007, č. j. 18/5/9/07-SŘ, kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. 1075-Si/364/1/2006-SŘ. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci podle § 17 odst. 4 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění platném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o potravinách“), pokutu ve výši 150 000 Kč, jakož i povinnost uhradit náklady řízení, pro porušení povinnosti uvedené v ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona o potravinách, kterého se měl dopustit tím, že ve své provozovně Benešova 1000, Kolín 2, dne 7. 8. 2006 nevyřadil z oběhu potraviny - Včelí med luční, skleněná

dóza s uzávěrem o hmotnosti 250 g, datum minimální trvanlivosti 3. 6. 2009, dodavatel JSG Food s. r. o., Radobyčice 2, 301 00 Plzeň, země původu Česká republika a Včelí med luční, skleněná dóza s uzávěrem o hmotnosti 500 g, datum minimální trvanlivosti 30. 5. 2009, dodavatel JSG Food s. r. o., Radobyčice 2, 301 00 Plzeň, země původu Česká republika, které nevyhověly požadavkům na jakost uvedeným v tabulce 2 přílohy č. 3 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 platném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „vyhláška č. 76/2003 Sb.“), pro nepřiměřený obsah hydroxymethylfurfuralu (dále též „HMF“) a nepřiměřenou aktivitu diastázy, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu ve smyslu § 17 odst. 4 písm. c) zákona o potravinách. Uvedeným rozhodnutím žalovaného bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Žalobce odůvodnil svoji žalobu tím, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, přičemž nezákonnost spatřuje v tom, že žalovaný potvrdil prvoinstanční rozhodnutí přesto, že pro jeho potvrzení nebyly splněny podmínky stanovené zákonem, rozhodnutí žalovaného je v rozporu se skutečným stavem věci, rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném právním posouzení věci a rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce ve všech jeho částech; vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu se skutečným stavem věci a je věcně a právně nesprávné, zejména pokud jde o posouzení otázky porušení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, když dle názoru žalobce předmětný výrobek splňoval požadavky podle vyhlášky č. 76/2003 Sb. Výrobce na etiketě deklaroval, že výrobek je směsí medů pocházejících z regionů s tropickým klimatem. Správní orgán měl tedy v souladu s vyhláškou č. 76/2003 Sb., přílohou 3, tabulkou 2 – Fyzikální a chemické požadavky, postupovat dle bodu 4): „U medů deklarovaného původu z regionů s tropickým klimatem a směsí těchto medů může být obsah hydroxymethylfurfuralu nejvýše 80 mg/kg.“ Žalobce je toho názoru, že správní orgán zařadil med do nesprávné skupiny a chybně došel k závěru, že naměřená hodnota překračuje limit stanovený vyhláškou. Nesouhlasí s názorem žalovaného, že na vzorky medů bylo nutné aplikovat limit HMF 40 mg/kg, neboť citovaný bod 4) se vztahuje pouze na směsi medů z tropických oblastí. Dle názoru žalobce z dikce vyhlášky jednoznačně nevyplývá, že se musí jednat o směsi pouze z těchto medů bez přítomnosti medů z ES.

Žalobce dále namítal vadné posouzení jednání, kvůli němuž bylo konstatováno porušení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, a to z toho důvodu, že se nemohl dopustit jednání uvedeného v rozhodnutí, totiž že neprodleně nevyřadil med z oběhu. Poukazuje na tvrzení v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, že žalobce „neprodleně nevyřadil potraviny z oběhu“, přičemž uvádí, že k porušení této právní povinnosti došlo dne 7. 8. 2006, tedy při kontrole, během které byly u žalobce teprve odebrány vzorky medu k rozboru. Žalobce se domnívá, že s ohledem na použití výrazu „neprodleně“ v ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách a jeho zařazení v zákoně musí kontrolovaná osoba přistoupit k vyřazení potravin v okamžiku, kdy se *dozví* o tom, že potravina je nevyhovující. Tuto skutečnost se žalobce dozvěděl teprve 5. 9. 2006, kdy mu byly předány výsledky rozborů. Do tohoto okamžiku tedy oprávněně předpokládal, že mu výrobcem byly dodávány potraviny odpovídajících vlastností. V souladu s uloženým opatřením Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále též „SZPI“) žalobce ve stanovené lhůtě stáhl z prodeje med, který byl rozboru vyhodnocen jako nevyhovující. Žalobce odmítl tvrzení žalovaného, že žalobce povinnost vyřadit potravinu z dalšího oběhu vykládá účelově ve svůj prospěch a že žalobcův systém vnitřní kontroly nebyl zcela funkční. Domnívá se dále, že po něm nelze spravedlivě požadovat, aby měl systém vnitřní kontroly, který by spočíval v provádění laboratorních rozborů potravin, které uvádí do oběhu.

Žalobce měl dále pochybnost o tom, zda rozbořem vzorků byla pověřena nepodjatá osoba. Domnívá se, že Výzkumný ústav včelařský v Dole, který byl pověřen provedením rozboru, je podjatý, neboť mohl mít zájem na výsledku rozborů. Tuto domněnku vyslovil žalobce na základě následujících skutečností: Výzkumný ústav včelařský je personálně propojen prostřednictvím svého ředitele, Dr. Ing. F. K. s Českým svazem včelařů, v němž je výše jmenovaný členem předsednictva. Český svaz včelařů je přitom majoritním vlastníkem přímých konkurentů výrobce JSG Food s. r. o., společností Včela Předvoj, a. s. - v konkursu a Včelpo s. r. o., přičemž výše jmenovaný byl navíc členem statutárních orgánů Včela Předvoj, a. s. Žalobce poukazuje na to, že výsledky rozborů vzorků medů byly nejvýznamnějším podkladem pro vydání prvoinstančního rozhodnutí. Domnívá se, že žalovaný s námitkou podjatosti nevypořádal dostatečně ani po věcné stránce, když se spokojil pouze s konstatováním, že laboratoř získala akreditaci a jménem laboratoře jedná a protokoly o zkouškách podepisuje jiná osoba než ta, kterou žalobce označil.

Žalobce dále napadal stanovení konkrétní výše pokuty, když pokuta měla být uložena ve smyslu ustanovení § 17 odst. 4 písm. c) a odst. 18 zákona o potravinách, podle kterých se správní orgán prvního stupně měl při rozhodování o uložení pokuty a její výši vypořádat s hledisky závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání. Žalobce má však za to, že se správní orgán prvního stupně s těmito hledisky nevypořádal. K hledisku závažnosti žalobce poukazuje na to, že jestliže závažnost zásahu do práv spotřebitele nachází výraz v sazbě pokuty, nelze ji k tíži žalobce přičítat podruhé při ukládání konkrétní výše pokuty. Z odůvodnění však podle názoru žalobce vyplývá, že se správní orgán dvojího přičítání dopustil, neboť uvádí, že výše pokuty „odpovídá závažnosti porušení zákonem stanovených povinností“. Správní orgán prvního stupně tomuto hledisku dále přiřazuje zjištění velkého množství potravin – celkem 3012 kg medu, aniž by uvedl, o jaké důkazy tvrzení o tomto množství opírá. Žalobce má za to, že toto zjištění nemá oporu ve spisech a nebylo předmětem dokazování. Dále poukazoval na skutečnost, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvádí, že výše pokuty odpovídá míře zavinění ze strany žalobce. Odpovědnost žalobce za porušení povinností uložených zákonem o potravinách je ovšem konstruována jako odpovědnost objektivní, bez ohledu na zavinění. Rozhodnutí nemá proto dle názoru žalobce náležitosti stanovené zákonem a je pro tento nedostatek zcela nepřezkoumatelné. Žalobce se domnívá, že tím, že se žalovaný ztotožnil s názorem správního orgánu prvního stupně, nezhojil nedostatek rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti a v porušení zásady zákazu dvojí přičitatelnosti.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 2. 2009, č. j. 29 Ca 78/2007 – 33, žalobu zamítl jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) a současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného má náležitosti stanovené zákonem a je přezkoumatelné. Námitku, že rozhodnutí žalovaného je věcně a právně nesprávné, zejména pokud jde o posouzení otázky porušení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, neshledal soud důvodnou, neboť ze spisového materiálu, zejména z dokladu o kontrole č. D013-10216/06 ze dne 7. 8. 2006 zjistil, že byl proveden odběr vzorků medu, který byl označen jako „směs medů ze zemí ES a ze zemí mimo ES“, směs obsahuje med z regionů s tropickým klimatem. Z uvedeného dovodil, že výrobek byl označen v souladu s ustanovením § 9 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 76/2003 Sb. jako „směs medů ze zemí ES a ze zemí mimo ES“. V takovém případě měl med vyhovovat požadavkům na jakost dle přílohy č. 3 tabulky 2 vyhlášky, v části týkající se obsahu HMF nejvýše 40 mg/kg. Výjimku týkající se medů deklarovaného původu z regionů s tropickým klimatem, která povoluje nejvýše 80 mg/kg nebylo možné použít, jak míní žalobce, neboť směs medů byla tvořena medy ze zemí ES (tedy zemí, kde není tropické klima) a ze zemí mimo ES (z regionů s tropickým klimatem). Výjimka uvedená pod poznámkou 4) se totiž týká pouze medů s původem z regionů s tropickým klimatem a směsi těchto medů (tedy medů

z regionů s tropickým klimatem). V předmětné věci však směs byla tvořena medy nikoliv pouze z regionů s tropickým klimatem, ale rovněž medy s klimatem netropickým. Med deklarovaný jako „směs medů ze zemí ES a zemí mimo ES“ proto dle závěru soudu neodpovídal požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem.

K námitce žalobce, že se nemohl dopustit jednání uvedeného v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, totiž že neprodleně nevyřadil med z oběhu, soud konstatoval, že, jak vyplývá z citovaného ustanovení, žalobce byl povinen neprodleně vyřadit z dalšího oběhu potraviny, které nevyhovují požadavkům na jakost stanovenou vyhláškou nebo deklarovanou výrobcem. Smyslem citovaného ustanovení je, zdůraznil soud, aby se na trh potravina, která nevyhovuje požadavkům na jakost, vůbec nedostala, tj. vyloučit možnost nákupu takové nevyhovující potraviny. Vázat tuto povinnost až na zjištění kontrolních orgánů by zcela ztrácelo svůj smysl, neboť do případné kontroly a jejích závěrů by taková nevyhovující potravina byla stále na trhu. Je tedy na provozovateli potravinářského podniku, zajistit svými kontrolními mechanismy, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost byly neprodleně vyřazeny z dalšího oběhu, tj. aby se vůbec ke spotřebiteli nedostaly.

K otázce namítané podjatosti Výzkumného ústavu včelařského v Dole poukázal soud na ustanovení § 14 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“), dle kterého každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. V předmětné věci však žalobce uplatnil námitku podjatosti nikoliv vůči správnímu orgánu, resp. jeho pracovníkovi (úřední osobě), ale vůči Výzkumnému ústavu včelařskému v Dole, který ve věci nerozhodoval, který pouze vyhotovil podklady pro rozhodnutí, a to protokoly o zkouškách. Žalovanému tedy nelze vytýkat, že o vyslovené pochybnosti, že rozborem vzorků byla pověřena nepodjatá osoba, nerozhodoval samostatným rozhodnutím. Soud zdůraznil, že vyslovenou pochybností se žalovaný ve svém rozhodnutí zabýval, a uvedl, že Výzkumný ústav včelařský v Dole je akreditovaná laboratoř se všemi mechanismy zajišťujícími nestrannost a nezávislost. V rámci správního řízení lze podjatost namítat pouze v případě, že osoba, u níž lze důvodně pochybovat o nepodjatosti, se podílí na výkonu pravomoci správního orgánu bezprostředně. Nelze proto souhlasit s názorem žalobce, že při výkladu žalovaného by účastník nemohl účinně namítat podjatost např. znalců a tlumočnicků ve smyslu § 14 odst. 7 správního řádu, dle kterého se „ustanovení odstavců 1 až 4 obdobně užití pro znalce a tlumočníky.“ K věci soud uzavřel, že kontrolu prováděl Ing. D. T., osoba odlišná od ředitele výzkumného ústavu, jehož personální propojení s konkurenty výrobce nevyhovujících potravin mělo být důvodem podjatosti. Žalovaný tudíž – podle krajského soudu – dospěl správně k závěru, že nebyla splněna žádná z podmínek stanovených pro uplatnění námítky podjatosti v rámci správních řízení.

K námitce žalobce, že rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné, pokud se týká rozhodnutí o výši pokuty, konkrétně k námitce porušení zákazu dvojího přičítání, soud odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 – 68, nebo rozsudek ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4 As 26/2005 – 58. Podle této zásady platí, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutéž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. Soud poukázal na to, že správní orgán prvního stupně spatřoval závažnost jednání žalobce v tom, že uvedl do oběhu velké množství

potravin (3.012 kg) u kterých nebyla respektována vyhl. č. 76/2003 Sb. (požadavky m. j. též pro med), jakož i na to, že podkladem pro rozhodnutí byl protokol o kontrole č. P085-10216/06 ze dne 5. 9. 2006 a z něhož je zřejmé, v jakém množství byly zjištěny potraviny neodpovídající deklarované jakosti. Podle soudu je rovněž nepochybné, že předmětný protokol o kontrole byl předmětem dokazování.

K námitce žalobce, týkající se konstatování správního orgánu, že výše pokuty odpovídá míře zavinění ze strany žalobce, soud konstatoval, že konstrukce objektivní odpovědnosti u správních deliktů není hlediskem při ukládání výše sankce. Naopak tato skutečnost způsobuje, že správní orgán není povinen zvažovat zavinění provozovatele potravinářského podniku. Výše pokuty byla správním orgánem prvního stupně odůvodněna hledisky uvedenými pod § 17 odst. 18 zákona o potravinách. Věta na závěr rozhodnutí, že „výše pokuty byla stanovena na základě správního uvážení, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem“ a že „odpovídá závažnosti porušení zákonem stanovených povinností i míře zavinění ze strany účastníka správního řízení a nese v sobě nezbytný preventivní prvek“, je dle názoru soudu již pouhým shrnutím posuzovaných hledisek a v žádném případě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, pokud jde o posuzování výše sankce. Navíc soud konstatuje, že vzhledem k tomu, že zákonná sazba umožňuje uložit sankci až do výše 50 000 000,- Kč, je zřejmé, že správní orgán uložil pokutu za zjištěná porušení při samé spodní hranici zákonné sazby, pokud uložil pokutu ve výši 150 000,- Kč. Soud uzavřel, že nelze souhlasit s názorem žalobce, že rozhodnutí neobsahuje žádné relevantní skutečnosti, které by byly řádně podřazeny pod zákonná hlediska a že tudíž rozhodnutí nemá zákonem stanovené náležitosti.

Proti rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost dne 16. 3. 2009, v níž navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jakož i uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady řízení. Uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně napadá v celém rozsahu, a to pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit a pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů, jakož i pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, neboť tato vada měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel ohledně otázky, zda med odpovídal požadavkům na jakost, stanoveným vyhláškou č. 76/2003 Sb., poukazuje na to, že nemůže souhlasit se závěrem soudu, že předmětný med nesplňoval požadavky citované vyhlášky a správní orgány tedy učinily správný závěr. Žalobce setrvává na své argumentaci uvedené v žalobě a trvá na tom, že předmětný med požadavky citované vyhlášky splňoval.

Rovněž ohledně otázky, zda porušil povinnost vyřadit neprodleně med z oběhu ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, stěžovatel v kasační stížnosti uvádí obsahově shodnou argumentaci se žalobou a v této souvislosti dodává, že splnění požadavků dle shora citované vyhlášky lze zjistit jedině laboratorními rozborů, přičemž stěžovatel má za to, že po něm nelze spravedlivě požadovat, aby jeho kontrolní mechanismy zahrnovaly provedení rozboru každé potraviny uváděné do oběhu, pokud není důvod pochybovat o její jakosti či nezávadnosti.

Setrvává na již v žalobě formulované námitce podjatosti Výzkumného ústavu včelařského v Dole. Domnívá se, že byl oprávněn vznést námitku podjatosti, jakmile se dozvěděl o důvodech, které pochybnosti o nepodjatosti nasvědčují. Poukazuje na to, že výsledky rozborů vzorků medů byly nejvýznamnějším podkladem pro vydání prvoinstančního rozhodnutí. Není mu zřejmé, jak jinak se bránit, pokud má za to, že vzhledem k personálnímu propojení ústavu pověřeného rozbořem a přímého konkurenta dodavatele medu určeného k rozboru má pověřený ústav poměr k projednávané věci.

Stěžovatel má za to, že prvoinstanční rozhodnutí nemá náležitosti stanovené zákonem a je nepřezkoumatelné, pokud se týká rozhodnutí o konkrétní výši pokuty, a že žalovaný nedostatek prvoinstančního rozhodnutí neodstranil, když se s posouzením správního orgánu prvního stupně ztotožnil. K posouzení hlediska závažnosti žalobce opakuje svoji argumentaci ze žaloby, týkající se porušení zásady zákazu dvojího přičítání, a poukazuje dále na absenci vypořádání se s otázkou, kolik kusů z předmětné šarže se skutečně dostalo ke spotřebiteli. Setrvává rovněž na své dřívější argumentaci, týkající se konstrukce odpovědnosti žalobce jako odpovědnosti objektivní a výhrad k jím tvrzenému zjevnému zahrnutí zavinění do správní úvahy správního orgánu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, byla podána proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **kasační stížnost není důvodná.**

Za základní otázku, jejíž vyřešení je klíčové pro rozhodnutí o dané věci, považuje Nejvyšší správní soud posouzení otázky porušení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, tedy zda předmětný výrobek splňoval požadavky podle vyhlášky č. 76/2003 Sb. Ze spisového materiálu, mimo jiné z dokladu o kontrole č. D013-10216/06 ze dne 7. 8. 2006 vyplývá, že předmětný med byl označen jako „směs medů ze zemí ES a ze zemí mimo ES, směs obsahuje med z regionů s tropickým klimatem“. Je třeba posoudit otázku, zda v případě tohoto označení měl výrobek vyhovovat požadavkům na jakost dle přílohy č. 3 vyhlášky, tabulky 2 – Fyzikální a chemické požadavky, konkrétně zda takto označený med spadá pod obecnou úpravu, stanovící obsah HMF nejvýše 40 mg/kg, nebo zda je možno jej podřadit poznámce pod tabulkou ad 4): „U medů deklarovaného původu z regionů s tropickým klimatem a směsi těchto medů může být obsah hydroxymethylfurfuralu nejvýše 80 mg/kg.“

Stěžovatel trvá na tom, že s ohledem na to, že výrobce na etiketě deklaroval, že výrobek je směsí medů pocházejících z regionů s tropickým klimatem, měl správní orgán prvního stupně postupovat v souladu s vyhláškou č. 76/2003 Sb., přílohou 3, tabulkou 2, poznámkou 4) a zařadit med do skupiny, pro kterou je stanoven vyšší limit hydroxymethylfurfuralu („HMF“) 80 mg/kg. Dle názoru žalobce z dikce vyhlášky jednoznačně nevyplývá, že se musí jednat o směsi medů pouze z tropických oblastí, bez přítomnosti medů z ES.

Naopak Krajský soud v Brně zde souhlasně se správními orgány obou stupňů dospěl k závěru, že takto označený med měl vyhovovat požadavkům na jakost dle přílohy č. 3 tabulky 2 vyhlášky č. 76/2003 Sb., základní varianty, tedy obsahu HMF nejvýše 40 mg/kg. Výjimku týkající se medů deklarovaného původu z regionů s tropickým klimatem, která povoluje nejvýše (až) 80 mg/kg, nebylo dle názoru soudu možné použít, neboť výjimka uvedená pod poznámkou 4) se týká pouze medů s původem z regionů s tropickým klimatem a směsi těchto medů (tedy medů z regionů s tropickým klimatem). Soud se ztotožnil s odůvodněním odvolacího správního orgánu, který k této otázce uvádí, že pouze pro medy z tropických oblastí a směsi medů z tropických oblastí (rozumí se pouze směsi medů pocházejících pouze z tropických oblastí, nikoliv směs medů z tropických oblastí s medy ze zemí EU) je limit 80 mg/kg. V případě, že je výrobcem na etiketě uvedeno, že se jedná o směs medů z tropických oblastí s medem ze zemí EU, je automaticky limit 40 mg/kg.

Nejvyšší správní soud posoudil oba možné výklady a dospěl k závěru, že je třeba upřednostnit výklad prezentovaný správními orgány obou stupňů i soudem. Byl přitom veden následujícími úvahami. Inkriminovaná úprava vyhlášky č. 76/2003 Sb. představuje prováděcí úpravu ke směrnici Rady 2001/110/ES ze dne 20. prosince 2001 o medu, konkrétně přílohy II bodu 6. písm. b) směrnice, podle kterého musí med při uvádění na trh nebo při použití v jakémkoli výrobku určeném pro lidskou spotřebu splňovat tato kritéria obsahu HMF: obecně, kromě pekařského medu, nejvýše 40 mg/kg; medy s udáním původu z regionů s tropickým klimatem a směsi těchto medů nejvýše 80 mg/kg.¹ Ačkoli prostý jazykový výklad ustanovení směrnice v české, jakož i anglické a německé jazykové verzi může vyvolávat jisté pochybnosti, na základě ostatních interpretačních metod, zejména pak výkladu teleologického, kdy účelem této právní úpravy je zajištění ochrany spotřebitele, jakož i jeho práva na informace o produktech nabízených na trhu, je třeba upřednostnit výklad, že vyšší limit obsahu HMF se vztahuje pouze na medy z regionů s tropickým klimatem, resp. na směsi medů pocházejících výhradně z tropických oblastí.

To vyplývá rovněž z pramene práva, který byl výchozí pro úpravu uvedené směrnice (srov. odst. 9 preambule). Tím je bod 1.3 přílohy Codexu pro med (*Codex standard for honey*)² jako dílčího oficiálního standardu navazujícího na Codex alimentarius, mezinárodní standard přijatý na půdě Organizace pro výživu a zemědělství (*Food and Agriculture Organization*, FAO), specializované agentury Organizace spojených národů (OSN). Podle tohoto ustanovení „obsah hydroxymethylfurfuralu v medu po zpracování a/nebo smísení nesmí být vyšší než 40 mg/kg. Nicméně v případě medu s udáním původu ze zemí nebo regionů s tropickou teplotou prostředí a směsi těchto medů nesmí být obsah HMF vyšší než 80 mg/kg.“³

¹ Obsahově totožné znění se vyskytuje i v jiných jazykových verzích této normy: (anglické znění) HMF: in general, except baker's honey, not more than 40 mg/kg; honeys of declared origin from regions with tropical climate and blends of these honeys not more than 80 mg/kg; (německé znění) HMF: Im Allgemeinen, mit Ausnahme von Backhonig, höchstens 40 mg/kg; Honig mit angegebenem Ursprung in Regionen mit tropischem Klima und Mischungen solcher Honigarten, höchstens 80 mg/kg. *Portál EUR-Lex : Přístup k právu Evropské unie* [online] [cit. 8. 3. 2010]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>>.

² Codex Standard for Honey : CODEX STAN 12-1981, Adopted in 1981. Revisions 1987 and 2001. *FAO/WHO Food Standards : Codex alimentarius* [online] [cit. 8. 3. 2010]. Dostupné z: <http://www.codexalimentarius.net/web/more_info.jsp?id_sta=310>.

³ Původní anglické jazykové znění: „The hydroxymethylfurfural content of honey after processing and/or blending shall not be more than 40 mg/kg. However, in the case of honey of declared origin from countries or regions with tropical ambient temperatures, and blends of these honeys, the HMF content shall not be more than 80 mg/kg.“

Tento závěr se konečně opírá též o skutečnost, že výskyt HMF v čerstvém medu je velmi nízký až nulový a k jeho nárůstu dochází teprve při zahřívání nebo během skladování,⁴ přičemž s ohledem na vysoké teploty v regionech s tropickým klimatem je logické, že u stejně kvalitních medů z těchto oblastí je obsah HMF automaticky vyšší. Tomu odpovídá též přísnější úprava normy jakosti Českého svazu včelařského č. 1/1999, svazové normy Český med,⁵ která v části II. (Technické požadavky) požaduje obsah HMF nejvýše 20 mg/kg u všech druhů medu. Množství HMF je proto významným parametrem při hodnocení jakosti medu. Pakliže by bylo umožněno, jak požaduje stěžovatel, aby se vyšší limit 80 mg/kg vztahoval nejen na směsi medů pouze z tropických oblastí, ale též na směsi těchto medů s medy z ES, u kterých je s ohledem na panující klima (bez zohlednění případných marginálních výjimek medů z některých zámořských území) výskyt HMF přirozeně podstatně nižší, umožňoval by tento výklad uvádění na trh směsí, obsahujících medy ze zemí ES, vykazujících nepřirozeně zvýšený obsah HMF, způsobený zpravidla tím, že tyto medy nebyly řádně zpracovány, zejména pak byly vystaveny prudkému či dlouhodobému zahřívání nebo nevhodnému skladování. Takový výklad by bezpochyby vedl k narušení oprávněných zájmů spotřebitele. Mimo to by umožňoval faktické obcházení právní úpravy ve vazbě na stanovení (nižšího) limitu obsahu HMF u medů ze zemí ES.

Rovněž námitce stěžovatele, že se nemohl dopustit jednání uvedeného v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o potravinách, totiž že neprodleně nevyřadil med z oběhu, nelze přisvědčit. V této souvislosti je třeba následovat argumentaci Krajského soudu v Brně, dle které citované ustanovení stanoví obecnou povinnost provozovatelů potravinářského podniku a jeho smyslem je, aby se potravinu, která nevyhovuje požadavkům na jakost, vůbec nedostala na trh, tj. vyloučit možnost nákupu takové nevyhovující potravinu. Vázat tuto povinnost až na zjištění kontrolních orgánů by zcela ztrácelo svůj smysl, neboť do případné kontroly a jejích závěrů by taková nevyhovující potravinu byla stále na trhu. Je úkolem provozovatele potravinářského podniku, aby si v rámci své podnikatelské činnosti zajistil kontrolní mechanismy, zajišťující, aby potraviny neodpovídající požadavkům na jakost nebyly vůbec uváděny do dalšího oběhu. Argumentace stěžovatele, že po něm nelze s ohledem na značný rozsah jeho podnikatelské činnosti, resp. objem potravin, které uvádí na trh, spravedlivě požadovat zajištění tomu odpovídajících kontrolních mechanismů, je třeba označit za zcela irelevantní. Na okraj pak Nejvyšší správní soud podotýká, že výklad požadovaný stěžovatelem by při jeho důsledné aplikaci (za použití interpretace *argumentum ad absurdum*) vedl až k celkovému faktickému ochromení aplikace legislativy v této oblasti.

Při posouzení stěžovatelem namítané podjatosti Výzkumného ústavu včelařského v Dole je třeba vycházet z ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu, podle kterého každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Podle odst. 7 téhož se ustanovení odstavců 1 až 4 obdobně užití pro znalce a tlumočníky. Výzkumný ústav včelařský v Dole však v projednávané věci nenaplnuje kritéria § 14 odst. 1 správního řádu, když v ní nevystupoval v postavení úřední osoby, nýbrž toliko vyhotovil příslušné protokoly o zkouškách medu jako podklady pro rozhodnutí. Zejména je však třeba konstatovat, že stěžovatel v dané věci neuvádí žádné konkrétní námitky, resp. důvody, které jej vedou ke zpochybnění nezaujatosti těchto důkazů. Pouze obecný odkaz na personální propojení ředitele výzkumného ústavu s konkurenty stěžovatele je třeba s ohledem na mechanismy zajišťující

⁴ KALÁBOVÁ, K., VORLOVÁ, L., BORKOVCOVÁ I. *Dynamika tvorby hydroxymethylfurfuralu v medu* [online] [cit. 8. 3. 2010]. Dostupné z: <http://www.toxi.szm.com/Rf2004/028_Kalabova.pdf>.

⁵ *Webové stránky Českého svazu včelařského* [online] [cit. 8. 3. 2010]. Dostupné z: <www.vcelarstvi.cz/cz/pdf/smernicemed.pdf>.

nestrannost a nezávislost při zpracování posudků Výzkumného ústavu včelařského v Dole, (posudek vypracoval a za jeho obsah odpovídal jiný pracovník ústavu než ten, jehož personální propojení s konkurenty stěžovatele měl být důvodem podjatosti) rozsah jeho činnosti a počet spolupracovníků, jakož i toliko omezený počet subjektů, působících na relevantním trhu, označit za zcela nedostatečný.

Ani námitce stěžovatele týkající se porušení zákazu dvojího přičítání nelze přisvědčit. Zásada zákazu dvojího přičítání je v konstantní judikatuře zdejšího soudu (srov. rozsudek ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 As 22/2009 - 84, rozsudek ze 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68 nebo rozsudek ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68) definována tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Nelze jednu a tutěž skutečnost, která v posuzované věci je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. Skutková podstata předmětného správního deliktu podle § 17 odst. 4 písm. c) zákona o potravinách je ovšem zákonem definována obecně, bez navázání na určitý (minimální) objem potravin protiprávně uváděných do oběhu, přičemž správní orgán prvního stupně při stanovení výše pokuty dále zohlednil závažnost jednání žalobce spočívající v tom, že uvedl do oběhu velké množství potravin. O porušení zákazu dvojího přičítání se zde proto jednat nemohlo.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadané rozhodnutí soudu, jakož i předchozí rozhodnutí správních orgánů a neshledal důvodnými námitky stěžovatele, že nebyla řádně aplikována kritéria rozhodování o uložení pokuty a její výši podle § 17 odst. 18 zákona o potravinách, tedy závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Ačkoli lze podotknout, že správní orgány měly být při koncipování svých rozhodnutí na některých místech přesnější v rekapitulaci skutkových okolností, celkově je třeba konstatovat, že přezkoumávaná rozhodnutí jsou srozumitelná a řádně odůvodněná a nebyly proto naplněny důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) či d) s. ř. s. Ohledně další námitky stěžovatele soud podotýká, že pro posouzení naplnění dané skutkové podstaty je irelevantní, kolik kusů z předmětné šarže se skutečně dostalo ke spotřebiteli.

Rovněž poslední námitku stěžovatele, narážející na konstatování správního orgánu, že výše pokuty odpovídá míře zavinění ze strany žalobce, je třeba zhodnotit jako irelevantní. Je nesporné, že odpovědnost stěžovatele za předmětný správní delikt je koncipována jako odpovědnost objektivní a zavinění není hlediskem při ukládání sankce. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zřejmé, že tento při ukládání sankce ze zavinění stěžovatele nevycházel a že výše pokuty byla správním orgánem prvního stupně odůvodněna hledisky podle § 17 odst. 18 zákona o potravinách. Na tom nic nemění věta na závěr rozhodnutí, že „výše pokuty byla stanovena na základě správního uvážení, s přihlídnutím ke všem rozhodným okolnostem“ a že „odpovídá závažnosti porušení zákonem stanovených povinností i míře zavinění ze strany účastníka správního řízení a nese v sobě nezbytný preventivní prvek“, kterou je třeba chápat toliko jako vedlejší součást shrnutí posuzovaných hledisek; nemající vliv na zákonost napadeného rozhodnutí žalovaného.

Všechny výše uvedené důvody vedly Nejvyšší správní soud k závěru, že není dán důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1, písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud se nedopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení otázky, jak namítal stěžovatel. Na základě přezkoumání rozsudku Krajského soudu v Brně, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů dospěl Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost není důvodná a podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. března 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu