



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Contipro a. s.**, IČO: 60917431
sídlem Dolní Dobrouč 401, 561 02 Dolní Dobrouč
zastoupený advokátkou doc. JUDr. Danou Ondřejovou, Ph.D.
sídlem Václavská 316/12, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 17, 117 05 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2019, č. j. 39614/2019-MZE-18142,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále též „správní orgán prvního stupně“ či „ÚKZÚZ“) ze dne 22. 5. 2019, č. j. UKZUZ 079763/2019, kterým rozhodl o uložení povinnosti v řízení na místě dle § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu, potvrzeném rozhodnutím o uložení zvláštního opatření ze dne 20. 6. 2019, č. j. UKZUZ 091299/2019, kterým bylo žalobci uloženo odstranit nedostatky zjištěné na základě kontroly ze dne 22. 5. 2019.
2. Z obsahu správního spisu i odůvodnění rozhodnutí ÚKZÚZ vyplývá, že zjištěné nedostatky spočívaly v tom, že na webové stránce žalobce (www.aktivnizvire.cz) chybí informace od výrobce (žalobce), že jím vyráběné produkty pod obchodními názvy Geloren^{HA}, Geloren dog a Kelparen jsou doplňkovými krmivy. Dále zde byly uvedeny formulace, které u spotřebitele mohou dle názoru ÚKZÚZ navodit pocit, že krmivo je určené, vhodné nebo je možné je použít jako potravinu nebo doplněk stravy pro výživu lidí, např. „...doplňěk stravy Geloren...“, „Ve složení najdete jen suroviny, které běžně jíte i vy“, „Ze surovin, které něžně jíte i vy.“ Takové označení bylo dle ÚKZÚZ provedeno v rozporu s čl. 11 odst. 1 písm. a) Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 767/2009 o uvádění na trh a používání krmiv, o změně nařízení (ES) č. 1831/2003 a o zrušení směrnice Rady 79/373/EHS, směrnice Komise 80/511/EHS, směrnic Rady 82/471/EHS, 83/228/EHS, 93/74/EHS, 93/113/ES a 96/25/ES a rozhodnutí Komise 2004/217/ES, v platném znění (dále jen „Nařízení č. 767/2009“), neboť může uvádět uživatele v omyl v tom smyslu, že krmivo může být určeno i pro výživu lidí, když obsahuje informace, které nejsou objektivní, ověřitelné a srozumitelné. Dále tvrzení „doplňěk stravy“ není dle ÚKZÚZ pravdivé, neboť se používá spíše pro označení potravin, avšak Geloren není doplňkem stravy ve smyslu vyhlášky č. 58/2018 Sb., o doplňcích stravy a složení potravin. Zbývá tvrzení pak mohou ve spotřebiteli vyvolávat mylný dojem, že výrobce produkt ztotožňuje s potravinami a nabádá tak k jeho konzumaci lidmi. Dále podle kontrolního zjištění provedeného ÚKZÚZ žalobce porušil čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009 tím, že výroky a tvrzení žalobce při propagaci doplňkového krmiva Geloren^{HA} („Bolest kloubů? Geloren doporučují veterinární lékaři kvůli většině kloubních problémů.“ „Geloren je vhodné užívat – při akutních pohybových problémech. Úleva od bolesti přichází rychle.“ „zeptejte se Vašeho lékaře“, „Geloren má rychlý nástup účinků“.), o něm hovoří jako o výrobku, který zabraňuje, zmírňuje nebo odstraňuje onemocnění kloubů zvířat a popis těchto krmiv je proveden způsobem, který může uvádět uživatele v omyl, že se jedná o veterinární přípravek nebo že výrobky léčí. Tato tvrzení mohou ve spotřebiteli evokovat dojem, že se jedná o léčivo, které svým působením zabraňuje bolestem kloubů, zmírňuje příznaky kloubních onemocnění, ba dokonce tato kloubní onemocnění léčí.
3. Proti tomuto rozhodnutí o uložení zvláštního opatření podal žalobce dne 6. 6. 2019 v zákonem stanovené odvolací lhůtě odvolání, v němž žalobce mimo jiné namítal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a oba jeho výroky nejsou vykonatelné, nicméně žalovaný tyto námitky v žalobou napadeném rozhodnutí neshledal důvodnými.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
5. Žalobce svými žalobními námitkami brojí především proti správními orgány tvrzenými porušeními Nařízení č. 767/2009. Pokud jde o tvrzené porušení čl. 11 Nařízení č. 767/2009, žalobce namítá, že žalovaný dospěl k závěru (shodně s ÚKZÚZ), že část inkriminovaných výroků na webových stránkách žalobce „může“ uvádět v omyl ve smyslu čl. 11 Nařízení č. 767/2009. V dispozici normy obsažené v čl. 11 Nařízení č. 767/2009 však není nic řečeno o „možnosti“ vyvolat omyl, ale je vymezeno, že označení „nesmí“ vyvolávat omyl (v anglické verzi nařízení „*shall not mislead*“, v německé verzi „*dürfen nicht irreführen*“). Nestačí tedy pouze domněnka o tom, že se tak může stát, ale musí existovat konkrétní důvod zakládající omyl. Z ničeho v rozhodnutí ÚKZÚZ ani v napadeném rozhodnutí neplyne, co v inkriminovaných výrocích vyvolává omyl. Vyvolaný omyl následně musí být způsobilý něco ovlivnit – buď vyvolat okolnosti uvedené konkrétně ve výčtu jednotlivých písmen čl. 11 Nařízení, nebo jinou okolnost, kterou správní orgán definuje (to je dáno demonstrativností výčtu čl. 11 Nařízení). Žádná taková okolnost (například vliv na nákupní chování, vyvolání představy o tom, že krmivo má vlastnost, kterou ve skutečnosti nemá, že je zvláště trvanlivé atd.) však nebyla správními orgány tvrzena či identifikována. Žalovaný tak dle žalobce pouze arbitrárně tvrdí, že výroky žalobce mohou vyvolat omyl. Ale je třeba přesvědčivě odůvodnit, že takový omyl je vyvoláván a jakých okolností se týká. Kromě toho žalobce považuje za důležité zdůraznit, že žalobci nelze přičítat k tíži reálné spotřebitelské jednání lidí (kteří se, jak se lze domnívat, zaměřují na efekt účinných látek, které mohou mít vliv na jejich klouby). Žalovaný nikterak v napadeném rozhodnutí neosvětlil, jak diskuze či dokonce reálné užití krmiva lidmi ovlivňuje povinnosti podle Nařízení č. 767/2009, a to zejména s ohledem na cíle Nařízení č. 767/2009, kterými je mimo jiné přispívat k harmonizaci podmínek uvádění krmiv na trh a k zajištění bezpečnosti krmiv.
6. Ještě vyšší míra arbitrárnosti se dle žalobce týká závěrů žalovaného o tom, že žalobce použil tvrzení, jejichž použití zakazuje čl. 13 Nařízení č. 767/2009. Je pravdou, že slovo onemocnění bylo na webu žalobce použito, potud je tedy nutno přisvědčit tvrzení žalovaného obsaženého ve druhém odstavci na str. 6 napadeného rozhodnutí (tento nedostatek vznikl prací s jinou verzí webových stránek a žalobce námitku žalovaného přijímá). Nicméně tato okolnost je schopna založit toliko vadnost výroku „*Včasným zahájením terapie je možné progresi onemocnění zmírnit či zastavit*“, a snad i „*Geloren napomáhá při léčbě kloubních onemocnění*“, kterými však argumentuje až žalovaný v napadeném rozhodnutí, přičemž ÚKZÚZ v protokole o kontrole tyto výroky neuvádí. Žalovaný se tedy vůbec věcně nevypořádal s argumentací obsaženou v odvolání a není tedy dosud zřejmé, čím jsou konkrétně kritizované výroky v rozporu s čl. 13 Nařízení č. 767/2009. Tvrzení o krmivu jsou povolena, pokud splňují parametry čl. 13 odst. 1 Nařízení č. 767/2009, zejména tedy kritérium objektivnosti, ověřitelnosti a srozumitelnosti. Vyloučena jsou pak tvrzení, která jsou konkrétněji specifikována v čl. 13 odst. 3 Nařízení č. 767/2009. Žalovaný (a před ním ani ÚKZÚZ) přitom nikterak neprovedl konkrétní test jím hodnocených a kritizovaných výroků těmito ustanoveními.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě má i nadále za to, že správní orgány nijak nepochybily, a proto nesouhlasí s tvrzením žalobce, že by v rozhodnutí jako takovém, jakož i v celém

řízení, nebylo dostatečně vysvětleno, proč žalovaný považuje uvedené výroky za rozporné především s čl. 11 a čl. 13 Nařízení č. 767/2009. Žalovaný konkrétně nesouhlasí s tvrzením žalobce, že v napadeném rozhodnutí nejsou konkrétně identifikovány výroky, které jsou v rozporu s čl. 11 Nařízení č. 767/2009. Naopak tam obsaženy jsou, jak ostatně připouští sám žalobce, který je nijak nerozporuje a činí je tak nesporným, přičemž právě tyto výroky dle posouzení žalovaného u spotřebitelů vyvolávají omyl. V rozhodnutí jsou také uvedeny konkrétní důvody, proč jednotlivé výroky omyl vyvolávají. Žalovaný k tomu dále uvádí, že informace tohoto typu, uvedené v označení doplňkového krmiva, nemají pro spotřebitele reálnou informační hodnotu k deklarovanému obsahu krmiva nebo registrovanému výrobcí krmiv, naopak v kontextu s absencí označení Gelorenu, jakožto krmiva/doplňkového krmiva, je spotřebitel uváděn v omyl informací, že Geloren je produkt (pouze) farmaceutické společnosti Contipro a.s, (která vyrábí výhradně veterinární přípravky a léčiva pro lidi), což v něm může vzbuzovat dojem, že prezentovaný výrobek je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit. Požadavek obsažený v čl. 11 Nařízení č. 767/2009 stanovuje, že označení a obchodní úprava krmiva nesmějí uživatele uvádět v omyl, mimo jiné i pokud jde o určené užití krmiva. Kontrolou označování doplňkových krmiv Geloren^{HA}, Geloren Dog a Kelparen, umístěných na webových stránkách www.aktivnizvire.cz bylo mimo jiné zjištěno použití formulací, které mohou spotřebitele uvést v omyl, pokud jde o určené užití těchto krmiv. Při posouzení okolností uvedeného způsobu označování vzal žalovaný v úvahu rovněž skutečnost, že označení výrobků Geloren^{HA} a Geloren Dog na webových stránkách www.aktivnizvire.cz uvádějící výše uvedené formulace, neobsahovalo jakoukoliv informaci, že tyto dálkovou formou zákazníkovi prezentované produkty jsou krmiva.

8. Dále žalovaný upozorňuje, že termín „Doplňek stravy“ je dle § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů, definován jako potrava, jejímž účelem je doplňovat běžnou stravu a která je koncentrovaným zdrojem vitaminů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, obsažených v potravině samostatně nebo v kombinaci, určená k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích. Podle názoru žalovaného ztotožnění surovinového obsahu výrobku Geloren se stravou spotřebitele sledovalo i cíl, že prezentované výrobky Geloren (právě s ohledem na absenci označení těchto výrobků jako krmiva) lze používat člověkem i jako doplňek stravy.
9. Žalobci nelze dle žalovaného přisvědčit ani v námitce, že vyvolaný omyl musí něco konkrétního ovlivnit. Dle žalovaného je z obsahu čl. 11 Nařízení č. 767/2009 zcela evidentní smysl a účel tohoto ustanovení, který má zabránit možnému uvedení v omyl. Dle žalovaného (s oporou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 4 As 212/2017-49, rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz) jde o ohrožovací delikt, který je škodlivý již tím, že vytváří nebezpečnou situaci, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. Dle žalovaného nelze reálně popsat stav, kdy k určitému ovlivnění spotřebitelského jednání došlo, ale je nutné dostatečně popsat důvody, proč k tomuto ovlivnění může dojít, jak se ostatně v napadeném rozhodnutí stalo, a to specifikací závadných výroků a i popisem toho, jak spotřebitele ovlivňují. Žalovaný nikterak nekladl k tíži žalovaného reálné spotřebitelské chování, ale právě a jen to, že žalobce svými zavádějícími označeními spotřebitele uváděl v omyl, což má samozřejmě poté vliv i na reálné chování spotřebitele.

10. K námitce žalobce, že se žalovaný vůbec věcně nevypořádal s argumentací obsaženou v odvolání a není tedy dosud zřejmé, čím jsou konkrétně kritizované výroky v rozporu s čl. 13 Nařízení č. 767/2009, žalovaný namítá, že v rozhodnutí jsou specifikovány jednotlivé výroky odporující nařízení, je v něm konkretizováno, jaké konkrétní ustanovení nařízení byla těmito výroky porušena i to, co je na daných výrocích závadné. Uvedené výroky jsou dle posouzení žalovaného zcela zjevně porušením čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009, které zakazuje používání tvrzení, že krmivo zabraňuje určitému onemocnění, zmírňuje ho nebo odstraňuje. Při posuzování, zdali použité tvrzení tomuto požadavku vyhovuje či nikoli, je stěžejním kritériem způsob, jakým účinkem je působení krmiva na organismus zvířete v jeho označení formulován. Pokud deklarované vlastnosti krmiva jakoukoliv formou podporují stav zdravého zvířete, je označení vždy hodnoceno jako vyhovující čl. 13 odst. 2 Nařízení č. 767/2009. Tento přístup je v souladu se zněním čl. 13 nařízení č. 767/2009, které povoluje použití tvrzení, týkající se optimalizace výživy a podpory nebo ochrany fyziologických podmínek. Avšak v případě, že je na označení krmiva uvedeno, že popsány účinky preventivně zabraňuje, snižuje nebo napomáhá k nápravě zdravotních potíží zvířete, které jsou v označení upřesněny popsány symptomy chorob, poranění či poškození organismu nebo jsou specifikovány uvedením názvů konkrétních chorob, poranění, či poškození organismu, takové označení žalovaný vyhodnocuje jako nevyhovující zmíněnému čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009. V označení krmiva Geloren tak bylo shledáno, že charakteristika popisu stavu zdravého zvířete se neslučuje s použitými formulacemi v jeho označení: „*bolest kloubů?*“, „*kloubní problémy*“, „*akutní pohybové problémy*“, „*úleva od bolesti*“. Pokud k popsáným stavům zvířete dochází, je to způsobeno anatomickou nebo fyziologickou anomálií, která zdraví zvířete poškodila. Na základě těchto skutečností žalovaný vyhodnotil, že podávání krmiva Geloren s výše uvedeným doprovodným označením má řešit potíže zvířete s poškozeným zdravím a nevyhovuje tak znění čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009, který stanovuje výčet tvrzení, která nesmí být uvedena na označení krmiv, neboť tento přípravek není registrován jako léčivo.
11. Žalobce také tvrdí, že uložená opatření nejsou proveditelná, ačkoliv v žalobě sám připouští, že některé z napadených sdělení byla na jeho internetových stránkách uvedena a uznává porušení čl. 13 odst. 3 písm.) a Nařízení č. 767/2009. Dle názoru žalovaného je úprava označení snadno proveditelná a vytýkané výroky ve spojení s odůvodněním rozhodnutí je dostatečně návodnou. Dle žalovaného jsou v napadeném rozhodnutí specifikována závadná sdělení, které je třeba uvést do souladu s nařízením č. 767/2009, kdy v napadeném rozhodnutí jsou také specifikovány konkrétní ustanovení, které jsou dle závěrů žalovaného porušována. Žalovaný dále odkazuje na to, že celé řízení tvoří jeden celek, od počátku je spor veden o výroky použité při označování krmiv, specifikované v protokolu o kontrole č. 19001364 případně poté v rozhodnutí samotném. V celé fázi se jedná o tytéž výroky, kde je žalovaným a předtím ze strany ÚKZÚZ opakovaně vysvětlováno, v čem jsou tyto výroky závadné a s jakými ustanoveními Nařízení č. 767/2009 jsou v rozporu.

IV. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

13. Ačkoliv žalobce v nyní projednávané žalobě výslovně nenamítá nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., svými žalobními námitkami částečně brojí proti způsobu, jakým se správní orgány vypořádaly s jím vznesenými námitkami, resp. jakým způsobem odůvodnily své závěry ohledně porušení čl. 11 a čl. 13 Nařízení č. 767/2009. Proto se krajský soud před meritorním posouzením věci v první řadě zabýval otázkou přezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že kromě nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. jsou krajské soudy povinny přihlížet také k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, dle kterého *„ustanovení § 76 odst. 1 SŘS upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“*). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.
14. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro již zmíněný nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastnickovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu. Problematikou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

15. O takový případ se však u žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, ani u rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejedná. Jak již bylo uvedeno, žalobce svými žalobními námitkami brojí zčásti proti způsobu, jakým se správní orgány vypořádaly s jím vznesenými námitkami v průběhu správního řízení. Krajský soud se s touto námitkou neztotožňuje. Pokud jde o povinnost odvolacího správního orgánu vypořádat se s odvolacími námitkami, krajský soud předesílá, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). To v první řadě znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. V druhé řadě z tohoto pravidla plyne, že druhostupňový orgán nemusí slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně, jestliže se s ní ztotožní. Jestliže tedy odvolací námitky korespondují s námitkami, které účastník řízení uplatňoval již v prvostupňovém řízení, a správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl důvody, proč těmto námitkám nepřisvědčil, nelze považovat odpovídající odvolací námitky za nevypořádané, jestliže se odvolací orgán s hodnocením prvostupňového orgánu ztotožnil. Taková situace nastala i v projednávané věci, neboť žalovaný ve svém rozhodnutí odkazuje na právní názor správního orgánu prvního stupně, z jehož rozhodnutí je zřejmé a seznatelné, na základě jakých důvodů dospěl k závěru o porušení čl. 11 a čl. 13 Nařízení č. 767/2009. Stručnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného, dána právě použitím odkazu na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, resp. použitím odrážek a zestručněných tvrzení a důvodů tak nelze dle krajského soudu považovat za nedostatečný, resp. nepřezkoumatelný způsob vypořádání se s odvolacími námitkami žalobce. Napadené rozhodnutí žalovaného ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím tak poskytuje jasný obraz o tom, z jakého důvodu považuje žalovaný odvolací námitky za nedůvodné, jaký skutkový stav vzal za prokázaný, jak interpretoval právní úpravu a jak ji aplikoval na posuzovanou věc. Na rozdíl od žalobce je tak krajský soud toho názoru, že se žalovaný dostatečně a srozumitelně vypořádal se všemi jím uplatněnými odvolacími námitkami, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci, a není tak zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Stejně tak má za to, že dostatečným (byť v mnoha ohledech až nadmíru stručným způsobem) přdestřel stěžejní důvody, na nichž jsou předmětné právní závěry založeny. Koneckonců skutečnost, že žalobce s nimi v žalobě podrobně věcně polemizuje, svědčí o tom, že byly ze strany žalovaného přdestřeny srozumitelným a seznatelným způsobem.
16. Pokud jde o obsah meritorních žalobních námitek a tedy i podstatu nyní projednávané věci, žalobce polemizuje s právními závěry žalovaného, resp. správního orgánu prvního stupně ohledně porušení čl. 11 odst. 1 písm. a) a čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009 výše popsaným způsobem.
17. Jak vyplývá z čl. 1 Nařízení č. 767/2009, jeho cílem je „v souladu s obecnými zásadami stanovenými v nařízení (ES) č. 178/2002 harmonizovat podmínky pro uvádění na trh a používání krmiv, aby se zajistila vysoká úroveň bezpečnosti krmiv, a tím i vysoká úroveň ochrany veřejného zdraví, jakož i náležitá informovanost uživatelů a spotřebitelů, a aby se posílilo účinné fungování vnitřního trhu.“ Citované Nařízení č. 767/2009 tak doplňuje obecnou úpravu v textu citovaného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, jež dle čl. 1 odst. 1 „obsahuje základní ustanovení umožňující zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů, pokud jde o

potravin, zejména s přihlédnutím k rozmanitosti nabídky potravin včetně tradičních výrobků, a současně zajišťovat účinné fungování vnitřního trhu. Stanoví jednotné zásady a povinnosti, prostředky pro vytvoření silné vědecké základny, účinná organizační opatření a postupy, z nichž se má vycházet při rozhodování v otázkách bezpečnosti potravin a krmiv.“ Přestože citované právní předpisy regulují odlišný předmět (potravin, resp. krmiva), jejich shodným účelem je harmonizovat podmínky pro uvádění potravin a krmiv na trh a jejich používání, a to vše s cílem zajistit dosažení vysoké úrovně bezpečnosti potravin a krmiv a tím i vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví. Shodně tak činí nejen stanovením podmínek (a zákazů) týkajících se samotného obsahu (vlastností) potravin a krmiv, ale i stanovením požadavků a zásad pro jejich označování při uvádění na trh, s cílem zajistit dostatečnou informovanost potenciálního spotřebitele. V nyní projednávané věci relevantní čl. 11 a čl. 13 Nařízení č. 767/2009 jsou toho typickým příkladem. Článek 11 Nařízení č. 767/2009 stanovuje zásady označování a obchodní úpravy, přičemž dle jeho odst. 1 písm. a) platí, že „označení a obchodní úprava krmiva nesmějí uživatele uvádět v omyl, zejména: ... a) pokud jde o určené užití nebo vlastnosti krmiva, zejména povahu, způsob výroby nebo produkce, složení, množství, trvanlivost, druhy nebo kategorie zvířat, pro které je určeno, a jiné vlastnosti“. Článek 13 Nařízení č. 767/2009 pak vymezuje zakázaná tvrzení v označení či obchodní úpravě, přičemž z odst. 3 písm. a) vyplývá, že „označení ani obchodní úprava krmných surovin a krmných směsí nesmějí obsahovat tvrzení, že krmná surovina nebo krmná směs: a) zabráňuje určitému onemocnění, zmírňuje ho nebo odstraňuje, s výjimkou kokcidiostatik a histomonostatik, jak je povoleno nařízením (ES) č. 1831/2003; toto písmeno se však nevztahuje na tvrzení týkající se nutriční nerovnováhy za předpokladu, že nejsou vztahována k patologickým příznakům.“

18. Jak již bylo výše rekapitulováno, správní orgány dospěly k závěru o porušení čl. 11 odst. 1 písm. a) Nařízení č. 767/2009 ze strany žalobce, jehož se měl dopustit tím, že při obchodní prezentaci předmětných výrobků na webové stránce žalobce (www.aktivnizvire.cz) chybí informace od výrobce (žalobce), že jím vyráběné produkty pod obchodními názvy Geloren^{HA}, Geloren dog a Kelparen jsou doplňkovými krmivy, dále zde byly uvedeny formulace, které u spotřebitele mohou navodit pocit, že krmivo je určené, vhodné nebo je možné je použít jako potravinu nebo doplněk stravy pro výživu lidí, např. „...doplněk stravy Geloren...“, „Ve složení najdete jen suroviny, které běžně jíte i vy“, „Ze surovin, které běžně jíte i vy.“ Mezi účastníky řízení ta není sporné, že se jedná o označení výrobku ve smyslu čl. 3 písm. s) Nařízení č. 767/2009 se „označením“ rozumí „opatření krmiva jakýmkoli slovy, údaji, ochrannými známkami, obchodní značkou, vyobrazením nebo symbolem s umístěním této informace na jakémkoliv prostředku, který na takové krmivo odkazuje nebo ho provází, jako například na obalu, nádobě, sdělení, etiketě, dokladu, krčku, objímce nebo na internetu, a to i pro účely reklamy.“ Žalobce nicméně činí spornou skutečnost, zda takové označení (tvrzení) u spotřebitelů skutečně vyvolalo omyl, neboť dle žalobce z části věty „nesmějí uživatele uvádět v omyl“ nelze než dovodit, že nestačí pouze domněnka o tom, že se tak může stát, ale musí existovat konkrétní důvod zakládající omyl; vyvolaný omyl následně musí být způsobilý něco ovlivnit – buď vyvolat okolnosti uvedené konkrétně ve výčtu jednotlivých písmen čl. 11 Nařízení č. 767/2009, nebo jinou okolnost, kterou správní orgán definuje (to je dáno demonstrativností výčtu čl. 11 Nařízení č. 767/2009). S touto premisou žalobce se nicméně krajský soud neztotožňuje a naopak se shoduje s žalovaným, že nejen z obsahu samotného čl. 11 Nařízení č. 767/2009, ale obecně z výše předestřené smyslu a účelu právní úpravy regulující uvádění a označování potravin a krmiv na trh vyplývá zcela evidentní cíl stanovenými požadavky a zákazy

preventivně zabránit možnému uvedení spotřebitele v omyl, příp. ohrozit bezpečnost a veřejné zdraví.

19. Jedná se tak z hlediska účinku na objekt deliktu (zájmů, tvořících objekt deliktu) svou povahou o delikt ohrožovací, u nichž k vyvození odpovědnosti postačí pouhé ohrožení objektu, zatímco u deliktu poškozovacího pouhé ohrožení k vyvození odpovědnosti nestačí, ale musí k němu přistoupit přímé zasažení a poškození objektu; na objektu tedy musí nastat působením deliktního jednání pachatele změna záležející v jeho úbytku či ve zhoršení jeho stavu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, č. j. 1 As 15/2007-141, či rozsudek ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013-58). Toto dělení má svůj význam mimo jiné pro problematiku dokazování, neboť u obou typů správních deliktů je ve světle uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutné provádět dokazování, zda nastal jejich následek, ovšem dokazování následku u poškozovacího správního deliktu bude jiné než dokazování následku u správního deliktu ohrožovacího. Zde je nezbytné trvat na tom, aby rozhodující správní orgán dostatečným a přesvědčivým způsobem vymezil a odůvodnil právě onu potencialitu ohrožení objektu deliktu, v čem konkrétně a jakým způsobem a jednáním došlo k onomu ohrožení objektu deliktu.
20. Krajský soud má v nyní projednávané věci za to, že žalovaný, resp. správní orgán těmito požadavkům dostali, neboť přesvědčivým způsobem odůvodnili, jakým konkrétním způsobem žalobce naplnil skutkovou podstatu onoho deliktu dle čl. 11 odst. 1 písm. a) Nařízení č. 767/2009 uvádět, spočívajícího v porušení zákazu uvádět uživatele v omyl, zejména *„pokud jde o určené užití nebo vlastnosti krmiva, zejména povahu, způsob výroby nebo produkce, složení, množství, trvanlivost, druhy nebo kategorie zvířat, pro které je určeno, a jiné vlastnosti“*. Jak přitom vyplývá z čl. 12 odst. 1 Nařízení č. 767/2009, osoba odpovědná za označování *„zajišťuje přítomnost a věcnou přesnost údajů v označení“*, přičemž tento požadavek koresponduje se závažností výše vymezeného účelu předmětné právní úpravy, tedy zajištění bezpečnosti a ochrany veřejného zdraví. Neúplné, nejasné či nesrozumitelné tvrzení, údaje či označení tak mohou v konečném důsledku vyvolat tyto závažné následky.
21. Krajský soud v této souvislosti rovněž, ve shodě s žalovaným, považuje za přiměřeně použitelnou argumentaci, předestřenou v judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se problematiky regulace reklamy na potraviny dle § 5d zákona č. 40/1995, o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon, ve znění účinném do 16. 8. 2015, mimo jiné stanovoval v § 5d odst. 2 písm. d) věty první, že *„reklama na potraviny nesmí uvádět v omyl zejména prisuzováním potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo takové vlastnosti naznačovat.“* Kupříkladu již v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 As 49/2009-45, Nejvyšší správní soud k tomu konstatoval, že *„[p]ro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle cit. ustanovení 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 rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4 As 98/2013 - 88, potom Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené závěry konstatoval, že při hodnocení reklamního sdělení *„je nutno vyhodnotit, zda obsahem reklamního sdělení, které je*

třeba chápat jako celkové vyznění reklamy v celém kontextu slovní, grafické a zvukové složky reklamy, je výpověď o léčivých vlastnostech doplňku stravy. Nelze tedy vycházet pouze z explicitního reklamního vzkazu, který v reklamě zazní (tj. to co je v reklamě skutečně řečeno či napsáno), nýbrž z toho, jak průměrný spotřebitel reklamní sdělení v jeho celku pochopí.“

22. S ohledem na výše uvedené se proto krajský soud ztotožňuje s žalovaným, resp. správním orgánem prvního stupně v hodnocení předmětného jednání žalobce při označení jím vyráběných produktů pod obchodními názvy Geloren^{HA}, Geloren dog a Kelparen, jakožto jednání porušující čl. 11 odst. 1 písm. a) Nařízení č. 767/2009, neb jím použité označení mělo zjevný potenciál uvádět spotřebitele v omyl. Dlužno dodat, že s touto skutečností žalobce vlastně příliš nepolemizuje, neboť svou žalobní argumentaci založil na chybné premise, že k porušení daného zákazu je nezbytné prokázat, že k uvedení spotřebitelů v omyl již ve skutečnosti došlo.
23. Obdobným způsobem krajský soud neshledává důvodnou ani druhou ze stěžejních žalobních námitek žalobce, v níž polemizuje s právním názorem žalovaného, resp. správního orgánu prvního stupně ohledně porušení citovaného čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009, dle něhož označení a obchodní úprava krmných surovin a krmných směsí nesmějí obsahovat tvrzení, že krmná surovina nebo krmná směs „*zabraňuje určitému onemocnění, zmírňuje ho nebo odstraňuje...*“ V tomto ohledu nicméně žalobce převážně obecně namítá, že správní orgány předmětná tvrzení v označení výrobku Geloren, v nichž bylo shledáno, že charakteristika popisu stavu zdravého zvířete se neslučuje s použitými formulacemi v jeho označení: „*bolest kloubů?*“, „*kloubní problémy*“, „*akutní pohybové problémy*“, „*úleva od bolesti*“, hodnotily arbitrárně, bez bližšího zdůvodnění. S tímto názorem se ovšem krajský soud neztotožňuje, neboť má za to, že v rozhodnutí žalovaného jsou jednak dostatečně specifikována jednotlivá tvrzení, užitá žalobcem při prezentaci daných výrobků, jednak je v něm konkretizováno, jaké konkrétní ustanovení Nařízení č. 767/2009 byla těmito výroky porušena, i to, co je na daných výrocích závadné, byť, jak již bylo řečeno výše, tak žalovaný činí ve formě odrážek a heslovitých argumentů. Přesto je zcela zřejmé, na základě jakých důvodů žalovaný dospěl k závěru, že předmětné výroky (tvrzení) porušují zákaz používat tvrzení, že krmivo zabraňuje určitému onemocnění, zmírňuje ho nebo odstraňuje dle čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009.
24. Rovněž v této souvislosti se jeví přiměřeně příslušným právní názor Nejvyššího správního soudu při výkladu zákona o regulaci reklamy, formulovaný v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 48/2008-72, kde konstatoval, že „*[d]oplňěk 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 se 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 doplňěk stravy, a nikoliv o léčivo, které by v případě onemocnění mělo léčivý účinek. (...) výklad citovaného ustanovení neznámá absolutní nemožnost reklamy na doplňěk stravy nebo dokonce zákaz uvádět o nabízeném výrobku pravdivé informace. Je pouze nutné spotřebitele dostatečně informovat o povaze výrobku, kterým je doplňěk stravy, se sdělením o účincích a působení látek obsažených v přípravku a zřetelně uvést, že se nejedná o léčivo a že v případě zdravotních potíží je třeba se obrátit na lékaře.*“ (shodně viz citovaný rozsudek č. j. 4 As 212/2017-49).
25. I v tomto kontextu tedy žalobce nesl odpovědnost dle čl. 12 odst. 1 Nařízení č. 767/2009 za označování v podobě „*zajišťuje přítomnosti a věcné přesnosti údajů v označení*“, a tudíž

formulovat výroky tak, aby v žádném ohledu nevyvolávaly pochybnosti o tom, že se nejedná o léčivý přípravek (léčivo). Jak přesvědčivě vymezil žalovaný jak v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, tak i ve vyjádření k žalobě, v případě, že je na označení krmiva uvedeno, že popsány účinky preventivně zabraňuje, snižuje nebo napomáhá k nápravě zdravotních potíží zvířete, které jsou v označení upřesněny popsány symptomy chorob, poranění či poškození organismu nebo jsou specifikovány uvedením názvů konkrétních chorob, poranění, či poškození organismu, takové označení je třeba posoudit jako nevyhovující zmíněnému čl. 13 odst. 3 písm. a) Nařízení č. 767/2009, který stanovuje výčet tvrzení, která nesmí být uvedena na označení krmiv, neboť tento přípravek není registrován jako léčivo. Nadto je třeba tyto výroky a jejich potenciál uvést spotřebitele v omyl zasadit do kontextu prezentace žalobce jako (pouze) farmaceutické společnosti, která vyrábí výhradně veterinární přípravky a léčiva pro lidi, což rovněž může vzbuzovat dojem, že prezentovaný výrobek je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit.

V. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
27. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 21. prosince 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu