



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové, a soudců JUDr. Zuzany Šnejdrlové, Ph.D., a Mgr. Jany Volkové ve věci

žalobkyně: **S. Y. P., a. s., IČO X**
sídlem R. 188/37, P. 3
zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Vymazalem
sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Pavelkova 13, Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 6. 2017, č. j. SZPI/AS814-2/2017

takto:

I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 16. 6. 2017, č. j. SZPI/AS814-2/2017 **se zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 21 694,50 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Tomáše Vymazala, advokáta se sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc.

Odůvodnění:

1. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“) opatřením ze dne 7. 6. 2017, č. X, vydaným podle § 5 odst. 2 zákona č. 146/2002 Sb., 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zakázal žalobkyni uvádět na trh výrobek E.[®] D.N.A. doplněk stravy 100 + 40 tob zdarma, šarže X, DMT 1. 3. 2020 a šarže X, DMT 1. 3. 2020 (dále jen „výrobek“), neboť žalobkyně:

- porušila čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1169/2011 ze dne 25. 10. 2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „Nařízení č. 1169/2011“) tím, že při označení výrobku použila na obalu název, který u průměrného spotřebitele a zejména u spotřebitele, který trpí onemocněním kloubů zvaným dna, vyvolává dojem, že se jedná o přípravek účinný proti této nemoci, což je indikace léčebných tvrzení, která nelze u potravin při označování použít, neboť poukazují a odkazují na příznivé ovlivnění lidského onemocnění;

- porušila čl. 7 odst. 3 Nařízení č. 1169/2011 tím, že v označení na obalu pro spotřebitele použila doplňující text „DNA dlouhodobá nenávyková alternativa“, čímž zesílila dojem, že výrobek není návykový, lze jej užívat dlouhodobě a odkazuje na působení onemocnění kloubů;

- porušila čl. 10 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. 12. 2006, o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin (dále jen „Nařízení č. 1924/2006“) tím, že na obalu výrobku graficky znázornila kyselinu deoxyribonukleovou, jakožto nespecifické zdravotní tvrzení, k jejímuž znázornění není s ohledem na složení potraviny uvedeno žádné specifické tvrzení, které by bylo k deoxyribonukleové kyselině povoleno.

2. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a opatření správního orgánu I. stupně potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že rozhodnutím ze dne 27. 1. 2017, č. SZPI/AC894-2/2017 vyhověla odvolání žalobkyně, zrušila předchozí vydané opatření a řízení zastavila, neboť absentovaly dostatečné podklady a kontrolní zjištění, na základě kterých by bylo možné opatření k odstranění nedostatků uložit. Současně žalovaná v tomto rozhodnutí uložila, aby bylo provedeno došetření věci. Dále uvedla, že sdělení o částečném vyhovění námitkám proti kontrolnímu protokolu ze dne 28. 2. 2017 nemá podobu rozhodnutí, ale jedná se o neformální vyřízení přímo kontrolujícím, případně nadřízenou osobou kontrolujícího. O námitkách bylo rozhodováno pouze na základě argumentů uvedených žalobkyní v námitkách, přičemž posouzení problematiky názvu výrobku bylo závislé na dodatečném šetření, o čemž byla žalobkyně vyrozuměna. Dále uvedla, že argumentace kontrolou prováděnou u smluvního partnera žalobkyně – společnosti Organizační složky S. P. I. LLC. (dále jen „S.“) není relevantní, neboť se tato kontrola týkala bezpečnosti a jakosti výrobku a označení na

webových stránkách a ze zjištění nevyplývá, že by bylo předmětem kontroly označení výrobku s tečkami ve zkratce D. N. A., nebo bez nich. Dále uvedla, že žalobkyni na základě výsledku kontrol mělo být zřejmé, že označení výrobku (s tečkami nebo bez nich) a vyobrazení šroubovice kyseliny deoxyribonukleové na obalu je hraniční a problematické, přičemž pokud o něm nebylo rozhodnuto definitivně při první kontrole, měla žalobkyně k označování výrobku postupovat obezřetně. Dále uvedla, že Ministerstvo zemědělství při notifikaci potravin nezkoumá, zda je její označení v souladu s právními předpisy, tudíž ze samotného oznámení o uvedení potravin na trh nelze dovozovat, že je jeho označení v souladu s právními předpisy. Označení výrobku lze i přes oddělení písmen D, N, A tečkami považovat za zmiňování lidského onemocnění dna, a to zejména v kombinaci se sdělením „Dlouhodobá Nenávyková Alternativa“, která je při posouzení kontextu zavádějící, a to dle čl. 7 odst. 1 Nařízení č. 1169/2011, neboť slovo „alternativa“ není doplněno, není jasné, čeho se týká a k čemu se vztahuje. Závěrem žalovaná uvedla, že obrázek kyseliny deoxyribonukleové lze považovat za samotné zdravotní nepovolené tvrzení, neboť výrobek neobsahuje žádnou složku, k níž by bylo zdravotní tvrzení vztahující se k deoxyribonukleové kyselině povoleno.

3. Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované. Správní orgány obou stupňů dle žalobkyně nesprávně posoudily tvrzení na obalu výrobku jako rozporná s Nařízeními č. 1169/2011 a č. 1924/2006 a tím pádem i s § 5d odst. 1 a 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (dále jen zákon o regulaci reklamy“). Konkrétně namítala, že;

- a) žalovaná jednala v rozporu se zásadou šetření práv nabytých v dobré víře a zásadou legitimního očekávání. Žalobkyně upravila obal výrobku v souladu s opatřením ze dne 17. 1. 2017, č. X, vydaným po první kontrole obalu daného výrobku. Toto opatření bylo následně zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 27. 1. 2017 s odůvodněním, že na podkladě kontrolní zjištění nelze učinit závěr o porušení zákona. Současně bylo sdělením žalované ze dne 28. 2. 2017 částečně vyhověno námitkám žalobkyně proti protokolu o kontrole ze dne 17. 1. 2017. Ve sdělení žalovaná vytkla kontrolujícím nedostatečné zohlednění grafického ztvárnění písmen DNA v obecně známé šroubovici deoxyribonukleové kyseliny, jakož i nezohlednění vysvětlení písmen DNA jako Dlouhodobě Nenávyková alternativa. Ve sdělení žalovaná uvedla, že název potravin E.[®] DNA nelze považovat za název, ve kterém, nebo jehož součástí je užito nepovolené léčebné tvrzení. Dále žalobkyně upozornila na skutečnost, že dne 17. 1. 2017 proběhla kontrola označení předmětného výrobku také u S., jejímž výsledkem bylo opatření č. X, jímž bylo sice kontrolované osobě zakázáno na webových stránkách www.enzycol.cz a www.enzycoldna.cz uvádět v názvu výrobku E.[®] DNA nepovolené léčebné tvrzení zmiňováním názvu lidského onemocnění dna, avšak i toto opatření bylo následně zrušeno jako nepřezkoumatelné. Dne 27. 2. 2017 bylo i v tomto případě částečně vyhověno námitkám S. proti protokolu o kontrole, v němž žalovaná uvedla, že následné odstranění nedostatků (náprava) v podobě přidání teček mezi písmena DNA nemá na kontrolní zjištění vliv. Dále u společnosti S. proběhla kontrola webových stránek dne 24. 1. 2017, kdy bylo již označení výrobku v podobě E.[®] D.N.A., při níž pražský inspektorát ve vztahu k označení D.N.A. nedospěl ke zjištění závady. Žalobkyně se tedy mohla důvodně domnívat, že název E.[®] D.N.A. je v souladu s legislativou, a dokonce se s ohledem na obsah zrušujícího rozhodnutí a sdělení měla důvod domnívat, že i původní označení bylo v pořádku. Stejně tak nebyla při prvních kontrolách shledána žádná pochybení ve vztahu k vyobrazení šroubovice kyseliny

deoxyribonukleové na obale výrobku, zatímco při kontrole dne 7. 6. 2017 ano. Nadto znázornění šroubovice může být spotřebiteli vnímáno různě (např. vlny na moři, sinusoida, frekvence apod.). Rovněž vysvětlení zkratky D.N.A. jako „Dlouhodobá Nenávyková Alternativa“ (nacházející se v samotném notifikovaném názvu) bylo již první kontrole podrobeno bez výtek. K problematice předvídatelnosti postupu orgánu veřejné moci odkázala žalobkyně na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/01 a III. ÚS 2822/07;

- b) vypořádání námítky porušení zásady legitimního očekávání nutností dalšího šetření ve věci, jakožto důvodu zrušení původního opatření, je nedostatečnou snahou žalované vymanit se z vázanosti svými předchozími postupy. Není zřejmé, jaká další zjištění pro spolehlivé potvrzení skutkového stavu měla být ještě učiněna, aby mohlo být o opatření věcně rozhodnuto. Skutkový stav byl jasně a jednoznačně dán obaly, které žalobkyně při kontrole předložila, při novém „došetření“ došlo opět pouze k předložení obalů a k jejich posouzení. Žalovaná měla možnost vadné opatření změnit, či napravit nedostatky ve skutkových zjištěních v řízení o námitkách, zjevně si však s právním posouzením nevěděla rady;
 - c) s námitkami uvedenými v čl. III odst. 8, 12 a 13 odvolání se žalovaná nevypořádala;
 - d) žalobkyně se ztotožňuje se závěrem žalované, uvedeným ve sdělení o vyřízení námitek proti protokolu ze dne 28. 2. 2017, že ani E.® DNA nelze považovat za název výrobku, ve kterém je užito nepovolené léčebné tvrzení. Tím spíše nemůže být za léčebné tvrzení považován název, ve kterém jsou písmena D, N a A zřetelně oddělena tečkami;
 - e) vysvětlení zkratky jako Dlouhodobá Nenávyková Alternativa není zavádějící, je zjevné, že jde o alternativu k návykovým přípravkům, kterou je možno užívat dlouhodobě;
 - f) závěry žalované jsou nesrozumitelné, neboť není zřejmé, zda písmena D. N. A. považuje žalovaná za závadná z důvodu evokace onemocnění dnou, nebo proto že se jedná o odkaz na kyselinu deoxyribonukleovou.
4. Žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl. Uvedla, že pokud by žalobkyně skutečně změnila po uložení prvního opatření obal výrobku, jak v žalobě tvrdí, musela by při označování výrobku neuvádět nepovolené léčebné tvrzení zmiňováním lidského onemocnění DNA. Pokud však opětovně na obalu výrobku v rozporu s čl. 7 odst. 3 Nařízení č. 1169/2011 uvedla léčebná tvrzení, musela být srozuměna s tím, že vzhledem k celkové prezentaci nového znění názvu výrobku může být nové označení, i přes vysvětlení zkratky „D.N.A.“ jako Dlouhodobá Nenávyková Alternativa, považováno za léčebné tvrzení. Dále žalovaná podrobně popsala průběh a výsledky předchozích kontrol, jakož i kontrol u společnosti S. Závěry inspektorátu v Praze, obzvláště nebyla-li tamní kontrola dosud ukončena, není žalovaná kompetentní posuzovat, nicméně žalobkyně neměla důvod domnívat se, že označení výrobku neporušuje čl. 7 odst. 3 Nařízení č. 1169/2011. Žalovaná svým postupem nevybočila ze své ustálené praxe, z důvodu předběžné opatrnosti rozhodla při přezkumu prvního opatření ve prospěch žalobkyně nikoli proto, že by považovala označení výrobku za správné, nýbrž proto, že vyhotovení kontrolních materiálů mělo procesní vady. Důvodem nového kontrolního vstupu byla pouze náprava procesních vad za trvání téhož skutkového stavu, tudíž žalobkyně nemohla očekávat, že by posouzení obalu výrobku mohlo být odlišné. Dále uvedla, že použití názvu E.® D.N.A. posuzovala v celém kontextu slovního, obrazového a zvukového doprovodu. Vysvětlení zkratky jako Dlouhodobá Nenávyková Alternativa je zavádějící, neboť pojem

nenávyková by se u potravin neměl vyskytovat vůbec a u pojmu alternativa není zřejmé, k čemu se vztahuje. Obrázek šroubovice lze považovat za samotné zdravotní nepovolené tvrzení, neboť výrobek neobsahuje žádnou složku, k níž by bylo zdravotní tvrzení vztahující se k deoxyribonukleové kyselině povoleno. Závěrem uvedla, že důvodem pro veřejnoprávní regulaci je ochrana spotřebitele, přičemž existuje skupina tzv. zvláště zranitelných spotřebitelů, kteří jsou z důvodu duševní či fyzické slabosti nebo důvěřivosti zranitelnější, přičemž cílovou skupinou v posuzované věci byli nemocní spotřebitelé (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4 As 98/2014).

5. V replice žalobkyně uvedla, že žalovaná nevysvětlila, jaké konkrétní pochybení ji k částečnému vyhovění námitkám při zrušení prvního opatření vedlo a co konkrétně v protokole absentovalo. Po skutkové stránce nebyly pochybnosti, skutkový stav byl v době první kontroly v lednu 2017 dostatečně zjištěn a pochybnosti po právní stránce žalovaný vyvrátil, když částečné vyhovění námitkám odůvodnil tak, jak se stalo. Žalovaná námitkám vyhověla z hlediska věcného. Žalobkyně odůvodnění rozhodnutí pochopila správně, když dovodila, že obaly lze užívat, což dokládá i Zápis z jednání pracovní skupiny pro aplikaci Nařízení č. 1924/2006 ze dne 7. 4. 2017. Žalobkyně se vzhledem k obratu ve vztahu k názvu produktu nachází v nejistotě i ohledně tvrzení, která na obalech používá, neboť v prvním opatření byla některá tvrzení (slova „zánět“ a „při zánětu“) označena správním orgánem I. stupně za nepovolená léčebná tvrzení, avšak žalovaná označila posouzení za nesprávné. Žalobkyně tak tato tvrzení na obalech používá i nadále, avšak vzhledem k nepředvídatelnému postupu žalované může nastat situace, že tato tvrzení budou označena za nepřijatelná a žalobkyně bude muset opět obaly změnit. Žalobkyně nespatřuje rozdíly v odůvodnění opatření ze dne 17. 1. 2017 a opatření ze dne 7. 6. 2017, ve kterém je doplněno několik slov, ale významově se jejich odůvodnění od sebe neliší. Z vyřízení námitek společnosti S. lze dovodit, že původní stav názvu výrobku, tj. stav bez teček, není správný, zatímco upravený stav, tj. stav s tečkami, je konkludentně hodnocen jako nezávadný. Kontrola pražského inspektorátu byla již ukončena, dne 3. 3. 2017 byl vydán protokol o kontrole, v němž bylo uvedeno, že závadná jsou toliko konkrétní tvrzení na internetových stránkách. To vak bylo vzhledem k nepřezkoumatelnosti opatření změněno, neboť v přezkumném řízení bylo rozhodnutí o odvolání proti opatření zrušeno a bylo o něm znovu rozhodnuto. Žalobkyně nerozumí také tomu, jak mohla žalovaná posuzovat název výrobku v celém kontextu slovního, obrazového a zvukového doprovodu, když předmětem kontroly byly pouze obaly výrobku (nikoliv např. televizní reklama, pro kterou by dané hodnocení sedělo). Pokud jde o celkovou prezentaci (vyobrazení postavy člověka se zvýrazněnými klouby), tato vyplývá ze zdravotních tvrzení, která žalobkyně na obalech uvádí, zejm. „při zvýšené zátěži a onemocnění nosných kloubů“, které žalovaná za závadné nepovažuje. Ostatně tato zdravotní tvrzení jsou uvedena i na nových obalech, které byly podrobeny kontrole dne 23. 8. 2017 a byla shledána nezávadnými. K odkazu žalované na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedla žalobkyně, že tato se stále vyvíjí, přičemž sama akcentuje závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 As 5/2017-62, podle kterého ani vysoce nastavený standard ochrany spotřebitele nemůže zcela vylučovat reklamu na doplňky stravy, neboť ani zvláště zranitelný spotřebitel nemůže požívat absolutní ochrany a nelze na něho nahlížet jako na nesoudného či nesvéprávního člověka, jehož je zapotřebí chránit jako „malé dítě“.
6. Na repliku reagovala žalovaná podáním, kterým označila námitky žalobkyně za obecné a nekonkrétní. Dle žalované ze strany žalobkyně chybí tvrzení, z jakých důvodů má být

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

opatření správního orgánu I. stupně nesprávné nebo nepřezkoumatelné. Opatření bylo vydáno na základě dokladu o provedených kontrolních úkonech ze dne 7. 6. 2017, č. D015-80080/17 a má veškeré náležitosti rozhodnutí podle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“).

7. Krajský soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
8. Krajský soud se nejprve zaměřil na přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí z pohledu žalobních bodů, jimiž žalobkyně označila toto rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Žalobkyně přitom vytýkala žalobou napadenému rozhodnutí jak nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, tak nesrozumitelnost.
9. Žalobkyně vytýkala žalované, že se nevypořádala s námitkami uvedenými v čl. III odst. 8, 12 a 13 odvolání.
10. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že v odvolání proti opatření ze dne 7. 6. 2017 žalobkyně v čl. III namítala porušení zásady legitimního očekávání. Popsala, stejně jako v žalobě, jaké kontroly byly přede dnem 7. 6. 2017 správním orgánem I. stupně uskutečněny a s jakými výsledky s tím, že právě výsledky těchto kontrol, resp. způsob, jak výsledky kontrol následně hodnotila v rozhodnutích o námitkách a ve sděleních žalovaná, jí založily legitimní očekávání, že označení výrobku je v souladu s právní úpravou. V odst. 8 čl. III odvolání žalobkyně namítala, že ve vyobrazení šroubovice DNA nebyla při předchozích kontrolách obalů i webových stránek shledána žádná pochybení, zatímco nyní ano, a dále uvedla, že dané grafické znázornění může být spotřebiteli vnímáno různě, např. jako vlny na moři, sinusoida či frekvence. V odst. 12 čl. III odvolání žalobkyně ocitovala pasáž ze sdělení žalované ze dne 28. 2. 2017, jímž bylo částečně vyhověno námitkám žalobkyně proti kontrolnímu protokolu ze dne 17. 1. 2017. V citaci zdůraznila závěr žalované, že kontrolujícím nebylo dostatečně zohledněno grafické ztvárnění písmen DNA, které byly na obalu zakomponovány do obecně známé šroubovice deoxyribonukleové kyseliny, a nebyla zohledněna indexová doplňující informace, že se jedná o dlouhodobě nenávykovou alternativu. V odst. 13 čl. III odvolání žalobkyně uvedla, že se ztotožňuje se závěrem žalované, uvedeným v předmětném sdělení ze dne 28. 2. 2017, že název potraviny E.[®] DNA nelze považovat za název, ve kterém, nebo jehož součástí je užito nepovolené léčebné tvrzení. Následně zdůraznila, že tím spíše nemůže být název považován za léčebné tvrzení v situaci, kdy je prvek „DNA“ od názvu předmětného onemocnění výrazně odlišen tečkami.
11. Žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí nejprve souhrnně k veškeré argumentaci žalobkyně ve vztahu k legitimnímu očekávání uvedla, že žalobkyni mělo být zřejmé, že označení výrobku je stále problematické a nebylo-li o něm při prvních kontrolách definitivně rozhodnuto, když bylo nařízeno provést další došetření, měla žalobkyně k označování předmětného doplňku stravy přistupovat obezřetně. Dále reagovala na odvolací námitku uvedenou v odst. III, bodě 14 odvolání, tj. námitku přítomnosti vysvětlivky zkratky DNA v notifikovaném názvu. K námitkám uvedeným v odst. III, bodech 8-11 odvolání žalovaná souhrnně uvedla: *„Označení potraviny názvem D.N.A. i přes to, že jednotlivá písmena jsou oddělena tečkami, lze považovat za zmiňování lidského onemocnění zvaném Dna a to zejména v kombinaci se sdělením „dlouhodobá nenávyková*

alternativa“ neboť tato kombinace při posouzení celého kontextu je zavádějící. Vysvětlení pojmu „dlouhodobá nenávyková alternativa“ je podle ustanovení čl. 7 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1169/2011 zavádějící, neboť slovo „alternativa“ není doplněno, čeho se týká a k čemu se vztahuje. Obrázek dvojité šroubovice s písmeny D.N.A. lze považovat za samotné zdravotní tvrzení a v tomto případě nepovolené, neboť potravinu neobsahuje žádnou složku, k níž by bylo zdravotní tvrzení vztahující se k deoxyribonukleové kyselině povoleno.“

12. Podle § 68 odst. 3 věty první s. ř. v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
13. Krajský soud uvádí, že citované ustanovení sice ukládá správnímu orgánu povinnost vypořádat se s námitkami účastníků, rozsah reakce správního orgánu na konkrétní námitky je však, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry.
14. Konstantní judikatura vykládá § 68 odst. 3 s. ř. jako povinnost správního orgánu vypořádat se s námitkami účastníka řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje jeho námitky za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109).
15. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č. j. 2 Azs 179/2017 - 38 nicméně uvedl, že *povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud - srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z nalus.usoud.cz), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru stěžovatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. náleze ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.*
16. Judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví, jakož i rozhodovací praxe Ústavního soudu, tedy sice nekladou na orgány veřejné moci nároky v podobě požadavku

detailně reagovat na každou dílčí námitku, resp. každý dílčí argument, avšak ukládají orgánům veřejné moci povinnost vypořádat se alespoň se základními námitkami účastníka.

17. Této povinnost však žalovaná v žádném případě v žalobou napadeném rozhodnutí nedostala. Z citované pasáže odůvodní zřetelně vyplývá, že žalovaná na námitku žalobkyně, že grafické znázornění šroubovice DNA již bylo předchozím kontrolám podrobeno a nikdy předtím nebylo shledáno problematickým, nijak nereagovala. Stejně tak zcela bez reakce ponechala žalovaná námitku žalobkyně, že právě zakomponováním písmen DNA do symbolu šroubovice deoxyribonukleové kyseliny a vysvětlením zkratky DNA jako dlouhodobá nenávyková alternativa zdůvodnila žalovaná svůj závěr ve sdělení ze dne 28. 2. 2017 o nemožnosti učinění závěru o užití nepovoleného léčebného tvrzení v názvu výrobku. Žalovaná ostatně výslovně v napadeném rozhodnutí uvedla, že se vypořádává toliko s námitkami uvedenými v odst. III, bodech 8-11.
18. Žalovaná rovněž ignorovala i žalobkyní v odvolání zdůrazňovaný význam teček oddělujících jednotlivá písmena zkratky D. N. A. a její tvrzení, že právě tečky mezi písmeny výrazně odlišují uvedenou zkratku od názvu onemocnění dna. Žalovaná na tuto jednoznačně formulovanou námitku reagovala pouhým konstatováním, že *„Označení potraviný názvem D.N.A. i přes to, že jednotlivá písmena jsou oddělena tečkami, lze považovat za zmiňování lidského onemocnění zvaném Dna, a to zejména v kombinaci se sdělením „dlouhodobá nenávyková alternativa“ neboť tato kombinace při posouzení celého kontextu je zavádějící.“* Žalovaná tedy v žádném případě nevyjádřila (slovy výše citované judikatury) *vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejích závěrů je sama o sobě dostatečná.* Žalovaná nevysvětlila, jak se sdělení *„dlouhodobá nenávyková alternativa“*, resp. správně *„Dlouhodobá Nenávyková Alternativa“* může podílet na tom, že název D.N.A. lze považovat za zmiňování lidského onemocnění. Žalovaná nevysvětlila, proč dle jejího názoru bude spotřebitel číst text „D. N. A.“ jako „dna“, tj. jako název onemocnění, a nikoli jako „dé en á“. Dále žalovaná blíže neobjasnila hodnocení textu *„dlouhodobá nenávyková alternativa“* jako „zavádějícího“. Krajskému soudu není zřejmé, kam měl tento text dle názoru žalované spotřebitele zavést. Současně se jeví hodnocení tohoto textu žalovanou jako vnitřně rozporné, neboť na jedné straně jej žalovaná označuje za text, který zejména přispěl k tomu, že i přes uvedení teček v názvu, se jedná o zmínění lidského onemocnění, na straně druhé uvádí, že užitému pojmu „alternativa“ vlastně vůbec nelze rozumět, neboť není uvedlo, k čemu se vztahuje.
19. Z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby odvolací orgán pouze doplnil argumentaci správního orgánu prvního stupně (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). Krajský soud se proto zabýval i odůvodněním samotného opatření, avšak ani zde se žádné přesvědčivé závěry nedozvěděl. V opatření správní orgán I. stupně uvedl, že označením „DNA dlouhodobá nenávyková alternativa“ je zesílen dojem, že potraviná není návyková, lze ji užívat dlouhodobě a odkazuje na působení proti onemocnění kloubů. Správní orgán tedy jednak ignoroval použité tečky mezi písmeny, a dále nevysvětlil, jak konkrétně tento text odkazuje na působení proti onemocnění kloubů.
20. Žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí neargumentovala celkovým vyzněním obalu, nepopsala, jak dle jejího názoru působí celkové zpracování obalu v kontextu jednotlivých použitých prvků, tj. název, vyobrazení lidské postavy, použitá tvrzení. Poprvé až ve vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že použití názvu E.[®] D.N.A. posuzovala v celém kontextu slovního, obrazového a zvukového doprovodu. Tato argumentace žalované však

zazněla až ve vyjádření k žalobě, které není součástí napadeného rozhodnutí, a proto k jeho obsahu nelze přihlížet. Zhojit nedostatek odůvodnění doplněním chybějící argumentace ve vyjádření k žalobě, není přípustné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 – 71). Nadto se i zde jedná o argumentaci obecnou, neboť žalovaná neuvádí, ke kterým konkrétním okolnostem takto přihlédla. Nelze pak ani přehlédnout, jak žalobkyně logicky namítala v replice, že předmětem posuzování správních orgánů byly tolíko obaly výrobků, tudíž argumentace zvukovým doprovodem je zcela lichá.

21. Dále lze žalobkyni přisvědčit, že s ohledem na poslední odstavce odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nelze seznat, zda žalovaná písmena D. N. A., která byla na předmětných obalech vyobrazena uvnitř symbolu dvojité šroubovice, považuje za závadná z důvodu evokace onemocnění dnou, nebo zda se dle jejího názoru jedná o zdravotní odkaz na kyselinu deoxyribonukleovou. Oba závěry se vzájemně vylučují.
22. Rozhodnutí žalované je proto v žalobkyní vytýkaném rozsahu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a jeho odůvodnění je vnitřně rozporné. Žalobní body c) a f) jsou důvodné.
23. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaná neuvedla, zda dle jejího názoru text „*dlouhodobá nenávyková alternativa*“ vzbuzuje dojem, že se jedná o alternativu k léčivům, či zda se má jednat o alternativu k jiným (návykovým) potravinovým doplňkům, která však léčivý nejsou. Krajský soud se proto nebude k tvrzení žalobkyně uvedeném v žalobním bodu e) vyjadřovat. Toto hodnocení ponechá na žalované, která bude ve věci opětovně rozhodovat.
24. K žalobním bodům vytýkajícím jednání v rozporu se zásadou legitimního očekávání a nedostatečným vypořádáním se žalované s touto námitkou, krajský soud uvádí:
25. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že u žalobkyně proběhla ze strany správního orgánu I. stupně kontrola dne 17. 1. 2017, jejímž výsledkem bylo opatření č. P002-80080/17/C ze dne 17. 1. 2017, jímž bylo žalobkyni zakázáno uvádět na trh 443 ks výrobku označeného E.[®]DNA doplněk stravy s odůvodněním, že žalobkyně v rozporu s čl. 7 odst. 3 Nařízení č. 1169/2011 použila označení výrobku, jehož součástí je název lidského onemocnění (dna), dále tím, že na obalu použila léčebná tvrzení týkající se hladiny kyseliny močové a zánětů, a dále tím, že na obalu tohoto výrobku použila zdravotní tvrzení stran extraktu z pistácie, čímž porušila čl. 10 odst. 1 Nařízení 1924/2006. Žalobkyně na základě tohoto opatření změnila označení výrobku na obalu do podoby, v jaké bylo kontrolováno v řízení, které je předmětem žaloby, tj. za písmena DNA, vyobrazená na obalu uvnitř dojité šroubovice, umístila tečky. Následně bylo opatření ze dne 17. 1. 2017, č. X zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 27. 1. 2017 s odůvodněním, že kontrolní zjištění nejsou dostatečná pro spolehlivé potvrzení skutkového stavu, a na jejich podkladě nelze učinit závěr o porušení zákonných povinností. Dále žalovaná uvedla, že je ve věci *třeba provést další kontrolní zjištění, na jejichž základě bude rozhodnuto, zda existuje relevantní důvod pro uložení nového opatření*. Současně bylo sdělením žalované ze dne 28. 2. 2017, č. j. SZPI/AC894-4/2017 částečně vyhověno námitkám žalobkyně proti protokolu o kontrole ze dne 17. 1. 2017. Žalovaná uvedla, že při hodnocení názvu potravin slovy E.[®]DNA, jehož součástí měl být název lidského onemocnění (DNA), *nebylo kontrolujícím dostatečně zohledněno grafické ztvárnění písmen DNA, které byly na obalu zakomponovány do obecně známé šroubovice deoxyribonukleové kyseliny, a nebyla zohledněna indexová doplňující*

informace, že se jedná o dlouhodobě nenávykovou alternativu...Název potraviny E.[®] DNA z výše uvedených důvodů tedy nelze považovat za název, ve kterém, nebo jehož součástí je užito nepovolené léčebné tvrzení.

26. Dále krajský soud zjistil, že dne 17. 1. 2017 proběhla kontrola označení předmětného výrobku také u společnosti S., jejímž výsledkem bylo opatření č. X, jímž bylo kontrolované osobě zakázáno na webových stránkách www.enzycol.cz a www.enzycoldna.cz uvádět v názvu výrobku E.[®]DNA nepovolené léčebné tvrzení zmiňováním názvu lidského onemocnění dna v rozporu s čl. 7 odst. 3 Nařízení č. 1169/2011. Toto opatření bylo rozhodnutím žalované ze dne 27. 1. 2017 zrušeno. Žalovaná v rozhodnutí uvedla, že v uloženém opatření ani protokolu o kontrole není řádně popsána souvislost mezi nemocí dna a označením potraviny E.[®]DNA, proto je opatření nepřezkoumatelné. Současně, stejně jako v případě kontroly u žalobkyně samotné, bylo sdělením žalované ze dne 27. 2. 2017, č. j. SZPI/AC895-2/2017 částečně vyhověno námitkám společnosti SWISS proti protokolu o kontrole ze dne 17. 1. 2017. Ve sdělení žalovaná uvedla, že posuzovala název výrobku uvedený na obale ve stavu, v jakém byl v den provádění kontroly 17. 1. 2017 (tj. bez teček mezi písmeny DNA), tudíž *následné odstranění nedostatků (náprava) nemá na předchozí kontrolní zjištění vliv.*
27. Dále krajský soud při jednání z doložených listin zjistil, že u společnosti S. proběhla kontrola webových stránek dne 24. 1. 2017, kdy bylo již označení výrobku v podobě E.[®] D.N.A., při níž pražský inspektorát ve vztahu k označení D.N.A. nedospěl ke zjištění závady (viz doklad o kontrolních úkonech č. X, opatření ze dne 24. 1. 2017, č. j. D005-11363/17/D, protokol ze dne 3. 3. 2017, č. j. P021-11363/17, a rozhodnutí ředitele pražského inspektorátu ze dne 15. 6. 2017, č. j. SZPI/AK108-12/2017).
28. Popsaný procesní postup žalované dle názoru soudu nebyl v souladu se zákonem.
29. Podle § 5 odst. 5 zákona o SZPI *o podaném odvolání rozhodne ředitel inspektorátu, jehož inspektor opatření vydal, nejpozději do 3 pracovních dnů ode dne, kdy odvolání došlo příslušnému inspektorátu. Odvolání, z něhož není zřejmé, proti jakému opatření směřuje, nebo odvolání, u něhož chybí odůvodnění podle odstavce 4, ředitel inspektorátu zamítne jako nedůvodné, aniž by postupoval podle § 37 odst. 3 správního řádu. Ředitel inspektorátu přezkoumávané opatření rozhodnutím zruší a řízení zastaví, pokud dojde k závěru, že nemělo být vydáno; jinak vadné opatření změní, nebo odvolání zamítne a opatření potvrdí.*
30. V posuzované věci žalovaná první opatření ze dne 17. 1. 2017 zrušila a zastavila řízení, aniž však dospěla k závěru, že došlo k naplnění zákonné podmínky pro vydání takového rozhodnutí, neboť nedošla k závěru, že přezkoumávané opatření *nemělo být vydáno*, jak zákon vyžaduje. Žalovaná v rozhodnutí ze dne 27. 1. 2017, č. j. SZPI/AC894-2/2017 dospěla k závěru, že závěr o porušení zákona žalobkyní nelze učinit na podkladě kontrolních zjištění, která jsou popsána v protokolu o kontrole a záznamu o odběru vzorku. S ohledem na absenci možnosti zrušení opatření pro nepřezkoumatelnost jeho odůvodnění pro nedostatek důvodů a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně v § 5 odst. 5 zákona o SZPI (což byl skutečný důvod zrušení opatření), tak žalovaná zřetelně sáhla po této variantě postupu, tj. zrušení opatření a zastavení řízení, jako po obsahově nejpriléhavějšímu způsobu rozhodnutí. Současně uvedla, že bude ve věci třeba učinit další kontrolní zjištění.
31. Krajský soud se však ztotožňuje s názorem žalobkyně, že žalovaná měla v posuzované věci postupovat dle § 5 odst. 5 zákona o SZPI, části poslední věty za středníkem, tj. vadné

opatření změnit, či zamítnout odvolání a potvrdit opatření s tím, že chybějící argumentaci by žalovaná doplnila. V posuzované věci totiž skutečně nebylo třeba provádět jakékoli další šetření, obstarávat nová kontrolní zjištění či jakékoli nové podklady, neboť šlo o posouzení obsahových náležitostí obalu výrobku, který byl dostatečně zdokumentován, resp. tento obal byl součástí správního spisu. Žalovaná tudíž měla skutkově zcela objasněnou věc řádně právně posoudit, a to i za cenu nedodržení pořádkové lhůty uvedené v § 5 odst. 5 zákona o SZPI.

32. Namísto toho žalovaná v rozhodnutí ze dne 27. 1. 2017 o odvolání pouze uvedla podstatné námitky z odvolání žalobkyně a bez bližšího odůvodnění konstatoval, že *kontrolní zjištění nejsou dostatečná pro spolehlivé potvrzení skutkového stavu*. Konkrétnější úvahy vyjádřila žalovaná až o den později ve sdělení ze dne 28. 2. 2017, v němž ve vztahu k názvu výrobku E.[®] DNA uvedla, že nebylo kontrolujícím dostatečně zohledněno grafické ztvárnění písmen DNA ani doplňující informace, že se jedná o dlouhodobě nenávykovou alternativu, tudíž název potravin E.[®] DNA nelze považovat za název, ve kterém, nebo jehož součástí je užito nepovolené léčebné tvrzení.
33. Ačkoli tedy žalovaná v rozhodnutí o odvolání proti opatření ze dne 27. 1. 2017 pouze konstatovala, že skutková stav nebyl dostatečně zjištěn a že bude třeba dalšího šetření, ve sdělení ze dne 28. 2. 2017 formulovala své závěry tak, že se žalobkyně mohla domnívat, že název výrobku nebude nutně posouzen jako závadný. Oprávněnost tohoto závěru pak byla zesílena kontrolním závěrem učiněným pražským inspektorátem vůči společnosti SWISS dne 24. 1. 2017, kde nově použité označení výrobku E.[®] D. N. A. již nebylo označeno za závadné, nýbrž výtky směřovaly toliko vůči zdravotním tvrzením o tomto výrobku, uvedeným nad rámec samotného názvu výrobku.
34. Žalobkyně tedy provedla v názvu výrobku úpravu, jíž chtěla zesílit odlišení názvu výrobku od názvu choroby, toto odlišení bylo pražským inspektorátem žalované i žalovanou zaznamenáno, přičemž ve sdělení žalované ze dne 27. 2. 2017 bylo označeno za *následné odstranění nedostatků (nápravu)*, ke které však nelze přihlížet a v opatření pražského inspektorátu ze dne 24. 1. 2017, ani v protokolu ze dne 3. 3. 2017, nebyl nový název označen za nezákonný.
35. Zásada legitimního očekávání, vyjádřená v § 2 odst. 4 s. ř., a v praxi soudů označována také jako „oprávněné očekávání“, „oprávněná důvěra v právo“, a „ustálená rozhodovací praxe“, je principem, jenž je jedním ze znaků právního státu. V právním státu je důvodné očekávat od veřejné moci, že bude postupovat jen na základě zákona a zákonným způsobem, nebude jednat svévolně, nýbrž stabilně, předvídatelně a s vědomím, že naplňuje důvěru jednotlivců ve stát a jeho instituce, hodnověrně a spolehlivě.
36. Judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví formulovala následující závěry:
37. Ačkoli zásada legitimního očekávání je pojímána zejména jako zásada očekávání jednotnosti v rozhodování správních orgánů, je ze zásady legitimního očekávání odvozován též princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Správní orgán je povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Vychází tak z principu rovnosti a zákazu diskriminace, jehož důsledkem je předvídatelnost jednání a rozhodování. Adresáti práv a povinností sice nemají

nárok na to, aby o jejich věci bylo rozhodnuto určitým způsobem, či dokonce v jejich prospěch, nicméně mají nárok na to, aby bylo rozhodováno způsobem předvídatelným a postup a výsledek byly odůvodněny racionálním způsobem.

38. V posuzované věci nelze hovořit o ustálené rozhodovací praxi, neboť žalovaná v žádném z rozhodnutí neoznačila výslovně název výrobku E.®D.N.A. za souladný s právními předpisy, a ani závěry kontroly pražského inspektorátu nelze jednoznačně interpretovat tak, že označení výrobku po úpravě (přidání teček) již právním předpisům neodporuje. Žalobkyně se sice mohla s ohledem na vyjádření žalované ve sdělení ze dne 27. 2. 2017, č. j. SZPI/AC895-2/2017 (sdělení ve věci společnosti S.) domnívat, že označení E.®D.N.A. je považováno za nápravu označení E.®DNA, avšak žalobkyni nevzniklo legitimní očekávání, že následná kontrola již na název výrobku nebude zaměřena a že tento název nebude v kontextu dalších tvrzení na obalu posuzován. V posuzovaném případě se tedy nejednalo o svévolnou a překvapivou změnu vlastní rozhodovací praxe správního orgánu, v jejímž důsledku by žalobkyně pozbyla práv nabytých v dobré víře.
39. Krajský soud závěrem shrnuje, že žalobkyni sice nevzniklo legitimní očekávání ve vztahu k souladu označení výrobku s právními předpisy, avšak závěr o nesouladu tohoto názvu s právními předpisy není dostatečně a přesvědčivě odůvodněn, přičemž žalovaná se nevypořádala s výše uvedenými odvolacími námitkami. Proto soud žalobou napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil jako nepřezkoumatelné a věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení, v němž je žalovaná vázána právními názory vyslovenými v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaná opětovně rozhodne o odvolání žalobkyně proti opatření ze dne 7. 6. 2017 a vyvaruje se nedostatků v odůvodnění rozhodnutí, popsaných v tomto rozsudku.
40. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšná žalobkyně má právo vůči žalované na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně ve výši 21 694,50 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a 2) náklady za zastupování advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“). Náklady zastoupení představuje odměna za zastupování ve výši 12 400 Kč za 4 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) AT, tj. převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účast u jednání soudu, přičemž odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, a dále odměna ve výši 1/2, tj. 1 550 Kč dle § 11 odst. 2 písm. f) AT za účast u jednání, při kterém došlo k vyhlášení rozsudku. Celkem tedy odměna činí 13 950 Kč. Dále náklady zastoupení představuje náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 5 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 AT, tj. 300 Kč za jeden úkon právní služby, tj. celkem 1 500 Kč. Konečně náklady zastoupení představuje také DPH z odměny a náhrad (21 % z částky 15 450 Kč, tj. 3 244,50 Kč), neboť zástupce žalobkyně je plátcem uvedené daně. Náklady řízení žalobkyně tedy tvoří součet částek 3 000 Kč, 13 950 Kč, 1 500 Kč a 3 244,50 Kč.
41. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalované povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na nařízení exekuce.

Olomouc 28. března 2019

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu