



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **Greenfin a.s.**,
IČO 256 88 600,
se sídlem v Praze 4, Pod Višňovkou 27/ 1662,
zastoupeného Mgr. Vítem Kučerou, advokátem,
se sídlem v Praze 4, Na Květnici 850/20,

proti
žalovanému: **Ústřednímu inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce**,
se sídlem v Brně, Květná 15,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 12. 12. 2018, č. j.: SZPI/AS 106-17/2018,

t a k t o:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ústředního inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „žalovaný“), jímž odvolací správní orgán částečně zrušil a částečně změnil výrok rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „inspekce“), ze dne 17. 9. 2018, č. j. SZPI/AS 106-14/2018, nicméně v podstatných rysech potvrdil závěry správního orgánu prvního stupně ohledně toho, že žalobce byl shledán vinným z přestupku podle ustanovení § 17f písm. c) zákona č. 110/ 1997 Sb., o potravinách

a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena úhrnná pokuta ve výši 100 000 Kč.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě namítl, že podle jeho názoru se žalovaný odvolací správní orgán dopustil nezákonně extenzivního a nesprávného posouzení věci. V důsledku popsání postupu žalovaný vydal pro žalobce nespravedlivé a nepředvítené rozhodnutí, které je objektivně právně nesprávné, čímž žalobce zkrátil na jeho, zákonem garantovanými, právy. Závěr žalovaného o tom, že žalobce na obale doplňku stravy vyobrazenými piktogramy užil nespecifické zdravotní tvrzení, považuje žalobce za závěr nesprávný, jak z hlediska skutkového, tak z hlediska aplikovatelného práva při použití obvyklého výkladu právních norem. Žalobce je přesvědčen o tom, že z jeho strany nedošlo k žádnému porušení Nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1924/2006, ze dne 20. 12. 2006, o výživových a zdravotních tvrzeních, při označování výrobků (dále jen „Nařízení“).
3. Žalobce v uplatněných žalobních bodech poukázal na to, že záměrem normotvůrce nebylo stanovení striktní povinnosti, nýbrž pouze možnost anebo doporučení, jak bez dalšího naplnit smysl povinností ukládaných předmětným Nařízením. Souslovím „mělo by“ normotvůrce stanovil jakýsi návod řešení, nikoliv však samotnou povinnost, která by z logiky legislativní tvorby musela být uvozena například slovy „musí být“. Výklad Nařízení použitý žalovaným proto přesahuje obsah příslušné normy, stejně jako záměr zákonodárce. Žalobce namítl, že žalovaný se v rozhodnutí - stejně jako správní orgán prvního stupně - nevypořádal s tvrzením žalobce, že při rozhodování nedošlo k zohlednění zásadní informace obsažené v prováděcím rozhodnutí, a to, že zdravotní tvrzení může být uvedeno na označení, což může mít širší význam než samotná etiketa, jelikož zahrnuje veškeré informace o dané potravině, které ji provázejí, nebo na ni odkazují, a které jsou určeny spotřebiteli. Prováděcí rozhodnutí k pojmu „označení“ uvádí, že jde o jakákoli slova, údaje, ochranné známky, obchodní značky, vyobrazení či symboly, které se vztahují k určité potravine a jsou umístěny na obalu, dokladu, nápisu, etiketě, a to i krčkové nebo rukávové, které potravinu provázejí, nebo na ni odkazují. Žalobce má za to, že názor žalovaného, podle něhož předmětnou povinnost nelze považovat za splněnou tím, že byl piktogram obsahující obecné zdravotní tvrzení schváleným zdravotním tvrzením doplněn až v příbalovém letáku, je názorem postrádajícím oporu v právních předpisech a přímo rozporným s prováděcím rozhodnutím. Nadto žalobce - s ohledem na množství látek obsažených v předmětném doplňku stravy, a s ohledem na množství k těmto látkám se vztahujícím zdravotním tvrzením - zvolil způsob splnění povinnosti, který je v zájmu spotřebitele, protože prostřednictvím příbalového letáku je rozsáhlejší, podrobnější a přesnější sdělení informací. Takový postup prováděcí rozhodnutí s ohledem na popsání výše nejenže nevylučuje, ale naopak považuje za souladné. Proto nelze akceptovat, aby byl žalobce žalovaným za takový postup sankcionován a pokutován. Žalobce má za to, že jednal správně a v souladu s tuzemskou i evropskou legislativou, když zdravotním tvrzením věnoval *de facto* samostatný, perfektně čitelný příbalový leták formátu A5, na němž specifická zdravotní tvrzení piktogramy znovu zobrazil a doprovodil zdravotními tvrzeními specifickými ve velmi detailní podobě. Předmětná specifická zdravotní tvrzení jsou tedy umístěna vedle, v blízkosti a také ve smyslu souslednosti dostupných informací, jak normy požadují.

4. Žalobce namítl, že naopak žalovaný přdestírá subjektivní a spekulativní názor, který odporuje relevantní evropské legislativě a judikaturním závěrům. Průměrným spotřebitelem se totiž podle definice vymezené Soudním dvorem Evropské unie (SDEU) rozumí spotřebitel, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory. Informace k vitamínům, minerálům a jejich zdrojům a významu pro člověka, jsou součástí učebnicových osnov pro základní školy. Průměrný spotřebitel je stran doplňků stravy daleko informovanější a vzdělanější, proto není důvod se rozumně domnívat, že očekává, že doplňky stravy samy o sobě jeho zdravotní potíže vyléčí. Průměrný spotřebitel, který si zakoupil předmětný doplněk stravy (zde multivitaminový přípravek) s naprosto jasnými a očekávanými vlastnostmi, tak nemůže být nijak ekonomicky ani jinak poškozen proto, že jsou specifická zdravotní tvrzení podrobně popsána na etiketě či v příbalovém letáku. Z takového jednání žalobce nikdy neměla být vyvozena žádná protiprávnost, natož uložena sankce.
5. Závěrem podané žaloby žalobce namítl, že pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost, žalobce navrhl, aby soud upustil od uložení trestu, který byl uložen na základě nesprávného závěru žalovaného o existenci protiprávního jednání na straně žalobce a na základě domnělé škodlivosti jeho jednání pro spotřebitele. Podle názoru žalobce ani jeden z těchto předpokladů nebyl naplněn, proto nebyla naplněna ani formální či materiální stránka předmětného přestupku.

Vyjádření žalovaného k obsahu žaloby

6. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě zopakoval dosavadní průběh správního řízení před správními orgány obou stupňů a stručně shrnul v žalobě uplatněné žalobní body, k jejichž obsahu následně uvedl:
7. Žalobce v rámci žaloby uplatnil prakticky totožné námitky, které vznášel již v průběhu samotného správního řízení. Žalovaný má za to, že s těmito námitkami se správní orgány obou stupňů dostatečným způsobem vypořádaly, což vyplývá z vydaných rozhodnutí. Podstata žalobních námitek žalobce tkví v jeho přesvědčení, že žalovaný nesprávně právně vyložil ustanovení právních předpisů vztahujících se k článku 10 odstavec 3 Nařízení č.1924/2006 a prováděcího rozhodnutí. Žalovaný názor žalobce, který vyjevil už v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, rozhodně nesdílí. Zdravotní, eventuálně výživová tvrzení, sice nejsou povinnými údaji, pokud však provozovatel potravinářského podniku dobrovolně rozhodne, že zdravotní, eventuálně výživová tvrzení na produktech jím uváděných na trh použije, pak musí tyto uvést do souladu s příslušnými právními ustanoveními vyplývajícími z Nařízení, prováděcího rozhodnutí č. 2013/63/EU, jakož i z Nařízení EU č. 1160 Levy/ 2011. Jinými slovy - ustanovení z těchto citovaných právních předpisů se pro žalobce stávají závaznými a je nutné, aby při označování svých produktů byl s těmito právními předpisy v souladu.
8. Piktogramy a texty uvedené v bezprostřední blízkosti piktogramů v posuzované věci byly prvostupňovým správním orgánem vyhodnoceny jako nespecifická a obecná zdravotní tvrzení, jejichž použití je možné pouze za splnění zvláštních podmínek. Je to proto, že povaha těchto sdělení (obrázků a piktogramů) může být pro spotřebitele sice užitečná, zároveň však může docházet k nedorozuměním nebo ke špatné interpretaci takových tvrzení ze strany spotřebitelů, kteří mohou očekávat, že potravin má na zdraví jiné nebo dokonce lepší účinky než ty, které skutečně existují. Z těchto důvodů je při odkazování na obecné a nespecifické příznivé účinky na zdraví povinné tyto odkazy doprovodit zvláštním

zdravotním tvrzením ze seznamu schválených zdravotních tvrzení uvedených v rejstříku EU. Žalovaný setrvává na svém názoru, že žádné takové schválené zdravotní tvrzení, které by specifikovalo účinek na lidské zdraví, se v bezprostřední blízkosti piktogramů nenacházelo a nebylo na něj ani odkazováno. Odkaz na obecné a nespecifické příznivé účinky na zdraví musí být doplněn v bezprostřední blízkosti například vedle, za, nad, u či pod zvláštním a schváleným zdravotním tvrzením uvedeným v seznamu Unie. Za tuto bezprostřední blízkost nelze označit příbalový leták umístěný uvnitř obalu v papírové skládáče, ke kterému nemá spotřebitel snadný přístup v době rozhodování o koupi.

9. Žalovaný se neztotožnil ani s názorem žalobce, který má s ohledem na definici průměrného spotřebitele vymezenou evropská soudní judikatura. Žalovaný připomíná, že žalobce nedostal právním předpisům a v nich obsaženým pravidlům co do označování potravin – doplňku stravy – odkazem na obecné nespecifické příznivé účinky na zdraví, a za takové porušení mu byla správním orgánem dozoru vyměřena pokuta. V uvedeném případě nelze argumentovat tím, že průměrný spotřebitel je rozumný, opatrný a ví, co kupuje. Hledisko průměrného spotřebitele nelze aplikovat bezvýhradně a v dané věci jej lze považovat dokonce za irelevantní, když žalobce nedodržel právní povinnosti vyplývající z Nařízení a prováděcího rozhodnutí. Vyobrazenými piktogramy s obrázky na obalu potravin bez schválených zdravotních tvrzení ze seznamu Unie spotřebitel o vlivu vitamínů neobdržel žádnou relevantní informaci, proto je správný závěr správních orgánů o tom, že koupí takových doplňků stravy, které co do označování nevyhovují předmětným právním předpisům, žalobce spotřebitele poškodil v rovině práva na informace.
10. K námitce ohledně povahy a závažnosti přestupku žalovaný konstatoval, že žalovaný prvostupňový správní orgán věc posoudil zcela v souladu s ustanovením § 38 a následujícího zákona č. 250/2016 Sb., a žalovaný při přezkumu dospěl k závěru, že jeho rozhodnutí splňuje všechny požadavky kladené na něj správním řádem. Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Průběh řízení před správními orgány

11. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
12. Kontrolou Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 29. 11. 2017 bylo zjištěno, že žalobce zaslal návrh řešení obalů předmětného doplňku stravy a zaslal jeho grafický návrh. Na uvedeném obale byly k jednotlivým piktogramům přiřazeny číselné kódy, které byly následně umístěny k jednotlivým složkám ve složení přípravku. Inspektoři Státní zemědělské a potravinářské inspekce při kontrolách zástupce žalobce PharmDr. P. S. v provozovně v Modleticích zjistili, že žalobce při kontrolách ve dnech 21. 9. 2017 a 29. 11. 2017 uváděl na trh jako výrobce doplněk stravy *GS Extra Strong Multivitamin + Extra C + Lutein + Activin + Echinacea*, přičemž obal předmětného doplňku stravy se skládal z papírové skládáčky a uvnitř uloženého příbalového letáku. Obal byl v česko - slovenské jazykové mutaci. Kontrolou bylo zjištěno, že na papírové skládáče, která je určena jako primární zdroj informací pro spotřebitele, byly uvedeny piktogramy se zobrazením. Uvedené piktogramy a texty uvedené v jejich blízkosti jsou nespecifickými zdravotními tvrzeními, která podle inspekce musí být umístěny v blízkosti, respektive na papírové skládáče určené spotřebiteli jako primární obal doplňku stravy, doplněny o specifická zdravotní tvrzení povolená k jednotlivým složkám produktů. Při

druhé kontrole v listopadu 2017 žalobce provedl na obale doplňku stravy změny, které však nebyly shledány dostatečnými, neboť na obale doplňku stravy nebyla uvedena nespecifická zdravotní tvrzení doplněná o specifické zdravotní tvrzení povolené k jednotlivým složkám produktů. V uvedeném jednání tak správní orgán prvního stupně shledal porušení článku 13 odst. 14 Nařízení ES č. 1924/2006 a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku podle § 17 odst. 2 písmene c) zákona č. 110/1997 Sb.

13. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2018 správní orgán prvního stupně shledal žalobce vinným ze spáchání dvou přestupků a uložil mu v souladu s použitím absorpční zásady podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. úhrnnou pokutu ve výměře podle § 17 f písmene c) zákona č. 110/1997 Sb. ve výši 100 000 Kč.
14. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, které se v podstatných rysech zcela shoduje s žalobní argumentací žalobce v dané věci.
15. O podaném odvolání, v němž žalobce namítal nesplnění uloženého opatření poškozování spotřebitelů s ohledem na jejich právo na informace, a ekonomické poškození a navrhoval upuštění od uložení pokuty, rozhodl žalovaný odvolací správní orgán žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 12. 2018, jímž zrušil část výroku č. 1 týkající se jednání žalobce, spočívajícího v tom, že žalobce nesplnil opatření ze dne 13. 10. 2017 o uložení povinnosti uhradit náklady dodatečné kontroly ve výši 500 Kč, a v uvedených částech řízení zastavil. Dále odvolací orgán změnil výrok č. 1 a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kdy změnil výši uložené pokuty na částku 80 000,- Kč. Dále změnil druhý odst. výroku 2 rozhodnutí správního orgánu tak, že uložil žalobci povinnost uhradit celkovou částku ve výši 80 000 Kč. Ve zbývajících částech žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jako věcně správné potvrdil.

Řízení před soudem

16. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 19. 9. 2019 zástupkyně žalovaného odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah písemného vyjádření k žalobě. Podle názoru žalovaného byl skutkový stav zjištěn řádně, byly aplikovány příslušné právní předpisy a výše pokuty byla řádně odůvodněna a odpovídá míře porušení zákona žalobcem. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
17. Žalobce ani jeho právní zástupce se ústního jednání soudu bez včasné a důvodné omluvy nezúčastnili, ačkoliv byli řádně a včas předvoláni. Soud postupoval podle § 49 odstavce 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“, a o žalobě jednal a rozhodl v jejich nepřítomnosti).
18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.).

Právní rámec posuzované věci

19. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že žalobce byl shledán vinným z přestupku podle ustanovení § 17f písm. c) zákona č. 110/ 1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena úhrnná pokuta ve výši 100 000 Kč.

20. Uvedeného protiprávního jednání se měl žalobce dopustit tím, že při kontrolách ve dnech 21. 9. 2017 a 29. 11. 2017 uváděl na trh jako výrobce doplněk stravy *GS Extra Strong Multivitamin + Extra C + Lutein + Activin + Echinacea*, přičemž obal předmětného doplňku stravy se skládal z papírové skládačky a uvnitř uloženého příbalového letáku. Obal byl v česko - slovenské jazykové mutaci. Kontrolou bylo zjištěno, že na papírové skládačce, která je určena jako primární zdroj informací pro spotřebitele, byly uvedeny piktogramy se zobrazením. Uvedené piktogramy a texty uvedené v jejich blízkosti jsou nespecifickými zdravotními tvrzeními, která podle inspekce musí být umístěny v blízkosti, respektive na papírové skládačce určené spotřebiteli jako primární obal doplňku stravy, doplněny o specifická zdravotní tvrzení povolená k jednotlivým složkám produktů. Při druhé kontrole v listopadu 2017 bylo zjištěno, že žalobce provedl na obale doplňku stravy změny, které však nebyly shledány dostatečnými, neboť na obale doplňku stravy nebyla uvedena nespecifická zdravotní tvrzení doplněná o specifické zdravotní tvrzení povolené k jednotlivým složkám produktů.
21. V první řadě je třeba zdůraznit, že zvláštní podmínky, jejichž nedodržení je žalobci napadeným rozhodnutím kladeno za vinu, jsou upraveny v ustanovení článku 10 Nařízení, podle nějž jsou zakázána zdravotní tvrzení, pokud neodpovídají obecným požadavkům v kapitole II a zvláštním požadavkům v této kapitole a pokud nejsou schválena v souladu s tímto nařízením a obsažena v seznamu schválených tvrzení stanovených v člancích 13 a 14. Odkaz na obecné, nespecifické příznivé účinky živiny nebo potravin na celkové dobré zdraví a duševní a tělesnou pohodu je přípustný pouze tehdy, pokud je doplněn zvláštním zdravotním tvrzením, které je uvedeno v seznamech podle článku 13 nebo 14.
22. Podle článku 13 Nařízení ES č. 1924/2006 platí, že zdravotní tvrzení, která popisují nebo odkazují na a) význam živiny nebo jiné látky pro růst a vývoj organismu a jeho fyziologické funkce nebo b) psychologické a behaviorální funkce, nebo c) aniž je dotčena směrnice č. 96/8/ES, snižování nebo kontrolu hmotnosti nebo snížení pocitu hladu či zvýšení pocitu sytosti anebo na snížení množství energie obsažené ve stravě, a která jsou uvedena v seznamu podle odstavce 3, smějí být uvedena, aniž projdou schvalovacím řízením podle článků 15 až 18, pokud jsou i) založena na obecně uznávaných vědeckých údajích a ii) dobře srozumitelná průměrnému spotřebiteli. Členské státy poskytnou Komisi do 31. ledna 2008 seznamy tvrzení podle odstavce 1 spolu s podmínkami, které se na ně vztahují, a odkazy na odpovídající vědecké zdůvodnění. Po konzultaci s úřadem přijme Komise postupem podle čl. 24 odst. 2 do 31. ledna 2010 seznam schválených tvrzení platných pro Společenství podle odstavce 1 a veškeré nezbytné podmínky používání těchto tvrzení. Jakékoli změny seznamu podle odstavce 3, které jsou založeny na obecně uznávaných vědeckých údajích, se přijímají postupem podle čl. 24 odst. 2 po konzultaci s úřadem a z podnětu Komise nebo na žádost některého členského státu. Jakákoli tvrzení doplněná do seznamu podle odstavce 3, která jsou založena na nejnovějších vědeckých údajích nebo která zahrnují požadavek na ochranu údajů, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, se přijímají v řízení podle článků 15 až 18.
23. Podle článku 14 Nařízení odchylně od čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/Es smějí být tvrzení týkající se snížení rizika onemocnění uvedena, pokud bylo v řízení podle článků 15 až 18 tohoto nařízení schváleno jejich zahrnutí do seznamu takových schválených tvrzení platných pro Společenství společně se všemi nezbytnými podmínkami používání takových tvrzení. Kromě obecných požadavků stanovených v tomto nařízení a zvláštních požadavků odstavce 1 pro tvrzení týkající se snižování rizika onemocnění musí být na označení, nebo

pokud takové označení neexistuje, v obchodní úpravě nebo reklamě obsažen také údaj uvádějící, že se na vzniku onemocnění, na které tvrzení odkazuje, podílí více rizikových faktorů a že úprava jednoho z těchto rizikových faktorů může nebo nemusí mít příznivý účinek.

24. Podle ustanovení § 17 odstavec 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, se provozovatel potravinářského podniku dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, uvádí-li na trh potraviny, které nejsou v souladu s požadavky tohoto zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny.
25. Podle § 17f písm. c) zákona o potravinách a tabákových výrobcích lze za přestupek podle § 17 odst. 2 písmene c) téhož zákona uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč.
26. Podle § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), je povaha a závažnost přestupku dána zejména a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, b) významem a rozsahem následku přestupku, c) způsobem spáchání přestupku, d) okolnostmi spáchání přestupku, e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, je-li tato známkou skutkové podstaty přestupku, f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele, g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.

Posouzení důvodnosti žalobních bodů

27. Žalobce v podané žalobě namítl, že se žalovaný odvolací správní orgán dopustil nezákonně extenzivního a nesprávného posouzení věci. Závěr žalovaného o tom, že žalobce na obale doplňku stravy vyobrazenými piktogramy užil nespécifické zdravotní tvrzení, považuje žalobce za závěr nesprávný, jak z hlediska skutkového, tak z hlediska aplikovatelného práva při použití obvyklého výkladu právních norem. Podle názoru žalobce záměrem normotvůrce nebylo stanovení striktní povinnosti, nýbrž pouze možnost anebo doporučení, jak bez dalšího naplnit smysl povinností ukládaných předmětným Nařízením. Výklad Nařízení použitý žalovaným proto přesahuje obsah příslušné normy, stejně jako záměr zákonodárce.
28. Uvedenou námitku soud neshledal důvodnou. Označování a reklama na potraviny včetně doplňků stravy ve vztahu k prezentaci jejich vlastností, případně léčivých účinků, unijní legislativa výslovně vztahuje i k doplňkům stravy upraveným směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES ze dne 10. června 2002 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy. Dle bodu 17 odůvodnění této směrnice totiž *obecná ustanovení a definice pro označování jsou uvedeny ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000, o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy, a není je proto třeba opakovat.*
29. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4As 98/2013 -88, dostupném na www.nssoud.cz, tato úprava není překonána ani právě v posuzované věci aplikovaným Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. prosince 2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin. Podle bodu 3

odůvodnění tohoto Nařízení totiž *obecná ustanovení o označování potravin jsou uvedena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy. Směrnice 2000/13/ES obecně zakazuje používání údajů, které by kupujícího uváděly v omyl nebo které připisují potravinám léčebné vlastnosti.* Podle čl. 14 odst. 1 citovaného nařízení ovšem odchylně od čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES *smějí být tvrzení týkající se snížení rizika onemocnění uvedena, pokud bylo v řízení podle článků 15 až 18 tohoto nařízení schváleno jejich zahrnutí do seznamu takových schválených tvrzení platných pro Společenství společně se všemi nezbytnými podmínkami používání takových tvrzení.*

30. Je třeba současně připomenout, že předmětnou problematikou, byť z hlediska posouzení zákonnosti reklamního tvrzení, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7As 48/2008 - 72, publikovaném pod č. 1772/2009 ve Sbírce NSS, ve věci *Varixinal*. Závěry v tomto rozsudku uvedené lze přiměřeně použít i v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud uvedl, že „*si je vědom náročnosti, kterou zákon o regulaci reklamy v oblasti ochrany spotřebitele klade na zadavatele reklamy na doplňky stravy, ovšem za daných zákonem stanovených pravidel je nezbytné zdůraznit ochranu spotřebitele jako subjektu, jemuž jsou mnohá reklamní sdělení adresována především za účelem zvýšení prodeje výrobku, a nikoliv za účelem zlepšení zdravotního stavu či fyzické kondice adresátů. Proto nelze přijmout argumentaci účastníka řízení, že sdělované informace jsou pravdivé. Doplněk stravy je v souladu s platnou právní úpravou potravinou, a proto nelze akceptovat reklamní sdělení, které tuto potravinu způsobem prezentace a charakteristikou přiblíží léčivům, až dokonce vyvolá dojem, že v podstatě jedná o léčivo. Zadavatel reklamy je samozřejmě oprávněn uvádět pravdivé informace ohledně vlastností nabízeného doplňku stravy, avšak je zároveň především povinen spotřebitele zřetelně a jasně informovat o tom, že jde pouze o doplněk stravy a nikoliv o léčivo, které by v případě onemocnění mělo léčivý účinek. Tuto podmínku účastník řízení nesplnil, neboť spotřebitele dostatečně neinformoval, že o léčivo nejde. Tento právní názor Nejvyšší správní soud potvrdil a dále rozvinul v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1As 49/2009 - 45, ve věci *Lipovitan*. Zde se uvádí: „[P]ro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 5d odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy není rozhodné, zda byly v reklamě na doplněk stravy uváděny pravdivé informace o účincích užívání prezentovaného přípravku, ale zda kombinace obsahu reklamního sdělení a jejího grafického zpracování může v adresátech reklamy dojem, že prezentovaný doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit nebo jim předcházet. Nejvyšší správní soud proto dospěl ve shora jmenovaném rozhodnutí k závěru, že pro naplnění skutkové podstaty je dostačující, pokud je na takové schopnosti přípravku obsahem reklamního sdělení pouze odkazováno. V návaznosti na výše uvedené se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci zabýval tím, zda kombinace obsahu reklamního sdělení a jeho grafického zpracování může v adresátech reklamy dojem, že prezentovaný doplněk stravy *Lipovitan* je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit nebo jim předcházet (...)*“.
31. Ve shodě se shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu ve věcech *Varixinal* a *Lipovitan* je nutno vyhodnotit, zda obsahem reklamního sdělení či výživová tvrzení na produktu uváděném na trh, které je třeba chápat jako celkové vyznění, v celém kontextu slovní, grafické či zvukové složky, je úplná a pravdivá výpověď o vlastnostech doplňku stravy. Je proto nutné vycházet z toho, jak průměrný spotřebitel předmětné sdělení v jeho celku pochopí.

32. V nyní posuzované věci je třeba podle názoru městského soudu vzít v úvahu, že žalobci byl právní názor správních orgánů ohledně výkladu dotčených právních předpisů zcela zřejmý. Dříve než byl žalobce napadeným rozhodnutím sankcionován, proběhly u žalobce ve dnech 2. 8. 2017 a 21. 9. 2017 kontrolní úkony, o nichž byly následně sepsány Doklady o provedených kontrolních úkonech č. D051-10285/17 a D061-10285/17 se závěrem, že kontrolovaná osoba uváděla na trh jako výrobce doplněk stravy *GS Extra Strong Multivitamin + Extra C + Lutein + Activin + Echinacea*, přičemž obal předmětného doplňku stravy se skládal z papírové skládačky a uvnitř uloženého příbalového letáku. Obal byl v česko - slovenské jazykové mutaci. Kontrolou bylo zjištěno, že na papírové skládačce, která je určena jako primární zdroj informací pro spotřebitele, byly uvedeny piktogramy se zobrazením. Uvedené piktogramy a texty uvedené v jejich blízkosti jsou nespecifickými zdravotními tvrzeními, která podle inspekce musí být umístěny v blízkosti, respektive na papírové skládačce určené spotřebiteli jako primární obal doplňku stravy, doplněny o specifická zdravotní tvrzení povolená k jednotlivým složkám produktů. Přestože byl žalobci Opatřením ze dne 21. 9. 2017, č. j. D061-10285/17/C, uložen zákaz používání předmětného obalu a etikety při označování předmětného doplňku stravy, bylo při druhé a třetí kontrole ve dnech 29. 11. 2017 a 16. 1. 2018 zjištěno, že žalobce provedl na obale doplňku stravy změny, které však nebyly shledány dostatečnými, neboť na obale doplňku stravy nebyla uvedena nespecifická zdravotní tvrzení doplněná o specifické zdravotní tvrzení povolené k jednotlivým složkám produktů. Žalobce tak nesplnil v plném rozsahu povinnosti, které mu byly v předchozím řízení uloženy, když ani po úpravách přelepky nebyla na obale doplňku stravy uvedena nespecifická zdravotní tvrzení doplněná o specifická zdravotní tvrzení povolená k jednotlivým složkám produktu.
33. Městský soud v Praze se zcela ztotožnil s názorem správních orgánů, že pokud bylo ve správním řízení nepochybně zjištěno, že obal předmětného doplňku stravy se skládal z papírové skládačky a uvnitř složeného příbalového letáku, nebyly informace o specifických zdravotních tvrzeních k jednotlivým piktogramům a slovním spojením spotřebiteli poskytnuty na primárním obale doplňku stravy, což je právě tím jednáním, v němž je spatřováno porušení právních předpisů. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani obrana žalobce spočívající v tvrzení, že specifická zdravotní tvrzení k jednotlivým piktogramům („*zdravé kosti*“, „*imunitní systém*“, „*srdce a cévy*“) byly uvedeny v příbalovém letáku vloženém do papírové skládačky – obalu. Není sporu o tom, že ony piktogramy jsou primárním zdrojem informací pro spotřebitele a že umístění specifických zdravotních tvrzení v daném případě nenaplnuje pojem „v bezprostřední blízkosti“ nespecifických zdravotních tvrzení, neboť průměrný spotřebitel neměl v případě svého zájmu úplnou a právními předpisy požadovanou informaci o obsahu a vlastnostech doplňku stravy k dispozici dříve, než rozložil papírový obal a dostalo se mu informací z vloženého příbalového letáku.
34. Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku sp. zn. 4As 98/2018 uvedl, že je nesporné, že kritérium pomyslného průměrného spotřebitele je skutečně nutno použít. Model průměrného spotřebitele jakožto měřítko pro aplikaci předpisů EU na ochranu spotřebitele vyvinul Soudní dvůr EU ve své rozsáhlé judikatuře. K posouzení, zda je reklama klamavá z pohledu průměrného spotřebitele, jsou soudy členských států (respektive zde žalovaná) zpravidla kompetentní i bez zadávání znaleckých posudků či zpracovávání průzkumů trhu, přičemž ohledně vnímání reklamy průměrným spotřebitelem berou v úvahu rozumnou míru pravděpodobnosti. Reklama je přitom považována za klamavou, pokud je pravděpodobné, že (by) zavádějící sdělení podstatně

ovlivnilo chování značného počtu spotřebitelů (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 1998 ve věci C-210/96, *Gut Springenheide GmbH*, Recueil, s. I-4657, body 27 až 37). To, že se kritérium průměrného spotřebitele použije i na posuzování poskytování informací ohledně doplňků stravy, vyplývá jak z odůvodnění Nařízení č. 1924/2006 (bod 15), tak i z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 18. 6. 2013 ve věci C-299/2012, *Green Swan Pharmaceuticals CR*, kde Soudní dvůr výslovně uvedl, že pro kvalifikaci tvrzení jakožto zdravotního tvrzení ve smyslu Nařízení č. 1924/2006 je rozhodující výsledný dojem průměrného spotřebitele.

35. Městský soud v Praze proto po provedeném řízení neshledal, že žalovaný přdestírá subjektivní a spekulativní názor, který odporuje relevantní evropské legislativě a judikaturním závěrům, pokud jde o výklad pojmu „průměrný spotřebitel“ podle definice vymezené Soudním dvorem Evropské unie (SDEU), podle něž jde o spotřebitele, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory. Právě absence dostatku informací potřebných pro ovlivnění úvahy, zda si doplněk stravy koupí či nikoli, byla v dané věci důvodem pro posouzení jednání žalobce jako jednání zakládajícího odpovědnost za přestupek. Námitka žaloby ohledně nesprávného právního posouzení věci a nepřipustného rozšiřujícího výkladu právních norem proto není důvodná.
36. Závěrem podané žaloby žalobce namítal, že pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost, žalobce navrhl, aby soud upustil od uložení trestu, který byl uložen na základě nesprávného závěru žalovaného o existenci protiprávního jednání na straně žalobce a na základě domnělé škodlivosti jeho jednání pro spotřebitele. Podle názoru žalobce ani jeden z těchto předpokladů nebyl naplněn, proto nebyla naplněna ani formální či materiální stránka předmětného přestupku.
37. Obdobnou námitku vznesl žalobce již v podaném odvolání. K námitce ohledně povahy a závažnosti přestupku žalovaný konstatoval, že prvostupňový správní orgán věc posoudil zcela v souladu s ustanovením § 38 a následujícího zákona o přestupcích č. 250/2016 Sb., a žalovaný při přezkumu dospěl k závěru, že jeho rozhodnutí splňuje všechny požadavky kladené na něj správním řádem. K uvedené úvaze městský soud dodává, že úvahu žalovaného o závažnosti spáchaného deliktu v souvislosti s možným ohrožením zdraví spotřebitelů shledává shodně s městským soudem logickou a racionální. Žalovaný – a před ním i správní orgán prvního stupně – při úvaze o povaze a závažnosti přestupku a o výši ukládané sankce přihlížel na straně jedné k významu státem chráněného zájmu, jímž je ochrana zdraví spotřebitelů a ochrana práva na informace o potravinách, dále správní orgány přihlížely i k následkům protiprávního jednání žalobce, konkrétně pak k míře možného poškození spotřebitelů v rovině jejich ekonomických zájmů a práv na informace. Správní orgány podrobně odůvodnily, proč z protiprávního jednání žalobce spočívajícího v neúplném informování spotřebitele o skutečných specifických a nespécifických zdravotních tvrzeních předmětný výrobek neměl faktický vliv na celkové zdraví kloubů, kostí, vlasů, srdce, mozku, cév a očí, a vzaly v úvahu i celkové množství 4904 kusů balení předmětného doplňku stravy, které bylo s nedostatečnou informací uvedeno na trh. Žalobci nepochybně přitížila i skutečnost, že neodstranil nedostatky zjištěné při kontrole v září 2017, ze stejného důvodu, tj. protože žalobce protiprávní stav neodstranil a nesplnil mu uložené opatření, nebylo možno od uložení pokuty upustit ve smyslu § 17i odstavec 2 zákona o potravinách.

38. Žalobce v podané žalobě nenamítal, že by pokuta uložená ve výši 100 000 Kč byla pokutou nepřiměřenou, proto k její výši soud nad rámec výše uvedeného uvádí, že uložená sankce se nepochybně může stát sankcí citelnou, která může představovat po přechodnou dobu zhoršení ekonomické kondice společnosti, ale je třeba vážit zejména to, že byla žalobci uložena zcela v souladu s výše zmíněnými kritérii, které pro ukládání sankce za přestupky upravuje co do konkrétní sazby zákon o potravinách a co do posouzení splnění obecných zásad pro ukládání trestů zákon o přestupcích.

Závěr a náklady řízení

39. Soud dospěl k závěru, že se správní orgány žádného z žalobcem vytýkaných pochybení nedopustily a proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
40. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, vzhledem k tomu, že nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaná, které by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení, nad rámec jejího běžného výkonu úředních činností, nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení

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 Praze dne 19. září 2019
Bedřich

Mgr. Marek
předseda senátu

