



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **SMOKE pro.cz, s.r.o.**, IČO 01775677
sídlem Hybešova 308/61, 602 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Danielem Rejmanem
sídlem U Prašné brány 3, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2019, č. j. MZDR 32121/2019-5/NH,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný rozhodl o žalobcově odvolání proti rozhodnutí Krajské hygienické stanice kraje Vysočina (dále také jen „správní orgán prvního stupně“ či „krajská hygienická stanice“) ze dne 30. 5. 2019, č. j. KHSV/07012/2019/JI/OPK/Sek, sp. zn. S-KHSV/02365/2019, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 17c odst. 4 písm. a) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách a tabákových výrobcích“), kterého se dopustil tím, že jako maloobchodní prodejce dne 5. 9. 2018 na prodejně „Vaše Cigareta.cz“, na adrese Jana Masaryka 18, Jihlava, nabízel k prodeji jednotková balení náhradních náplní DINNER Lady CORNFLAKE TART, na kterých nebyl uveden údaj výrobce. Dále byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 17c odst. 4 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, kterého se dopustil tím, že, jako maloobchodní prodejce dne 5. 9. 2018 na prodejně „Vaše Cigareta.cz“, Jana Masaryka 18 v Jihlavě nabízel k prodeji jednotková balení náhradních náplní do elektronických cigaret SMOK VAPE PEN 22, JOYETECH, LIQUA BLACKBERRY bez nikotinu, FRUTIE BLACKCURRANT bez nikotinu, ARAMAX CIGAR TOBACCO bez nikotinu, BARLY red s nikotinem, DINNER Lady CORNFLAKE TART s nikotinem, které neobsahovaly leták s požadovanými údaji dle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích; jako maloobchodní prodejce dne 5. 9. 2018 na prodejně „Vaše Cigareta.cz“, Jana Masaryka 18 v Jihlavě nabízel k prodeji elektronické cigarety SMOK VAPE PEN 22, JOYETECH, k nimž byly přímo na prodejně tištěny letáky a přikládány zákazníkům, avšak tyto letáky neobsahovaly požadované údaje o tom, že výrobek se nedoporučuje používat mladými lidmi a nekuřáky, informace o kontraindikacích, varování pro specifické rizikové skupiny, informaci o možných nepříznivých účincích, informaci o návykovosti a toxicitě, kontaktní údaje výrobce nebo dovozce. Správní orgán prvního stupně žalobci za tyto přestupky uložil pokutu 10 000 Kč a náhradu nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobou napadeným rozhodnutím rozhodl žalovaný o odvolání žalobce tak, prvostupňové rozhodnutí ve výroku I. a v části výroku II., týkající se přestupku podle § 17c odst. 4 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, jehož se žalobce měl dopustit tím, že jako maloobchodní prodejce ve své provozovně v Jihlavě nabízel dne 5. 9. 2018 k prodeji jednotková balení tam uvedených elektronických cigaret, k nimž byly přímo v této provozovně tištěny a zákazníkům přikládány letáky neobsahující údaje požadované § 12h odst. 3 písm. b) až g) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, zrušil a řízení o těchto přestupcích zastavil, a dále rozhodnutí krajské hygienické stanice ve zbývajícím rozsahu změnil tak, že uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 17c odst. 4 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, kterého se měl dopustit tím, že dne 5. 9. 2018 nabízel jako maloobchodní prodejce ve své provozovně v Jihlavě k prodeji jednotková balení tam uvedených elektronických cigaret a náhradních náplní do nich, přičemž tato jednotková balení v rozporu s § 12h odst. 3 větou první zákona o potravinách a tabákových výrobcích neobsahovala leták s údaji stanovenými tímto ustanovením. Za spáchání přestupku uložil žalovaný žalobci správní trest napomenutí, přičemž žalobce upozornil na hrozbu uložení pokuty až do výše 10 000 000 Kč pro případ dopouštění se podobného jednání v budoucnu, a uložil žalobci povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč splatnou do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.
3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že se ztotožňuje s námitkou žalobce, že nemohl spáchat přestupek uvedený ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí, tj. přestupek podle § 17c odst. 4 písm. a) zákona o potravinách a tabákových výrobcích.

Žalovaný dále uvedl, že žalobce nespáchal ani přestupek uvedený ve druhé části výroku II. prvostupňového rozhodnutí, tj. přestupek podle § 17c odst. 4 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, jehož se měl podle krajské hygienické stanice dopustit tím, že jako maloobchodní prodejce měl dne 5. 9. 2018 nabízet v provozovně Vaše Cigareta.cz k prodeji jednotková balení elektronických cigaret SMOK VAPE PEN 22 a JOYETECH, k nimž byly přímo v provozovně tištěny a zákazníkům přikládány letáky, které neobsahovaly údaje požadované § 12h odst. 3 písm. b) až g) zákona o potravinách a tabákových výrobcích. Ministerstvo naopak konstatuje, že má na základě předloženého spisu za prokázané, že žalobce spáchal přestupek uvedený v první části výroku II. výrokové části napadeného rozhodnutí, tj. přestupek podle § 17c odst. 4 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, jehož se dopustil tím, že jako maloobchodní prodejce dne 5. 9. 2018 nabízel v provozovně Vaše Cigareta.cz k prodeji jednotková balení elektronických cigaret SMOK VAPE PEN 22 a JOYETECH a jednotková balení náhradních náplní LIQUA BLACKBERRY bez nikotinu, FRUTIE BLACKCURRANT bez nikotinu, ARAMAX CIGAR TOBACCO bez nikotinu, BARLY red s nikotinem a DINNER Lady CORNFLAKE TART s nikotinem, která v rozporu s § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích neobsahovala leták, na němž by byly uvedeny údaje stanovené písm. a) až h) tohoto ustanovení. Žalovaný dospěl logickým a gramatickým výkladem ke shodnému závěru jako správní orgán prvního stupně, a sice že každé jednotkové balení elektronických cigaret a náhradních náplní do nich musí obsahovat vložený leták, tedy leták, který je vytištěný na samostatném papíru a následně vložený do každého jednotlivého jednotkového balení elektronické cigarety či náhradní náplně. I § 17c odst. 4 zákona o potravinách a tabákových výrobcích rozlišuje mezi přestupky, které jsou spojeny s absencí požadovaných údajů na obalu (jednotkovém balení či vnějším balení) elektronických cigaret a náhradních náplní do nich, a mezi přestupky, které jsou spojeny s absencí buď přímo letáku, nebo údajů, které musí leták obsahovat. K tomu žalovaný dodal, že pojmem „leták“, ač jeho definice není v zákoně o potravinách a tabákových výrobcích výslovně uvedena, se obecně rozumí samostatný tištěný dokument, který je nositelem určité informace (např. o akčních nabídkách, o datu konání nějaké akce, o správném užívání a nebezpečí vztahujícímu se k užívání určitých látek apod.), jehož účelem je určitému okruhu adresátů tuto informaci předat. Žalovaný proto konstatoval, že v případě jednotkových balení elektronických cigaret SMOK VAPE PEN 22 a JOYETECH a jednotkových balení náhradních náplní LIQUA BLACKBERRY bez nikotinu, FRUTIE BLACKCURRANT bez nikotinu, ARAMAX CIGAR TOBACCO bez nikotinu, BARLY red s nikotinem a DINNER Lady CORNFLAKE TART s nikotinem, která byla krajskou hygienickou stanicí v rámci výkonu státního zdravotního dozoru kontrolována, porušil žalobce § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích, jelikož tato jednotková balení leták neobsahovala. Tato skutečnost pak neplyne pouze z protokolu o kontrole, nýbrž i zopakovaných vyjádření žalobce, který se hájil tím, že „leták“ obsahující všechny náležitosti byl přímou součástí textu na jednotkovém balení. Tímto jednáním pak žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 17c odst. 4 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, tedy jako osoba odpovědná za splnění požadavku stanoveného § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích nezajistil, aby jednotková balení uvedených elektronických cigaret a náhradních náplní do nich, které jako maloobchodní prodejce nabízel k prodeji, obsahovala leták s náležitostmi stanovenými § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Ve včas podané žalobě žalobce namítá, že jednání mu kladené za vinu není a nemůže být přestupkem. Žalobce považuje právní hodnocení za zcela nesprávné a za projev extenzivního výkladu zákona o potravinách a tabákových výrobcích i „*přestupkového zákona*“ nemajícího oporu v právním řádu. Ze strany žalovaného ani krajské hygienické stanice nebyla v řízení fakticky respektována zásada presumpce neviny žalobce jako obviněného a nadto v napadeném rozhodnutí, stejně jako v prvostupňovém rozhodnutí byla zcela opomíjena zásada „v pochybnostech ve prospěch obviněného“.
5. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je založeno na nesprávném závěru, že ze strany žalobce dne 5. 9. 2018 na prodejně v Jihlavě byly nabízeny k prodeji elektronické cigarety a náhradní náplně do elektronických cigaret, které neobsahovaly leták s požadovanými údaji podle § 12h odst. 3 zákona. Žalobce nespatřuje jakékoli pochybení či porušení § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích v tom, pokud leták s údaji podle písmen a) až h), který zákon vyžaduje v souvislosti s jednotkovými baleními e-cigaret nebo e-liquidů, je přímo součástí jednotkových balení. Žalobce je přesvědčen, že zákon zásadně neukládá výrobcům, dovozcům, maloobchodním prodejcům ani distributorům elektronických cigaret a náhradních náplní do nich, aby leták s předepsanými údaji měl formu samostatného do jednotkového balení vkládaného letáku. Konkrétní forma letáku v případě jednotkových balení elektronických cigaret a náhradních náplní do nich není stanovena ani zákonem, ani prováděcí vyhláškou č. 37/2017 Sb., o elektronických cigaretách, náhradních náplních do nich a bylinných výrobcích určených ke kouření. Žalobce má za to, že pokud by zákonodárce měl záměr vyžadovat, aby součástí jednotkových balení elektronických cigaret a náhradních náplní do nich byl samostatně vkládaný leták, pak by toto bylo výslovně v zákoně nebo ve vyhlášce uvedeno.
6. Žalobce dodal, že ve správním řízení nebylo nikterak prokázáno, že by obsahem letáku tvořícího součást jednotlivých kontrolovaných jednotkových balení nebyl kterýkoli z údajů podle § 12h odst. 3 písm. a) až h) zákona o potravinách a tabákových výrobcích. Přestupek podle přesvědčení žalobce nemůže být spáchán tím, že zákonem předepsané informace jsou sdělovány spotřebitelům prostřednictvím letáku tvořícího součást jednotkového balení, a nikoli prostřednictvím letáku vkládaného zvlášť do jednotkového balení. Takovou povinnost zákon neukládá. Výklad aplikovaný žalovaným o tom, že leták ve smyslu zákona (ačkoli zákon žádnou definici letáku neobsahuje) je letákem jen tehdy, pokud je vytištěn na samostatném papíru a následně vložen do každého jednotlivého jednotkového balení e-cigarety nebo e-liquidu, je v přímém rozporu s ústavně garantovanou zásadou dle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a jakákoli sankce udělená v návaznosti na protiprávní výklad je taktéž v rozporu se zásadou přestupkového řízení *in dubio pro reo*. K tomu žalobce zdůrazňuje, že není jeho chybou, že právní úprava obsažená v § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích připouští různé výklady a věc není blíže konkretizována ani shora specifikovanou prováděcí vyhláškou. Výkladové nejasnosti zásadně nemohou jít k tíži žalobce.
7. Žalobce dále namítl, že skutek, který je v napadeném rozhodnutí jako přestupek kladen žalobci za vinu, zcela postrádá materiální stránku přestupku, tedy společenskou škodlivost. Jak připustil i žalovaný, v daném přestupkovém řízení nejde o to, že by spotřebitelům nebyly ze strany žalobce předávány informace vyjmenované v § 12h odst. 3, písm. a) až h) zákona o potravinách a tabákových výrobcích (v tomto ohledu není žalovaným žalobci nic vytýkáno), ale o formu, jakým jsou takové informace spotřebitelům předávány. Žalobce přitom formu letáku tvořícího součást jednotkového balení považuje za zásadně vhodnější

než formu příbalového letáku, který spotřebitel z jednotkového balení nemusí vůbec vytáhnout či jej může při manipulaci s jednotkovým balením vytrhat. Ať už tím či oním způsobem se ke spotřebiteli nedostanou informace, které zákon vnímá jako důležité a určené pozornosti spotřebitele. Naproti tomu v případě uvedení zákonem vyžadovaných údajů přímo v letáku na balení výrobků nehrozí ani nevytažení letáku či jeho zničení často bez jeho přečtení. Smyslem předmětné právní úpravy podle názoru žalobce totiž je, aby relevantní informace ke spotřebiteli skutečně doputovaly, což lze zajistit podle názoru žalobce lépe způsobem, kdy leták obsahující všechny relevantní informace je přímo součástí balení.

8. Žalobce je také toho názoru, že skutek, který je v napadeném rozhodnutí jako přestupek kladen žalobci za vinu, nepředstavuje jakýkoli zásah do veřejného zdraví. V tomto ohledu Úřad i žalovaný jakožto orgány ochrany veřejného zdraví ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů by měly rozhodovat jen v případech majících dopad nebo potenciální dopad do veřejného zdraví. Ostatně sám žalovaný v napadeném rozhodnutí hovoří o výkonu „státního zdravotního dozoru“. Skutek, který je kvalifikován v rozhodnutí žalovaného jako přestupek, pak žádný zásah do veřejného zdraví nepředstavuje.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že žalobní námitky jsou povětšinou identické s odvolacími námitkami, žalovaný tedy setrvává na svém rozhodnutí. Žalovaný dodal, že se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zabýval i otázkou naplnění materiální stránky daného přestupku a na svých závěrech i nadále trvá.
10. Žalovaný dále uvedl, že nepopírá a ani dříve nepopíral skutečnost, že se žalobce pokusil požadované informace spotřebitelům předat, nicméně učinil tak formou, která je z hlediska zákona o potravinách a tabákových výrobcích nepřijatelná. V důsledku postupu, který žalobce zvolil, by se totiž spotřebitelé k předmětným informacím vůbec nemuseli dostat, neboť vždy bude existovat riziko, že obal jednotkových balení elektronických cigaret či náhradních náplní do nich bude poškozen takovým způsobem, že dané informace nebudou čitelné. Zákonodárce proto v případě informací podle § 12h odst. 3 písm. a) až h) zákona o potravinách a tabákových výrobcích stanovil, že mají být poskytnuty formou letáku, který má být součástí obsahu balení. Skutečnost, zda si spotřebitelé leták skutečně přečtou či zda jej z balení vůbec vyjmou, pak není pro posouzení věci podstatná, neboť to záleží na vůli každého spotřebitele. Podstatné je, zda mu informace vůbec byla poskytnuta a zda se tak stalo zákonem předvídaným způsobem. Jelikož se tak v daném případě nestalo, považuje žalovaný jednání žalobce za společensky nebezpečné, a to v míře odůvodňující uložení správního trestu napomenutí, neboť žalobce předmětným jednáním ohrozil právem chráněný zájem spotřebitelů na poskytnutí všech relevantních informací pro co nejbezpečnější používání daných elektronických cigaret a náhradních náplní do nich. Žalovaný je přesvědčen, že o zásadním významu poskytnutí informací způsobem stanoveným § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích, tj. na letáku, který musí každé jednotkové balení elektronických cigaret či náhradní náplně obsahovat, svědčí zejména skutečnost, že pokud odpovědná osoba nezajistí naplnění stanovených požadavků, hrozí jí uložení pokuty až do výše 10 000 000 Kč.
11. K námitce, že vytýkaný přestupek nepředstavuje zásah do veřejného zdraví žalovaný, uvedl, že jednání žalobce spočívající v nezajištění informovanosti spotřebitelů zákonem

předvídanou formou bylo způsobilé ohrozit zdraví neurčitěho okruhu těchto spotřebitelů, neboť v důsledku jednání žalobce se spotřebitelé nemuseli dostat k informacím, na které měli nárok a které mohly mít i zásadní význam pro jejich zdraví. Jde zejména o informace uvedené v § 12h odst. 3 písm. a) až f) zákona o potravinách a tabákových výrobcích (návod k použití a skladování výrobku, informace o tom, že výrobek se nedoporučuje používat mladými lidmi a nekuřáky, informace o kontraindikacích, varování pro specifické rizikové skupiny, informace o možných nepříznivých účincích, informace o návykovosti a toxicitě). Jednání žalobce tedy bylo do jisté míry způsobilé ohrozit veřejné zdraví, přičemž tuto míru vyhodnotil žalovaný v rámci hodnocení materiální stránky předmětného přestupku a v rámci stanovení druhu správního trestu (napomenutí).

12. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Ústní jednání

13. Při ústním jednání konaném dne 15. 12. 2021 žalobce předně odkázal na obsah svých písemných podání. Nad jejich rámec zmínil, že spor je veden nikoli o to, jakých informací by se mělo zákazníkovi po obsahové stránce dostat, ale o formu takového sdělení, přičemž v tom se strany sporu rozcházejí. Z širšího pohledu na věc žalobce uvedl, že právní regulace elektronických cigaret nejdříve nebyla nijak podrobná. Až v souvislosti s implementací příslušné unijní směrnice došlo ke změně. Členské státy, s ohledem na požadavky dané směrnicí, které byly formulovány jako minimální standard, mohly stanovit i přísnější podmínky. V České republice se zároveň věc původně jevila tak, že příslušným ministerstvem pro danou agendu bude Ministerstvo zemědělství, nicméně stalo se jím Ministerstvo zdravotnictví, pro které šlo o novou agendu. V tom se lišilo od Ministerstva zemědělství, které již v minulosti otázku tabákových výrobků regulovalo. To potvrdila i níže zmiňovaná Ing. P. z Ministerstva zdravotnictví, dle které se tento rezort s problematikou teprve seznamoval. V případě elektronických cigaret se přitom nejedná o léčivo, avšak žalovaný k věci stereotypně přistupoval právě jako k otázce léčiv a příbalových letáků k nim. Ministerstvo zdravotnictví zároveň chtělo problematiku regulovat nad rámec směrnice, přičemž se objevila i otázka praktické podoby příslušného letáku. Ze sdělení Ing. P., které je dále rozvedeno níže, vyplynulo, že forma není důležité a jde o záležitost každého výrobce. Je ovšem z pohledu výrobce – a samotné výroby a nákladů – velký rozdíl, zda se leták bude vkládat do obalu, nebo zda mají být zákonem vyžadované informace uvedeny na obalu. Lze poznamenat, že u samostatného letáku může dojít k opomenutí ve vztahu k jeho vložení; např. u léků pak příbalové letáky mohou vypadnout či je zákazník může vyhodit, proč se žalobce domnívá, že důležitá je nikoli forma poskytovaných informací, ale jejich obsah, což lze dovodit ze zákona. Žalovaný ovšem situaci nezvládl a lpí na tom, že leták má vypadat jako u léčiv, aniž by zohlednil, že elektronické cigarety jsou něco jiného. Žalovaný tudíž měl trvat na vymáhání jednoznačně upravených povinností, nikoli vymáhat zvyklosti spočívající ve vkládání letáků, popř. měl jasně informovat, jak správně postupovat. Státní správa by měla respektovat svá doporučení – žalobci se dostalo doporučení od kvalifikovaného pracovníka žalovaného, že forma příslušných informací není rozhodující. Zároveň platí zásada, že co není zakázáno, je povoleno, proč by měl soud posoudit praxi žalovaného, který vymáhá něco, co nemá oporu v zákoně. Nadto by státní správa měl podnikání podporovat, nikoli mu bránit. Obecně pak žalobce dodal, že postup žalovaného v odvolacím řízení se mu jeví účelovým: s ohledem na změnu typu sankce žalovaný zřejmě spoléhal na to, že žalobce nepodá

žalobu. Žalobce však má prostřednictvím projednání věci před soudem zájem mj. prosadit to, co se mu dříve nepodařilo při jednání s Ministerstvem zdravotnictví.

14. Žalovaný k věci uvedl, že projednání žaloby vítá. Vyjasní se totiž, zda má být leták do obalu vkládán čili nic. Na svém rozhodnutí pak žalovaný trvá. „Leták“ totiž představuje obecný pojem – běžně si pod ním lze představit samostatný list papíru s příslušnými informacemi. Není pak pravdou, že by rozhodnutí v odvolacím řízení bylo vedeno tím, aby se žalovaný vyhnul podání žaloby: důvody byly v rozhodnutí jasně uvedeny a žalovaný při ukládání sankcí účelově nekalkuluje s tím, zda to povede k podání správní žaloby. Žalovaný souhlasí s tím, že státní správa má podporovat podnikání. Informace od Ing. P. a ty, které žalovaný uváděl na internetu, se však doplňují – i kdyby tomu tak ale nebylo, tak se žalovaný rozhodl přímo zveřejnit informaci, jak má leták vypadat, a že se má jednat o samostatný vložený „papír“ s informacemi, což se stalo až po vyjádření Ing. P. Pokud jde o otázku letáku samotnou, tak z hlediska ochrany zdraví je to vhodnější forma než uvedení informací na obalu, přičemž je důležité, aby se ve výsledku dané informace dostaly ke spotřebiteli. Obal se může při manipulaci s výrobkem poškodit, což může ohrozit přenos informací, zatímco vložení letáku toto nebezpečí minimalizuje. Žalovaný také mechanicky nevycházel ze zákona upravujícího problematiku léčiv a s tím spojené praxe, neboť si je vědom, že jde o jiné výrobky. Právě proto žalovaný ve věci provedl relevantní právní výklad, na jehož závěrech nyní trvá.
15. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce argumentací, že při skladování se skutečně může stát, že se obal výrobku poškodí. V takovém případě by však zákazník odmítl výrobek zakoupit. Naproti tomu pokud je do obalu vložen leták, tak se s jeho obsahem zákazník málokdy seznámí. Obě řešení tak mají své výhody a nevýhody, ale z praktického hlediska převažuje varianta předkládaná žalobcem. Je třeba vzít v potaz, že daný produkt si kupují osoby starší 18 let; dá se očekávat, že spotřebitel výrobek ponechá v obalu a spíše se tak seznámí s tam obsaženými informacemi, než pokud by informace byly uvedeny na letáku. Je třeba počítat s rozumným uživatelem produktu a státní regulace by měla připouštět obě formy a dát výrobcí na výběr.
16. Žalovaný v rámci dané polemiky dodal, že podstatné je riziko poškození obalu, kdy se příslušný text znečitelní a zákazníkovi se tak potřebných informací nedostane. Je však nutné zohlednit především to, že způsob podání informací zákonodárce jednoznačně stanovil a žalovaný postupoval v souladu s ním.
17. S ohledem na skutečnost, že všechny dokumenty, na které žalobce v žalobě odkazoval, byly součástí správního spisu, neprováděl soud při jednání dokazování.

V. Posouzení věci soudem

18. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
19. Soud předesílá, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu rozhodnutí soudu; řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. Je-li tedy žaloba kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce. Žalobní námitky v podstatě kopírují námitky odvolací, o kterých bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím. Krajský

soud se ztotožnil se závěry učiněnými žalovaným v napadeném rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je důkladné a je z něj zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodování řídil, soud proto v podrobnostech na obsah napadeného rozhodnutí odkazuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

20. Skutkový stav je mezi žalobcem a žalovaným nesporný, předmětem sporu je posouzení, jakou formu má mít leták s informacemi dle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích.
21. Podle § 12 odst. 2 zákona o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 19. 5. 2020, platí, že „[v]ýrobce, dovozce, maloobchodní prodejce a distributor elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich jsou povinni způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem zajistit na jednotkovém balení nebo vnějším balení elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich uvedení a) údajů podle § 12d odst. 1 písm. a) až d), b) seznamu všech složek obsažených ve výrobku, c) obsahu nikotinu ve výrobku, d) množství nikotinu v dávce, e) čísla šarže nebo rovnocenného údaje, který umožní určit místo a dobu výroby, f) údaje o uchování výrobku mimo dosah osob mladších 18 let a g) zdravotního varování.“
22. Podle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích „[v]ýrobce, dovozce, maloobchodní prodejce a distributor elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich jsou povinni zajistit, aby jejich jednotková balení obsahovala leták obsahující a) návod k použití a skladování výrobku, b) informaci o tom, že výrobek se nedoporučuje používat mladými lidmi a nekuřáky, c) informace o kontraindikacích, d) varování pro specifické rizikové skupiny, e) informaci o možných nepříznivých účincích, f) informace o návykovosti a toxicitě, g) kontaktní údaje výrobce nebo dovozce a h) údaje o právníce nebo fyzické kontaktní osobě mající sídlo ve členském státě Evropské unie.“
23. Podle § 17c odst. 4 platí, že „[v]ýrobce, dovozce, maloobchodní prodejce nebo distributor elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich se dopustí přestupku tím, že a) nezajistí uvedení požadovaných údajů na jednotkovém balení nebo vnějším balení elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich podle § 12h odst. 2, nebo b) nezajistí, aby jednotková balení elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich obsahovala leták s požadovanými údaji podle § 12h odst. 3.“
24. Z uvedeného vyplývá, že zákonodárce rozlišuje mezi údaji, které mají být uvedeny na jednotkovém balení nebo vnějším balení elektronických cigaret nebo náhradních náplních do nich, a údaji, které mají být spotřebiteli poskytnuty na letáku, který bude jednotkové balení elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich obsahovat. Vzhledem k tomu, že zákonodárce rozlišil mezi způsoby sdělování informací dle §12h odst. 2 a podle odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích, má soud za to, že poskytovaným informacím přikládá i rozdílnou důležitost [viz též čl. 20 odst. 4 písm. a) a b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (dále jen „směrnice“)], a proto je třeba pro řádné poskytnutí informací spotřebiteli trvat i na rozdílné formě sdělovaných informací, čemuž odpovídají i rozdílné skutkové podstaty přestupků dle § 17c odst. 4 písm. a) a b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích.

25. Zákon (ani směrnice) sice nijak blíže nespecifikuje pojem „leták“, ale jak z obecného chápání tohoto pojmu, tak i z definice uvedené žalobcem v žalobě, jde o tištěný informační dokument. Z výše uvedeného pak vyplývá, že leták nelze zaměňovat s obalem výrobku. Ve shodě s žalovaným soud dodává, že forma samostatného letáku zajišťuje lepší čitelnost (např. možností užití větší, čitelnější, velikosti písma) či rozsah poskytovaných informací. Přitom soud ovšem uznává, že polemiku na dané téma, jak ostatně vyplývá z argumentace přednesené během ústního jednání, je možné vést velmi dlouho s – alespoň do jisté míry – srovnatelně závažnými argumenty; za rozhodné však soud považuje, jak je příslušná povinnost formulována v zákoně.
26. Soud se tak ztotožňuje s výkladem žalovaného, že každé jednotkové balení elektronických cigaret a náhradních náplní do nich musí obsahovat samostatný leták, který je vložený do každého jednotlivého jednotkového balení elektronické cigarety či náhradní náplně. Tomu, že úmysl zákonodárce byl ten, aby byl do jednotkového balení elektronických cigaret a náplní do nich vkládán samostatný leták, svědčí i novelizované znění § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích, které praví, že „[v]ýrobce, dovozce, maloobchodní prodejce a distributor elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich jsou povinni zajistit, aby jejich jednotková balení obsahovala přiložený leták obsahující [...]“.
27. Dle názoru soudu se žalovaný s danými otázkami poměrně podrobně vypořádal na str. 14 až 15 napadeného rozhodnutí a v tomto smyslu s jeho odůvodněním soud principiálně souhlasí. Zákonodárce tedy rozlišuje mezi údaji na obalu a dalšími údaji a materiály, které mají tato balení „obsahovat“. Toto „obsahování“ se vztahuje k pojmu „letáku“, který i dle názoru soudu vyjadřuje samostatný dokument, který je nositelem informace, a který z podstaty věci není obalem či jeho nedílnou součástí. Dle mínění soudu toto pojetí odpovídá obecně chápanému významu slova leták, tedy listině (popř. souboru listin) – „papíru“ –, kterou lze veřejnosti samostatně rozdávat, předávat či dokonce „rozhazovat“ (viz slovní kmen dokazující jak v češtině, tak např. v němčině či angličtině na „let“ – leták, Flugblatt, flyer).
28. Nelze tak přisvědčit námitce žalobce, že zákon neukládá výrobcům, dovozcům, maloobchodním prodejcům a distributorům elektronických cigaret a náhradních náplní do nich povinnost, aby leták s informacemi dle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích měl formu samostatně do jednotkového balení vkládaného letáku, i z textu zákona o potravinách a tabákových výrobcích ve znění účinném do 19. 5. 2020 tato povinnost totiž poměrně jednoznačně vyplývá. Z tohoto pohledu se tak neuplatní žalobcova argumentace principem *in dubio pro reo* ani odkaz na čl. 2 odst. 3 Listiny. Ze stejného důvodu soud nepřiznal rozhodující povahu ani námitce, v níž žalobce zmiňoval obsah vyjádření Ing. E. P., vedoucí Oddělení hygieny výživy a předmětů běžného užívání Ministerstva zdravotnictví. V této e-mailové odpovědi na dotaz žalobce sice jmenovaná uvedla, že v příslušných „*předpisech není striktně stanovena podoba letáku, ani se nehovoří o tzv. příbalové informaci*“, přičemž „[j]e zcela na subjektu uvádějící elektronické cigarety nebo náhradní náplně do nich, jakou formou bude výše uvedené požadavky realizovat“; tato formulace sice může vyznívat do jisté míry zavádějícím způsobem, nicméně postrádá právní závaznost a je v rozporu se shora podaným výkladem zákona.
29. K žalobcovu připodobení letáku k příbalové informaci o léčivech soud dodává, že poskytování informací o léčivých přípravcích pouze na jejich obalu je možné jen v případě splnění zákonných podmínek. Z čehož rovněž vyplývá, že informování prostřednictvím údajů na obalu je možné jen u méně důležitých informací. Zde soud doplňuje, že např. § 37

odst. 3 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech) umožňuje, aby „*veškeré údaje příbalové informace uvedeny přímo na obalu léčivého přípravku*“ (tedy nikoli v podobě příbalové informace), ale zároveň to podmiňuje tím, aby se tak stalo „*způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem*“, přičemž toto ustanovení představuje výslovnou výjimku, která však v odpovídající podobě v zákoně o potravinách a tabákových výrobcích absentuje.

30. Stran námitky nenaplnění materiální stránky přestupku, soud konstatuje, že společenská škodlivost je zpravidla dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku, což potvrzuje také konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu – zároveň již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň nebezpečnosti činu pro společnost zpravidla vyšší než nepatrný (k tomu viz rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, publikovaný pod č. 2011/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28). Přitom platí, že čím vyšší je typová společenská škodlivost určitého přestupku, tím výjimečnější musí být okolnosti, které by případně způsobily oslabení materiální stránky natolik, že by určité jednání nemohlo být vůbec kvalifikováno jako přestupek (srov. k tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012-23).
31. Žalovaný se podrobně vypořádal s typovou škodlivostí jednání žalobce v odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že „*ministerstvo považuje jednání za společensky nebezpečné, a to v míře odůvodňující uložení správního trestu napomenutí, neboť obviněná tímto jednáním ohrozila právem chráněný zájem spotřebitelů na poskytnutí všech relevantních informací pro co nejbezpečnější používání daných el. cigaret a náhradních náplní do nich. O zásadním významu poskytnutí informací způsobem stanoveným § 12h odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., tj. na letáku, který musí každé jednotkové balení el. cigarety či náhradní náplně obsahovat, svědčí i max. výše pokuty, tj. 10.000.000,- Kč, kterou lze podle § 17f písm. c) cit. zákona za nesplnění této povinnosti odpovědné osobě uložit.*“ (viz str. 16 napadeného rozhodnutí).
32. Nižší míra společenské škodlivosti konkrétního protiprávního jednání žalobce byla žalovaným následně reflektována při ukládání správního trestu, kdy žalovaný zrušil původně uložený správní trest pokuty a uložil žalobci pouze napomenutí. Dle názoru soudu tento postup v podstatě reflektuje specifické okolnosti případu, včetně např. otázky vyjádření Ing. P. Soud zároveň dodává, že je jistě možné vést debatu o reálné typové společenské škodlivosti žalobcova jednání, avšak předmětnou skutkovou podstatu zanesl do zákona přímo zákonodárce, který tím vyjádřil svůj názor na danou problematiku (srov. závěry vyjádřené ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45), přičemž není úkolem zdejšího soudu přehodnocovat zákonodárcovo stanovisko a jeho činnost, podobně jako to nebylo ani úkolem žalovaného.
33. Námitka nepřislušnosti krajské hygienické stanice a žalovaného, jelikož posuzovaný skutek nepředstavuje jakýkoliv zásah do veřejného zdraví, je také nedůvodná. Dle § 17i odst. 1 písm. c) zákona o potravinách a tabákových výrobcích platí, že „*[p]řestupky podle tohoto zákona projednávají krajské hygienické stanice, jde-li o přestupky podle § 17 odst. 1 písm. a) až d), f) až v), x) a y), § 17 odst. 2, § 17b odst. 6, § 17c odst. 4 až 6 a § 17d odst. 1, 3 a 4*“. Příslušnost krajské hygienické stanice a žalovaného jakožto nadřízeného orgánu je zde zákonem daná.

VI. Závěr a náklady řízení

34. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
35. O náhradě nákladů řízení 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 15. prosince 2021

JUDr. Zuzana Bystrická
předsedkyně senátu