



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové, a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

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

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, inspektorát v Olomouci
sídlem Pavelkova 13, 772 85 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 8. 2019, č. j. SZPI/H831-31/2017,

takto:

I. Rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce ze dne 26. 8. 2019, č. j. SZPI/H31-31/2017 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Tomáše Vymazala, advokáta se sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

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., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SZPI“), zakázal

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

žalobkyni podle § 5 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o SZPI uvádět na trh výrobek ENZYCOL® D.N.A. doplněk stravy 100 + 40 tob zdarma, šarže L36177, DMT 1. 3. 2020 (1 683 ks) a šarže L36178, DMT 1. 3. 2020 (2 229 ks) (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 nespécifické zdravotní tvrzení, k jejímuž znázornění není s ohledem na složení potravin uvedeno žádné specifické tvrzení, které by bylo k deoxyribonukleové kyselině povoleno.

2. Ředitel žalované (dále jen „žalovaná“) rozhodnutím ze dne 16. 6. 2017, č. j. SZPI/AS814-2/2017 zamítl odvolání žalobkyně a opatření správního orgánu I. stupně potvrdil. Rozsudkem ze dne 28. 3. 2019, č. j. 65 A 64/2017-64 však zdejší soud rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost a vzájemnou rozpornost jednotlivých tezí uvedených v odůvodnění rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.
3. Žalovaná následně ve výroku označeným rozhodnutím opětovně odvolání žalobkyně zamítla a opatření správního orgánu I. stupně potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí se zaměřila na působení názvu předmětného doplňku stravy v kontextu dalších slovních sdělení a grafických symbolů uvedených na obalu a dospěla k závěru, že celkový vjem z obsahu obalu navozuje u spotřebitele dojem, že „se jedná o produkt určený na prevenci a léčbu onemocnění dna“.

B) Žaloba a vyjádření žalovaného

4. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalované. Soud stručně shrnuje žalobní body:
 - a) žalovaná jednala v rozporu se zásadou šetření práv nabytých v dobré víře a zásadou ochrany legitimního očekávání. Žalovaná se dle žalobkyně snaží vymanit z vázanosti vlastními předchozími postupy a rovněž převzala nesprávný závěr krajského soudu o tom, že pokud nebyl v žádném rozhodnutí žalované název výrobku ENZYCOL® D.N.A. výslovně označen za souladný s právními předpisy, nejedná se o ustálenou právní praxi. Krajský soud i žalovaná opomíjejí smysl kontrol, podklady, ze kterých je při kontrolách vycházeno, a znění protokolů o kontrole. Je-li kontrola zaměřena na dodržování požadavků Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, je třeba vyloučit, že by se kontrolní orgán zaměřil toliko na jeden prvek na obalu a nijak se nezabýval ostatními. V protokolech a dokladech o kontrolních úkonech jsou vždy

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

podrobně citována veškerá tvrzení na obalech a tato jsou následně posuzována, přičemž kontrolní zjištění jsou z povahy věci činěna pouze ve vztahu k porušení právních předpisů. Označování je třeba posuzovat jako celek. S ohledem na obsah sdělení ředitele žalované ze dne 27. 2. 2017 o vyřízení námitek proti protokolu o kontrole u SWISS a s ohledem na výsledky kontroly pražského inspektorátu ze dne 24. 1. 2017 se žalobkyně mohla důvodně domnívat, že název ENZYCOL® D.N.A., tj. s tečkami, je v souladu s legislativou, a dokonce se s ohledem na obsah sdělení ředitele žalované ze dne 28. 2. 2017 o vyřízení námitek proti protokolu o kontrole u žalobkyně mohla důvodně domnívat, že i původní označení, tj. bez teček, bylo v pořádku. Stejně tak nebyla při prvních kontrolách ze dne 17. 1. 2017 shledána žádná pochybení ve vztahu k vyobrazení šroubovice na obale výrobku, netýkalo se jí jediné vyjádření či kontrolní zjištění, naopak žalovaná v rozhodnutích, jimiž rušila předchozí opatření, poukazovala na to, že nebylo přihlédnuto k vyobrazení zkratky DNA ve šroubovici, tj. nahlížela na ni spíše v pozitivním smyslu;

- b) uvedla-li nově žalovaná ke šroubovici, že grafické znázornění DNA je všeobecně známé a že také je známé, že výskyt nemoci dna je geneticky dán, pak činí ze spotřebitele člověka velice vzdělaného v oblasti dědičnosti a původců nemoci dna. Z argumentace žalovaného by se spotřebitel mohl snad i domnívat, že by bylo možné ovlivnit i otázku dědičnosti a genetických dispozic, což je absurdní a žádný průměrný spotřebitel by k takovému závěru dospět zjevně nemohl;
- c) žalovaná měla možnost vadné opatření změnit dle § 5 odst. 5 zákona o SZPI, či napravit nedostatky ve skutkových zjištěních v řízení o námitkách, v posuzovaném případě však šlo jen o právní posouzení, s nímž si žalovaná zjevně nevěděla rady. Žalobkyně měla za to, že k došetření dojde při vyřizování námitek proti protokolu, kterým však bylo s věcným závěrem vyhověno. Negativní stanovisko žalobkyně neobdržela ani po kontrole pražského inspektorátu, k jehož postupu se ostatně žalovaná ani k odvolací námitce nevyjádřila vůbec, což činí rozhodnutí nepřezkoumatelným;
- d) žalovaná nerespektovala závazný právní názor krajského soudu vyslovený v odst. 17 až 21 rozsudku, konkrétně:
 - po doplnění závěru o genetické dispozici k nemoci dna není zřejmé, zda žalovaná posuzuje šroubovici v souvislosti s nemocí dna, nebo zda setrvává na tom, že jde o nespecifické zdravotní tvrzení. Zdá se, že obojí. Vada, kterou krajský soud žalované vytkl v odst. 21 rozsudku tak nebyla napravena, naopak byly nejasnosti prohloubeny;
 - žalovaná nevysvětlila své závěry ani ve sdělení ze dne 28. 2. 2017 ani v napadeném rozhodnutí. Sdělení žalovaná na str. 6 napadeného rozhodnutí ani nezmiňuje, ani z něj necituje a své odlišné závěry nevysvětluje;
 - žalovaná ignorovala žalobkyní zdůrazňovaný význam teček. Z napadeného rozhodnutí se lze domnívat, že žalovaná zřejmě tečky nepovažuje za relevantní, výslovně se však k tomu nijak nevyjádřila. Rovněž nevysvětlila, proč bude text D.N.A. čten dohromady jako „dna“;
 - žalovaná dostatečně nevysvětlila, proč je text dlouhodobá nenávyková alternativa zavádějící;
 - není zřejmé, zda žalovaná hodnotí písmena D.N.A. vyobrazená uvnitř šroubovice z důvodu evokace dny, nebo poukazu na DNA. Žalovaná setrvává na posouzení šroubovice jako obecného zdravotního tvrzení, které se má týkat deoxyribonukleové

kyseliny a vedle toho současně spekuluje o souvislosti DNA, dědičnosti a nemoci dna, čímž posouzení činí více nepřehledným a zamotává jej.

- e) žalobkyně se ztotožňuje se závěrem žalované, uvedeným ve sdělení ze dne 28. 2. 2017, že ani ENZYCOL[®] DNA nelze považovat za název výrobku, ve kterém je užito nepovolené léčebné tvrzení. Tím spíše však nemůže být za léčebné tvrzení považován název, ve kterém je prvek DNA od názvu onemocnění výrazně odlišen tečkami;
- f) žalovaná se opět jen částečně vypořádala s námitkami v čl. III odst. 8, 12 a 13 odvolání;
- g) z vysvětlení zkratky D.N.A. je zjevné, že jde o alternativu k návykovým přípravkům, kterou je možno užívat dlouhodobě, nikoli o alternativu k léčivům;
- h) žalovaná uvedla zcela novou argumentaci týkající závadnosti tvrzení o tom, že výrobek snižuje kyselinu močovou a že působí při zvýšené zátěži a omezení nosných kloubů. Stejná tvrzení (žalovaná je ani necituje správně a myslí asi tvrzení „*při zvýšené hladině kyseliny močové*“ a „*při zvýšení zátěži a omezení nosných kloubů*“) žalobkyně užívá i na aktuálních obalech, přičemž protokolem ze dne 23. 8. 2017, č. P067-80080/17 jí byl vydán souhlas s uváděním potraviny na trh, neboť závadný stav byl odstraněn. Ačkoli je nutné brát označení jako celek, nelze přípustnými zdravotními tvrzeními doodůvodňovat nepřipustnost tvrzení jiného. Stejně i obrazové ztvárnění kloubů je na aktuálních obalech obsaženo a je odůvodněno právě tvrzeními ohledně zvýšené zátěže a omezení nosných kloubů a zejména pak tvrzeními k vitamínu C, který napomáhá k normální tvorbě kolagenu, správné funkci chrupavek a kostí.

5. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl. K žalobním bodům uvedla:

ad a) žalobkyni nevzniklo legitimní očekávání a nemohla se domnívat, že následná kontrola již nebude zaměřena na název produktu a že tento název nebude posuzován v kontextu dalších tvrzení na obalu, neboť z předchozích rozhodnutí a kontrolních spisů je patrné, že v nich název ENZYCOL[®] D.N.A. nebyl výslovně označen za vyhovující právním předpisům. Rozhodnutím ze dne 27. 1. 2017 sice ředitel žalované zrušil opatření ze dne 17. 1. 2017, avšak učinil tak na základě hodnocení konkrétních zjištění a jejich popisu a současně rozhodl o provedení dalších kontrolních zjištění. Rovněž při vyřízení námitek ze dne 28. 2. 2017 (jejich částečném vyhovění) nedospěl ředitel žalované k jednoznačným závěrům v dané věci. Ani rozhodnutí o odvolání proti opatření ze dne 27. 1. 2017 ve věci S. nezaložilo legitimní očekávání, neboť důvodem zrušení opatření týkajícího se podoby webových stránek byl nedostatečný popis skutečností v odůvodnění opatření, nikoli dostatečná náprava vad, jak tvrdí žalobkyně. Rovněž důvodem zrušení rozhodnutí pražského inspektorátu týkající se kontroly ze dne 24. 1. 2017 byly nedostatky v odůvodnění. Není pravdou, že by se žalovaná ke šroubovici vyjadřovala v předchozích rozhodnutích v pozitivním smyslu, neboť z podkladů dotčených kontrolních řízení je patrné, že grafické znázornění kyseliny deoxyribonukleové dříve posuzováno nebylo vůbec. Kontrolní orgán tedy v tomto ohledu nekonal. Žalobkyně se však nemůže jeho nečinnosti v tomto směru dovolávat i v následujících řízeních (nezákonný postup legitimní očekávání nevyvolává);

ad d) s bodem 17 rozsudku se vypořádala žalovaná na str. 8-10 napadeného rozhodnutí. Grafické znázornění kyseliny deoxyribonukleové je všeobecné známé a zkratka D.N.A. je zakomponována do grafického znázornění dvoušroubovice, proto žalovaná vyhodnotila samotné vyobrazení dvoušroubovice jako nespecifické zdravotní tvrzení. S bodem 18

rozsudku se žalovaná vypořádala na str. 10 napadeného rozhodnutí. Homonymický význam červeně zvýrazněné zkratky D.N.A. (včetně teček) viděné a čtené spotřebitelem je zcela jasný - lze jej zaměnit s onemocněním dna. Na vnímání čteného slova (zkratky D.N.A.) má vliv řada aspektů jako např. vizuální dekódování znaků, pochopení kontextu, znalost gramatických pravidel, lexikální znalosti, či dosavadní znalosti, zkušenosti a poznatky čitatele. To vše má vliv na vnímání čteného slova a vybavení se jeho významového obsahu v kontextu s dalšími grafickými a textovými informacemi zobrazenými a použitými na obalu produktu. Je všeobecně známo, že z jednou z mnoha činností, za něž mozek zodpovídá, je přiřazování důležitosti všem přicházejícím vizuálním vzruchům a pokud jsou tyto vyhodnoceny jako méně významné (tečky uvedené za písmeny D.N.A.), mozek se na ně přestává koncentrovat a vnímá pouze vzruchy podstatné (písmena DNA). Cílovými zákazníky jsou lidé se symptomy emoci dna, a tudíž se zde uplatní i selektivní vizuální percepce a čtenel vnímá pouze písmena DNA a nepřikládá tečkám za velkými písmeny význam. Spojení slov „dlouhodobá nenávyková“ působí zavádějícím dojmem a evokuje ve spotřebiteli myšlenkové spojení se slovem „léčba“. Slovní spojení „dlouhodobá nenávyková léčba“ tvoří ustálený jazykový řetězec, jehož slova spolu sémanticky souvisejí a tvoří lexikální jednotku (víceslovné pojmenování). V případě, že je slovo „léčba“ vypuštěno a nahrazeno slovem „alternativa“, se tvrzení na obalu nemůže oprostít od potenciálu narušit vnímání spotřebitele směrem k ustálenému spojení se slovem léčba. V případě slova „nenávyková“ se žalovaná domnívá, že se jedná o slovo umožňující ojedinělý souvýskyt, a to v spojení se slovem léčba, popřípadě ve spojení s léky či jinými farmaky, a tudíž se jedná o slovo monokolabilní. Slovo alternativa ve spojení se slovy dlouhodobá nenávyková působí vágně a nekonkrétně, neboť zcela postrádá doplňující informaci a komparaci, k čemu je výrobek přirovnán. Na základě komplexního posouzení a myšlenkového vyhodnocení tohoto spojení se spotřebitel domnívá, že si zakoupí produkt s příslibem zmírnění příznaku nemoci dna. S bodem 21 rozsudku se žalovaná vypořádala na str. 11 napadeného rozhodnutí a je zřejmé, co bylo vztaženo ke zkratce D.N.A. a co k vyobrazení dvoušroubovice.

6. Dále žalovaná uvedla, že důvodem veřejnoprávní regulace v dané oblasti je ochrana spotřebitele. Vysvětlila rozdíl mezi zakázanými léčebnými tvrzeními dle Nařízení č. 1169/2011, která se vztahují ke stavu nemoci, vyžadujícímu léčbu, a aprobovanými zdravotními tvrzeními dle Nařízení č. 1924/2006, která se vztahují k udržení normálního (zdravého) tělesného nebo duševního stavu člověka. Celkový vjem z posuzovaných obalů daného produktu může být dle žalované spotřebitelem vnímán jako informace spojené s léčbou nemoci dna. Zdravý člověk běžně nemívá potíže se zvýšenou hladinou kyseliny močové ani s omezením hybnosti nosných kloubů a nepotřebuje dlouhodobě užívat prostředky ke snížení kyseliny močové či nápravě omezení hybnosti nosných kloubů. Z recenzí zveřejněných na webové stránce www.heureka.cz dle žalované vyplývá, že většina spotřebitelů si zakoupila výrobek z důvodu, že trpí zdravotními problémy souvisejícími s ukládáním kyseliny močové v těle a zejména nemocí zvanou jako dna. Z některých recenzí (které žalovaná příkladem uvádí) vyplývá, že je tento produkt doporučován přímo lékaři jako doplněk léčby nemoci dna a že spotřebitelé jednoznačně vnímají produkt na základě obalu, grafického znázornění a doprovodného textu jako lék proti nemoci dna.
7. V replice žalobkyně uvedla, že měla nejméně ze tří zdrojů (rozhodnutí a sdělení žalované), za to, že označení výrobku ENZYCOL[®] D.N.A. je v souladu s právní úpravou a byla v objektivní víře ve své jednání. Tvrzení žalované, že se v rámci kontroly obalu soustředí

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

pouze na jednu věc, je absurdní a účelové, vede k právní nejistotě kontrolovaných subjektů a je v rozporu se zásadou hospodárnosti. Pokud takto správní orgán vykládá svou činnost, jedná se o nebezpečný precedent, který by měl soud vyvrátit. Dle judikatury se zásada legitimního očekávání vztahuje nejen ke správním rozhodnutím, ale i k postupu správních orgánů. Dále žalobkyně opětovně zdůraznila, že odůvodnil-li ředitel žalované ve sdělení ze dne 28. 2. 2017 šroubovici, že byly závěry kontrolujícího chybné, nelze než uzavřít, že ke šroubovici vyjadřoval pozitivně. Na rozdíl od rozboru uvedeného ve vyjádření k žalobě žalovaná v napadeném rozhodnutí vysvětlila, proč podle ní spotřebitel čte text D.N.A jako dna a ne jako „dé en á“. Žalobkyně nechápe, proč je dle žalované nutné slovo D.N.A. vnímat v kontextu s okolními grafickými informacemi, a proč dospěla k tomu, že se dané slovo čte jako dna – název onemocnění, když okolní grafickou informací je šroubovice deoxyribonukleové kyseliny čtenou „dé en á“. Spojení slov „dlouhodobá nenávyková“ dle žalobkyně v žádném případě neevokuje slovo „léčba“. Jedná se o nepodloženou domněnku žalované. Hodnocení textu „dlouhodobá nenávyková alternativa“ žalovanou jako zavádějícího zůstalo i přes výtku soudu v odst. 18 rozsudku vnitřně rozporné, neboť žalovaná opět kritizuje text jako odkazující na léčení nemoci dna a zároveň stále opakuje, že působí zcela vágně, nekonkrétně a není jasné, k čemu se vztahuje. Žalobkyni se jeví nespravedlivým, že je trestána za svou nadstandardní snahu vyhovět požadavkům kontrolního orgánu, které se neustále měnily. Výklad evropských nařízení je dle žalobkyně složitý a nejednotný a ani kontrolní orgán v něm neměl jasno. Právní nejistota způsobená veřejnou mocí však nemůže jít k tíži žalobkyně. Je-li hlavním účelem nařízení ochrana spotřebitelů před závadnými či nefunkčními výrobky, které by léčebný efekt pouze slíbily, ale již nevykonaly, pak materiální jádro zkoumané právní úpravy nebylo porušeno, neboť to se v žádném případě u předmětného výrobku nestalo.

8. Na repliku reagovala žalovaná podáním, ve kterém zopakovala argumentaci uvedenou ve vyjádření k žalobě.

C) Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (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.).
10. K namítanému porušení zásady ochrany legitimního očekávání žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí uvedla, že z obsahu sdělení o vyřízení námitek ze dne 27. 2. 2017 proti protokolu o kontrole webových stránek smluvního partnera se sice žalobkyně mohla domnívat, že nové označení výrobku na webových stránkách je nápravou označení původního, nevzniklo jí však legitimní očekávání, že následná kontrola již nebude na změněný název výrobku zaměřena a že tento nebude v kontextu dalších tvrzení na obalu žalovanou posuzován, jelikož z kontrolních spisů a rozhodnutí (včetně pražského) je patrné, že název výrobku ENZYCOL® D.N.A. v nich nebyl výslovně označen za vyhovující právním předpisům. Žalovaná dále výslovně uvedla, že zobrazení šroubovice na obalech nebylo při kontrolách ze dne 17. 1. 2017 řešeno, tj. kontrolní orgán v tomto směru nekonal, přičemž jeho nečinnosti se nelze dovolávat v dalším řízení, neboť zjevná nezákonnost legitimní očekávání nezakládá.

11. Tyto závěry zcela korespondují se závěry, které soud učinil v odst. 25-38 rozsudku ze dne 28. 3. 2019, č. j. 65 A 64/2017-64, ve kterém námitku porušení zásady ochrany legitimního očekávání rovněž vyhodnotil jako nedůvodnou. Krajský soud dovodil, že „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 SWISS) domnívat, že označení ENZYCOL[®] D.N.A. je považováno za nápravu označení ENZYCOL[®] 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“. Na tomto závěru krajský soud setrvává.
12. Žalobkyni lze přisvědčit, že není akceptovatelné, aby se kontrolní orgán zabývající se souladem údajů uváděných na obalech doplňků stravy s právními předpisy zaměřil toliko na určitou část obalu či na určitá sdělení na obalu obsažená, další části ponechal bez povšimnutí a následně tentýž výrobek podrobil nové kontrole s totožným zaměřením a vytkl při ní kontrolované osobě skutečnosti, jež mohl zaznamenat (a tudíž i vytknout) již při první kontrole. Krajský soud se ztotožňuje s žalobkyní v tom, že takový postup kontrolního orgánu je jednak zcela nehospodárný a současně vede k nepřiměřené zátěži a právní nejistotě kontrolovaného subjektu. Krajský soud souhlasí s žalobkyní i v tom, že kontrolovaný subjekt může logicky předpokládat, že je předmět kontroly posuzován komplexně, a tudíž vycházet z předpokladu, že jinými než vytknutými vadami posuzovaný obal netrpí. V posuzovaném případě je však zásadní, že žalovaná sama označila svůj původní postup, tj. rozsah zjištění učiněných z obalu předmětného doplňku stravy při kontrole dne 17. 1. 2017, jejich popis v protokolu a jejich posouzení, za nedostatečný, předeslala, že bude třeba provést nová kontrolní zjištění a rozhodnout, zda je namístě uložit nové opatření (viz rozhodnutí žalované ze dne 27. 1. 2017, č. j. SZPI/AC894-2/2017) a v žalobou napadeném rozhodnutí výslovně uvedla, že ve vztahu k vyobrazení šroubovice byl kontrolní orgán nečinný. Žalovaná tedy sama uznala, že při první kontrole obalu předmětného doplňku stravy nebyla věc komplexně posouzena, což ostatně vedlo ke zrušení prvního opatření a k provedení následné kontroly. Nejednalo se tedy o situaci, kdy by žalovaná prováděla opakovanou kontrolu, řetězila za sebe kontrolní zjištění a právní posouzení téhož skutkového stavu a tento postup sama považovala za souladný se zákonem. Žalovaná vlastní postup podrobila kritice. Krajský soud proto vyhodnotil námitku porušení zásady ochrany legitimního očekávání opětovně jako nedůvodnou. Žalovaná nebyla prvotním nezákonným postupem správního orgánu I. stupně při kontrole ze dne 17. 1. 2017 vázána a nové komplexní posouzení předmětných obalů jí neznemožňovala ani vlastní vyjádření uvedená v odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti protokolu z původní kontroly.
13. Podle poslední věty § 5 odst. 5 zákona o SZPI 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.
14. Z citovaného ustanovení vyplývá, že ředitel žalované má k dispozici tři způsoby rozhodnutí o odvolání proti opatření. Prvým ze způsobů rozhodnutí je zrušení opatření a zastavení řízení, což zvolil ředitel žalované ve vztahu k prvnímu opatření ze dne 17. 1. 2017. Druhým způsobem rozhodnutí je změna napadeného opatření, třetím pak zamítnutí odvolání a současné potvrzení opatření. Krajský soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2019, č. j. 65 A 64/2017-64 nezavázal žalovanou k žádnému konkrétnímu způsobu rozhodnutí.

Žalovaná zvolila třetí způsob rozhodnutí o odvolání, k čemuž v odůvodnění uvedla, že vady vytýkané krajským soudem je možné zhojit doplněním chybějící argumentace a vypořádáním námitek žalobkyně přímo odvolacím orgánem, přičemž k opětovnému posouzení věci nebylo nutné věc došetřovat.

15. Se závěrem o zhojitelnosti vytýkaných vad v odvolacím řízení krajský soud souhlasí. Žalovaná skutečně pouze právně hodnotila obsah sdělení uvedených a vyobrazených na obalu doplňku stravy, který byl řádně správním orgánem I. stupně zdokumentován, nebylo třeba obstarávat nová skutková zjištění a žalovaná současně dospěla k závěru, že není namístě řízení zastavit. Žalovaná však dle krajského soudu odhlédla od skutečnosti, že odvoláním napadeným aktem bylo opatření ze dne 7. 6. 2017, jímž správní orgán I. stupně zakázal žalobkyni uvádět na trh předmětný doplněk stravy ze tří konkrétně vymezených důvodů. Prvním z nich byl nesoulad názvu *ENZYCOL® D.N.A.* a textu „*DNA dlouhodobá nenávyková alternativa*“ s § 7 odst. 3 Nařízení č. 1169/2011, podle něhož 3 „*s výhradou odchylek stanovených v právních předpisech Unie, které se vztahují na přírodní minerální vody a na potraviny určené pro zvláštní výživu, nesmějí informace o potravině připisovat jakékoli potravině vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat*“, a dále pro nesoulad grafického znázornění kyseliny deoxyribonukleové s čl. 10 odst. 3 Nařízení č. 1924/2006, podle něhož „*odkaz na obecné, nespecifické příznivé účinky živiny nebo potraviny 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*“ (podrobně viz odst. 1 rozsudku). K zamítnutí odvolání žalobkyně a potvrzení napadeného opatření proto bylo nezbytné, aby odvolacím námitkám odolaly právě ty důvody, na nichž bylo předmětné opatření vystavěno. To se však dle krajského soudu nestalo, neboť žalovaná napadeným rozhodnutím zdůvodnila závěr o nesouladu označení předmětného doplňku stravy s přímo použitelnými předpisy Evropské unie zcela jinak, než správní orgán I. stupně. Žalovaná tudíž dle krajského soudu měla využít možnost změnit odvoláním napadené opatření, tak aby jednoznačně vymezila, co konkrétně je žalobkyni vytýkáno a zamezila tomu, aby vedle sebe stály odlišné závěry správních orgánů obou stupňů.
16. To však žalovaná neučinila a obsah jejího rozhodnutí se tak dostává místy s důvody opatření, vyjádřenými v jeho textu správním orgánem I. stupně, do kolize, a rovněž i přes předchozí podrobné výtky krajského soudu zůstává odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí samo o sobě vnitřně rozporné, popř. nedostatečné.
17. Důvodným tak předně shledává krajský soud žalobní bod soudem označený písmenem b). Žalovaná sice ve vztahu k vyobrazení dvoušroubovice vyhověla pokynu soudu (odst. 17 předchozího rozsudku) a vysvětlila, že neposouzení a nevyhodnocení tohoto symbolu při první kontrole bylo chybou, následně doplněné úvahy žalované však soud nemůže aprobovat. Správní orgán I. stupně v opatření uvedl, že grafické znázornění kyseliny deoxyribonukleové odporuje čl. 10 odst. 3 Nařízení č. 1924/2006 proto, že jde o nespecifické tvrzení, jež není doplněno zvláštním „povoleným“ tvrzením zdravotním. Soudu však schází vysvětlení, jakým způsobem tento grafický symbol v posuzovaném případě odkazuje na *obecné, nespecifické příznivé účinky živiny nebo potraviny na celkové dobré zdraví a duševní a tělesnou pohodu* ve smyslu čl. 10 odst. 3 Nařízení č. 1924/2006. Žalovaná jako doplnění úvah správního orgánu I. stupně v napadeném rozhodnutí (str. 8) uvedla, že grafické znázornění deoxyribonukleové kyseliny je obecně známé a v této formě se vyskytuje i v buňkách, přičemž známé je i to, že výskyt nemoci dna je do jisté míry

záležitosti genetickou, neboť genetické faktory přispívají k přibližně 60 % variability hladiny kyseliny močové. Jakkoli krajský soud shodně s žalovanou považuje za obecně známý fakt, že dvoušroubovice se užívá ke grafickému znázornění DNA, není ani z tohoto tvrzení zřejmé, proč je vyobrazení DNA považováno žalovanou za odkaz na obecné účinky předmětného doplňku stravy na dobré zdraví. Zejména je však třeba souhlasit s žalobkyní v tom, že ostatní žalovanou zmíněné skutečnosti za obecné notoriety označit v žádném případě nelze, obzvláště poznatek, že výskyt nemoci dna je ovlivněn geneticky a že genetické faktory přispívají *k přibližně 60 % variability hladiny kyseliny močové*, je již poznatkem vysoce odborným a nelze předpokládat, že je takovou znalostí průměrný spotřebitel nadán. I pokud by však průměrný spotřebitel (popř. poučený spotřebitel v podobě pacienta trpícího nemocí dna) obdobnými znalostmi o původu nemoci dna a její dědičnosti vládl, není zřejmé, kam by jej vlastně dle žalované mělo předmětné grafické zobrazení zavést, zda k domněnce, že posuzovaný přípravek je s to pozitivně ovlivnit dědičnost předmětného onemocnění, tj. samotnou genetickou informaci, či zasáhnout do buněčné struktury a léčit samu podstatu nemoci dna, nebo zda měla žalobkyně symbolu pro deoxyribonukleovou kyselinu užít jen proto, aby evokovala souvislost s (dědičným) onemocněním dna. Není proto ani jasné, jaké přípustné zvláštní zdravotní tvrzení by mohlo tento grafický symbol doprovázet.

18. Za částečně důvodný dále považuje krajský soud i žalobní bod soudem označený jako d), jímž žalobkyně vytkla žalované nerespektování závazného právního názoru soudu.
19. Krajský soud nesouhlasí s žalobkyní v tom, že by rozhodnutí žalované i nadále trpělo rozporným hodnocením nápisu D.N.A., jak vytkl soud žalované v odst. 21 předchozího rozsudku. Žalovaná na str. 10 žalobou napadeného rozhodnutí uvedla, že červeně zvýrazněnou zkratku D.N.A., zakomponovanou do grafického znázornění dvoušroubovice, lze zaměnit s onemocněním dna, neboť *přínejmenším homonymicky odkazuje na onemocnění dna*, a dále žalovaná pojmenovala další sdělení obsažená na obalu předmětného doplňku stravy, jež lze považovat za informace spojené s onemocněním dna (tvrzení „*při zvýšené hladině kyseliny močové*“ a „*při zvýšené zátěži a omezení nosných kloubů*“, dále vyobrazení lidské postavy s demonstrací účinku produktu na obtíže s klouby, jelikož formy této nemoci se označují podle místa uložení krystalických hmot kyseliny močové nebo podle místa vzniku záchvatů akutní zánětlivé artritidy (ruka, noha, rameno), a dále tvrzení, že produkt je dlouhodobou nenávykovou alternativou k léčivům). Žalovaná tedy jasně vyjádřila, že zkratku D.N.A. považuje za závadnou z důvodu, že evokuje onemocnění dna. Za závadné nespecifické zdravotní tvrzení vztahující se ke kyselině deoxyribonukleové žalovaná naopak zcela zjevně považuje jen samotné grafické znázornění dvoušroubovice, nikoli nápis D.N.A.
20. Ačkoli je tedy již z napadeného rozhodnutí zřejmé, z jakého důvodu považuje žalovaná nápis D.N.A. za odporující zákonu, je třeba žalované vytknout, že i přes výslovnou výtku v předchozím rozsudku znovu ponechala zcela bez reakce námitku žalobkyně, že právě zakomponováním písmen D.N.A. do symbolu šroubovice deoxyribonukleové kyseliny a vysvětlením zkratky D.N.A. jako dlouhodobá nenávyková alternativa sama ve sdělení ze dne 28. 2. 2017 zdůvodnila, že závěr o užití nepovoleného léčebného tvrzení v názvu výrobku nelze učinit. Žalovaná tak sice vysvětlila, že sdělení ze dne 28. 2. 2017 nezaložilo žalobkyni legitimní očekávání, že výrobek nebude znovu posouzen, avšak nevysvětlila, z jakého důvodu nahlíží na nápis D.N.A. a jeho prezentaci na obalu výrobku odlišně, než

na něj nahlížela dne 28. 2. 2017. V tomto ohledu tedy žalovaná závazný právní názor soudu nerespektovala.

21. Žalovanou nebyl respektován ani pokyn krajského soudu, aby se vypořádala s žalobkyní v odvolání zdůrazňovaným významem teček oddělujících jednotlivá písmena D.N.A. a jejím tvrzením, že právě tečky mezi písmeny výrazně odlišují uvedenou zkratku od názvu onemocnění dna. Žalovaná k tečkám oddělujícím jednotlivá písmena D.N.A. na str. 9 napadeného rozhodnutí zopakovala, k čemu dospěl správní orgán I. stupně tj., že „označení *doplňku stravy na čelní straně obalu produktu názvem ENZYCOL®D.N.A. a na boční straně produktu ENZYCOL®D.N.A. Dlouhodobá Nenávyková Alternativa doplněk stravy i přes vysvětlení zkratky D.N.A. jako Dlouhodobá Nenávyková Alternativa a oddělení jednotlivých písmen tečkami, lze vzhledem k celkové prezentaci považovat za léčebná tvrzení (...)*“, a dále na str. 10 napadeného rozhodnutí uvedla, že červeně zvýrazněná zkratka D.N.A. bude čtená dohromady a že „*obsah prezentace textu D.N.A. (včetně teček) na obalu produktu je snahou kontrolované osoby řídit postoje spotřebitele trpícího nemocí dna pomocí manipulace se symbolem D.N.A. na obalu produktu tak, že spotřebitel předpokládá, že to co vidí a čte na obalu má souvislost s nemocí dna*“. Žalovaná však, jak jí důvodně v žalobě vytýká žalobkyně, nevysvětlila, proč bude dle jejího názoru spotřebitel číst text „D.N.A.“ jako „dna“, tj. jako název onemocnění, a nikoli jako „dé en á“, tj. jako zkratku, která obzvláště při zakomponování do dvoušroubovice bude vnímána např. jako označení deoxyribonukleové kyseliny. Na str. 11 vyjádření k žalobě sice žalovaná uvedla úvahy o vnímání textu čtenářem, jeho opomíjení méně významných vizuálních vrzuchů (zde teček) a vybavení si významu čteného slova v kontextu s dalšími zobrazenými grafickými a textovými informacemi, avšak jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, „*správní orgán je při novém rozhodování po zrušení původního rozhodnutí vázán právním názorem, který byl vysloven jako důvod kasace (§ 78 odst. 5 s. ř. s.)*. Je proto povinen nové rozhodnutí řádně odůvodnit. Nestačí, uvede-li správní orgán důvody rozhodnutí až ve svém vyjádření k žalobě“. Jelikož uvedená argumentace týkající se vnímání textu D.N.A. nebyla v napadeném rozhodnutí uvedena, krajský soud k ní jen poznamenává, že žalovaná sama hovoří o textu D.N.A. jako o zkratce a že nejbližším kontextuálním znakem vůči textu D.N.A. byl na obalu předmětného doplňku stravy vyobrazený symbol dvoušroubovice, což dle názoru soudu o to více přispívá ke čtení tohoto textu jako „dé en á“. S žalovanou by bylo možné bezvýhradně souhlasit, že mozek čtenáře by zřejmě potlačil tečky vložené např. mezi písmena I.N.F.A.R.K.T. a četl by tento text jako infarkt. V případě textu „D.N.A.“, zakomponovaného do grafického znázornění kyseliny deoxyribonukleové, však nelze dle názoru soudu tvrdit, že bude tento spotřebiteli čten jako „dna“.
22. Krajský soud dále jako důvodný hodnotí i žalobní bod soudem označený písmenem g), týkající se vysvětlivky zkratky D.N.A. jako „*Dlouhodobá Nenávyková Alternativa*“. Žalovaná na str. 10 napadeného rozhodnutí dospěla k závěru, že se jedná o termín, který není „*žádným odborným termínem označujícím kategorii výrobků, ale snahou kontrolované osoby navodit u spotřebitele dojem, že je produkt nenávykový a lze ho užívat dlouhodobě, je tedy alternativou nahrazující jiné přípravky (léčiva) určené k léčbě nemoci dna*“. Toto hodnocení však krajský soud považuje za nedostatečné. Žalovaná pouze spekuluje nad záměrem žalobkyně, aniž by srozumitelně vysvětlila a přezkoumatelně zdůvodnila, proč se nutně jedná o alternativu k léčivům, a nikoliv k jakýmkoli (tj. i neléčivým) přípravkům. Z textu „*Dlouhodobá Nenávyková Alternativa*“ dle názoru krajského soudu nelze dovodit nic jiného, než že lze produkt možné užívat dlouhodobě a je produktem nenávykovým.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

K čemu má být produkt alternativou, není z textu zřejmé ani odvoditelné z kontextu. Pokusila-li se žalovaná doplnit své úvahy ve vyjádření k žalobě, nezbyvá soudu, než opětovně zdůraznit, že doodůvodňování správních rozhodnutí teprve ve vyjádření k žalobě je považováno konstantní judikaturou za nepřipustné. S tvrzením o existenci ustáleného slovního spojení „dlouhodobá nenávyková léčba“ však krajský soud nemůže souhlasit. Slovní spojení „dlouhodobá nenávyková“ neevokuje automaticky slovo léčba, jak žalovaná ve vyjádření k žalobě tvrdí, a slovo „nenávyková“ určitě neumožňuje souvýskyt jen se slovem „léčba“. Běžně se užívá např. slovní spojení návyková/nenávyková látka.

23. Konečně se krajský soud ztotožňuje také s tvrzením žalobkyně, uvedeným jako žalobní bod h), že přípustnými zdravotními tvrzeními nelze odůvodnit nepřipustnost tvrzení jiného. V protokolu z následné kontroly ze dne 23. 8. 2017, č. P067-80080/17, jejímž předmětem bylo nové označení předmětného doplňku stravy názvem ENZYCOL[®], je uvedeno, že na obalu tohoto výrobku nejsou uvedena léčebná tvrzení a označování vyhovuje čl. 7 odst. 3 Nařízení č. 1169/2011. Přílohou protokolu č. P067-80080/17 je doklad o provedených kontrolních úkonech č. D021-80080/17, jehož přílohou je obal potravin ENZYCOL[®]. Na obalu jsou uvedena mimo jiné tvrzení, že lze přípravek užívat při „zvýšené zátěži a omezení nosných kloubů“ a „zvýšené hladině kyseliny močové“. Na obale je rovněž graficky znázorněná postava s červeně zakroužkovanými žlutooranžově zářícími klouby. Na str. 10 žalobou napadeného rozhodnutí žalovaná ke zmíněným tvrzením uvedla, že „rovněž mohou být vnímána spotřebitelem jako informace spojené s onemocněním charakterizovaným zvýšenou hladinou kyseliny močové v krvi a záchvaty akutní zánětlivé artritidy projevující se zarudlým, velmi citlivým a horkým otokem kloubů, tedy stavy, které jsou nežádoucí, nenormální a neodpovídající zdravému organismu, se kterými je spojeno onemocnění dna“. Dále uvedla, že „grafická modelace deklarující obtíže s klouby v podobě postavy s barevně zvýrazněnými klouby, kdy formulací tvrzení: „při zvýšené zátěži a omezení nosných kloubů“, v kombinaci s tímto grafickým zobrazením postavy, může spotřebitel dojít k závěru, že předmětný produkt mu může nemoc překonat, res. vyléčit“. Z protokolu č. P067-80080/17 a dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D021-80080/17 tak vyplývá, že samotná doprovodná tvrzení žalovaná za léčebná ani nepřipustná zdravotní tvrzení nepovažuje, stejně jako nepovažuje za závadné grafické znázornění postavy, přesto v rozporu s tím v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaná uvedla, že tato tvrzení a grafika přispívají k navození dojmu, že se v případě výrobku ENZYCOL[®]D.N.A. jedná o produkt určený k prevenci a léčbě onemocnění dna. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že sám žalovanou nabádal k hodnocení všech prvků uvedených a zobrazených na obalu předmětného výrobku ve vzájemné souvislosti, v hodnocení předmětných znaků (tvrzení a grafiky) v napadeném rozhodnutí a v protokolu o následné kontrole však krajský soud spatřuje rozpor, pro který nemůže napadené rozhodnutí obstát. Zdůrazňuje-li žalovaná, že (přípustná) zdravotní tvrzení se vztahují k normálnímu tělesnému stavu člověka, zatímco (nepřípustná) léčebná tvrzení se vztahují ke stavu, kdy je člověk nemocný, nerozumí pak krajský soud tomu, že žalovaná hodnotí stav „omezení nosných kloubů“ a „zvýšené hladiny kyseliny močové“, nadto v kombinaci s vyobrazením lidské postavy se zvýrazněnými klouby, jež bývají nejčastěji postiženy právě nemocí dna (což žalovaná považuje za notorietu), za tvrzení přípustná, když zdravý člověk přeci omezením nosných kloubů, ani zvýšenou hladinou kyseliny močové netrpí. Přispívají-li uvedená tvrzení a grafika dle žalované k tomu, že spotřebitel vnímá předmětný doplněk stravy jako produkt sloužící k léčbě onemocnění dna, pak je tomu tak zřetelně i v případě, kdy se na obale zkratka D.N.A. nevyskytuje.

D) Závěr a náklady řízení

24. Rozhodnutí žalované tedy krajský soud hodnotí jednak jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a současně jako nezákonné pro nerespektování závazného právního názoru soudu. Proto soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrací žalované k dalšímu řízení. Žalovaná bude při novém rozhodnutí povinna vypořádat se se všemi námitkami žalobkyně tak, aby bylo její rozhodnutí přesvědčivé, neobsahovalo spekulativní argumenty a nebylo rozporné vnitřně ani nekolidovalo s následnými kontrolními výstupy. Právním názorem soudu je žalovaná při novém rozhodování dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána.
25. 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 15 342 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 (dále jen „AT“). Náklady zastoupení představuje odměna za zastupování ve výši 9 300 Kč za 3 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) a g) AT, tj. převzetí zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky, 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. Dále náklady zastoupení představuje náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 AT za jeden každý úkon právní služby, tj. celkem 900 Kč. Konečně náklady zastoupení představuje také DPH z odměny a náhrad (21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč), neboť zástupce žalobkyně je plátcem uvedené daně. Náklady řízení žalobkyně tedy tvoří součet částek 3 000 Kč, 9 300 Kč, 900 Kč a 2 142 Kč.
26. 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 21. dubna 2021

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu