



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Lenky Oulíkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **SMOKE pro.cz, s.r.o.**, Hybešova 308/61, Brno, zastoupené advokátem Mgr. Danielem Rejmanem, U Prašné brány 1079/3, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2019, čj. MZDR 32121/2019-5/NH, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2021, čj. 29 A 180/2019-93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (stěžovatelka) byla uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 17c odst. 4 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění účinném do 11. 5. 2021, jehož se dopustila tím, že dne 5. 9. 2018 nabízela jako maloobchodní prodejce ve své provozovně v Jihlavě k prodeji jednotková balení elektronických cigaret a náhradních náplní do nich, která v rozporu s § 12h odst. 3 větou první zákona o potravinách a tabákových výrobcích neobsahovala leták s údaji stanovenými tímto ustanovením. Žalovaný k odvolání stěžovatelky rozhodnutím ze dne 16. 8. 2019 částečně změnil rozhodnutí krajské hygienické stanice, uložil jí za výše uvedený přestupek správní trest napomenutí a dále jí uložil nahradit náklady řízení.

[2] Stěžovatelka se proti rozhodnutí žalovaného bránila u Krajského soudu v Brně, který její žalobu zamítl. Ztotožnil se s výkladem správních orgánů, že podle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích musí každé jednotkové balení elektronických cigaret a náhradních náplní do nich obsahovat samostatný leták, který je vložen do jednotlivého

jednotkového balení elektronické cigarety či náhradní náplně. Nestací uvést informace, které mají být obsaženy v letáku, pouze na obalu.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

[5] Dále brojí proti názoru krajského soudu, že leták s informacemi podle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích musí mít formu samostatně do jednotkového balení vkládaného letáku. Nesouhlasí s krajským soudem, že takový závěr jednoznačně vyplývá z textu zákona. Je přesvědčena, že postačilo, aby informace uváděné na letáku byly přímou součástí jednotkového balení. Dále uvádí, že se při absenci výkladu pojmu „leták“ spolehla na odpověď vedoucí oddělení žalovaného Ing. E. P. ze dne 20. 3. 2017, podle níž není forma letáku striktně stanovena a nehovoří se ani o tzv. příbalové informaci, a je tedy na odpovědném subjektu, jakou formu zvolí. Stěžovatelka tak byla v době kontroly v dobré víře, že prodává výrobky vyhovující požadavkům § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích. Vyjádření Ing. P. považuje za jasné a závazné. Nedostatečně určitý a nejasný text zákona, který co do požadavku na formu letáku připouští různé výklady, nemůže být kladen k tíži stěžovatelky. Stěžovatelka poukazuje na zásady, že „každý může činit, co není zákonem zakázáno“, a „v pochybnostech ve prospěch obviněného“. Domnívá se, že mělo být přihlédnuto k její dobré víře, kdy při nejednoznačném znění zákona jednala v souladu se stanoviskem pracovnice žalovaného. Považuje přitom za logické, že podstatný by měl být obsah a nikoli forma informace.

[6] Dále stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že neměl hodnotit úmysl zákonodárce v roce 2016 na podkladě novelizace zákona z roku 2021 a činit na základě pozdější právní úpravy závěr o nedůvodnosti žaloby. Namítá také, že zásahy státní správy by měly co nejméně omezovat svobodu podnikání. Z hlediska ochrany spotřebitelů považuje za legitimní, aby byl zajištěn přístup k zákonem stanoveným údajům. Stanovení formy jejich poskytnutí však považuje za nadlimitní zásah. Domnívá se, že napadený rozsudek je v rozporu s ústavním principem vyjádřeným v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Dále vypočítává důvody, které podle ní svědčí pro uvádění údajů přímo na jednotkovém balení: transparentnost vůči zákazníkům; riziko nepřiložení příbalového letáku z důvodu chyby výrobce; minimalizace rizika ztráty příbalového letáku spotřebitelem při manipulaci s výrobkem; určení produktu pro zákazníky starší 18 let, od nichž se očekává vyspělost „průměrně rozumného člověka“; nejde o léčivo, u něž je vkládání příbalového letáku tradiční; přikládání příbalového letáku zasahuje do automatizace výrobního procesu a znamená prodražení výrobku; jde o zbytečnou zátěž pro životní prostředí. Stěžovatelka vytýká soudu a správním orgánům, že opomíjí, že předmětem sporu byla pouze forma, jakou byly zákonem předepsané informace sděleny spotřebitelům. Dovolává se práva na řádnou správu a na spravedlivý proces.

[7] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně zrušil i rozhodnutí správních orgánů.

[8] Žalovaný se ve svém vyjádření s rozsudkem krajského soudu ztotožnil a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozsudku

pokračování

krajského soudu. Má za to, že logickým a gramatickým výkladem § 12h odst. 2 a 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích dospěl k jednoznačnému, odůvodněnému a srozumitelnému závěru, a sice že každé jednotkové balení elektronických cigaret a náhradních náplní do nich musí obsahovat vložený leták, tedy leták, který je vytištěn na samostatném papíru a vložen do každého jednotlivého jednotkového balení elektronické cigarety či náhradní náplně do ní. K vyjádření Ing. P. žalovaný uvádí, že není právně závazné. Připouští, že neposkytovalo zcela jasnou odpověď, nicméně dne 21. 4. 2017 na svých internetových stránkách zveřejnil dokument (rovněž právně nezávazný) s názvem *Elektronické cigarety a náhradní náplně do nich. Nejčastější otázky a odpovědi*, v němž právní názor k otázce letáku jasně vyjádřil. Má za to, že tento dokument se s vyjádřením Ing. Příbylové doplňuje.

[9] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného setrval na svém stanovisku. Uvádí, že e-mailem Ing. P. považoval stanovisko žalované k otázce letáku za vysvětlené a neměl důvod si aktivním hledáním ověřovat, zda žalovaný nezměnil svůj náhled. Poukazuje na to, že žalovaným zmíněná právně nezávazná informace byla na webových stránkách žalovaného zveřejněna v dubnu 2017, tedy jen krátce po obdržení e-mailu Ing. P.. Nesouhlasí s tím, že by se oba výkladové dokumenty doplňovaly, neboť z vyjádření Ing. P. vyplývá, že forma letáku je na volbě odpovědného subjektu, z druhého naopak, že forma letáku je daná, protože nelze za přípustnou považovat formu vytištění letákových informací na jednotkovém balení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Předmětem sporu je výklad pojmu leták užitý v § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích.

[13] Podle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích výrobce, 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,
- [1] e) informaci o možných nepříznivých účincích,
- f) informace o návykovosti a toxicitě,
- g) kontaktní údaje výrobce nebo dovozce a
- h) údaje o právnické nebo fyzické kontaktní osobě mající sídlo ve členském státě Evropské unie.

[14] NSS předně konstatuje, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Rozsudek je řádně odůvodněn a je zcela srozumitelný. Krajský soud se výkladu pojmu „leták“ podrobně věnoval a srozumitelně vysvětlil, proč nelze povinnost stanovenou v §12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích splnit uvedením údajů na jednotkovém balení. Z napadeného rozsudku je zřejmé, z jakého právního názoru krajský soud vyšel a k jakým závěrům na jeho základě dospěl. Krajský soud se neopomněl vypořádat ani s vyjádřením Ing. P., na něž stěžovatelka poukázala. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163).

[15] NSS se s výkladem pojmu leták, který zaujaly správní orgány i krajský soud, ztotožňuje.

[16] NSS připomíná, že ustanovení § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích bylo transpozicí čl. 20 odst. 4 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES, který stanoví povinnost členským státům zajistit, aby jednotková balení elektronických cigaret a náhradních náplní obsahovala leták s vymezenými informacemi (v anglické, německé a francouzské jazykové verzi směrnice je použit pojem *leaflet*, *Beipackzettel*, *dépliant*). Na to upozorňovala též důvodová zpráva k zákonu č. 180/2016 Sb.

[17] Podle čl. 20 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/40/EU členské státy zajistí, aby jednotková balení elektronických cigaret a náhradních náplní obsahovala leták s informacemi o:

- i) návodu k použití a skladování výrobku, včetně odkazu na skutečnost, že výrobek není doporučen k použití mladými lidmi a nekuřáky,
- ii) kontraindikací,
- iii) varováních pro specifické rizikové skupiny,
- iv) možných nepříznivých účincích,
- v) návykovosti a toxicitě a
- vi) kontaktních údajích výrobce nebo dovozce a právnícké nebo fyzické kontaktní osoby v Unii.

[18] Ustanovení vnitrostátního práva implementující legislativu Evropské unie je třeba vykládat pokud možno v souladu se zněním, cíli a účelem implementované legislativy (srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann*, C-14/83, ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 – C-403/01, ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05).

[19] K právní úpravě letáku uvedené v čl. 20 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/40/EU se již vyjádřil Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 4. 5. 2016 ve věci C-477/14, *Pillbox 38*. V uvedené věci byla zpochybňována platnost čl. 20 odst. 4 písm. a) směrnice 2014/40 z důvodu, že je nepřiměřené vyžadovat, aby jednotková balení elektronických cigaret a náhradních náplní obsahovala samostatný leták s informacemi, neboť tyto požadované informace mohou být uvedeny rovněž na balení výrobku a žádný takový obdobný požadavek není stanoven pro tabákové cigarety. Generální advokátka Juliane Kokott ve svém stanovisku ze dne 23. 12. 2015, odůvodnila, že „nepřichází jakožto mírnější opatření v úvahu pouhé natištění sporných informací na balení elektronických cigaret a jejich náhradních

pokračování

náplní. Zprvú se jedná o příliš velké množství a velký rozsah údajů, než aby mohly být viditelné a čitelné vyznačeny pouze na balení, a to i balení poměrně velkém. Za druhé by při natištění na balení došlo ke zmenšení prostoru, který by byl k dispozici pro uvedení jednotlivých složek a nezbytných varování, jejichž uvedení na balení je v čl. 20 odst. 4 písm. b) předepsáno podobně jako u tradičních tabákových výrobků. Zatřetí zvyšuje takový zvláštní leták pravděpodobnost, že na něm uvedené informace o správném používání elektronických cigaret zůstanou spotřebiteli zachovány i poté, co se zbavil jejich obalu.“ Soudní dvůr se s tímto náhledem ztotožnil. Dospěl k závěru, že není nepřiměřené vyžadovat podle čl. 20 odst. 4 písm. a) směrnice, aby jednotková balení elektronických cigaret a náhradních náplní obsahovala samostatný leták s informacemi. Konstatoval, že „v této souvislosti je třeba zprvú uvést, že množství a povaha určitých informací, které mají být uvedeny na letáku s informacemi, jako jsou informace týkající se kontraindikace, varování pro zvlášť ohrožené skupiny a informace o možných nežádoucích účincích, jsou takové, že je nepravděpodobné, že by je bylo možné uvést na balení dotyčného výrobku tak, aby byly dostatečně viditelné a čitelné, a to tím spíše, že tyto informace musí podle čl. 20 odst. 4 písm. b) směrnice 2014/40 obsahovat seznam všech složek obsažených v tomto výrobku a vyžadovaná zdravotní varování. Zadruhé, samostatný leták s informacemi, oddělený od balení výrobku a obsahující takové informace, jaké jsou uvedeny v předchozím bodě tohoto rozsudku, spotřebitelům umožňuje, aby jej používali i poté, co uvedené balení vyhodí.“

[20] NSS neshledává žádný důvod vykládat pojem „leták“ užitý v § 12h zákona o potravinách a tabákových výrobcích odlišně. Souhlasí s krajským soudem, že směrnice v čl. 20 odst. 4 písm. a) a b) a v návaznosti na ni i český zákonodárce v § 12h odst. 2 a 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích jasně rozlišují mezi údaji, které musí být uvedeny na jednotkovém balení nebo vnějším balení elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich, a údaji, které mají být spotřebiteli poskytnuty na letáku, který bude jednotkové balení elektronických cigaret nebo náhradních náplní do nich obsahovat. Souhlasí též s krajským soudem, že obvyklý význam pojmu „leták“ není zaměnitelný s obalem výrobku. K významu českého výrazu leták a jeho etymologii NSS odkazuje na bod 27 napadeného rozsudku. Jazykové vyjádření, systematika zákona i výklad v souladu se směrnicí, kterou ustanovení provádí, potvrzují, že povinnost nelze splnit uvedením informací, které mají být na letáku obsaženy v jednotkovém balení, jejich uvedením na obalu. Zákon nepřipouští, aby údaje, které mají být uvedeny na letáku, mohly být uvedeny přímo na obalu. Ani smysl uvedeného ustanovení nevyžaduje opačný výklad. Jak shodně uvádí Soudní dvůr, krajský soud a žalovaný, forma samostatného letáku zajišťuje vzhledem k množství a rozsahu informací, které je třeba spotřebitelům poskytnout, lepší čitelnost, a to nejen informací, které mají být uvedeny na (samostatném) letáku obsaženém v balení, ale též informací, které je nutné naopak uvádět na samotném balení [§ 12h odst. 2 zákona o potravinách a tabákových výrobcích, čl. 20 odst. 4 písm. b) směrnice]. Samostatný leták s informacemi oddělený od balení výrobku navíc spotřebitelům umožňuje snadné uchování a následní použití informací. NSS nepovažuje ustanovení za nejasné ani umožňující různé výklady.

[21] Pokud stěžovatel přednáší argumenty, pro které považuje za vhodnější, aby byly údaje uváděny přímo na balení (např. dražší výrobní proces, riziko pochybení výrobce při vkládání letáku, zvýšení množství odpadu), je třeba konstatovat, že bylo na zákonodárci Unie, aby za účelem dosažení hladkého fungování vnitřního trhu a současně vysoké úrovně zdraví (čl. 1 *in fine* a body 5 až 8 a 36 odůvodnění směrnice) upravil požadavky na způsob informování spotřebitelů. Jak bylo výše uvedeno, Soudní dvůr, jemuž přísluší přezkum

platnosti unijních norem, neshledal požadavek unijního normotvůrce, aby jednotková balení elektronických cigaret a náhradních náplní obsahovala samostatný leták s informacemi, nepřiměřeným. Ani NSS nespatřuje v uvedeném zákonném požadavku „nadlimitní zásah“ do práv stěžovatelky, respektive neústavní zásah do práva podnikat.

[22] K námitce stěžovatelky, že krajský soud nemohl svůj výklad zákona opřít o pozdější znění zákona (které hovoří o „přiloženém“ letáku), NSS uvádí, že se jednalo pouze o podpůrný argument. Krajský soud založil svůj závěr především na jasném textu zákona i směrnice, kterou provádí, jejich systematicce, přičemž poukázal též na smysl této právní úpravy. S těmito úvahami se NSS plně ztotožňuje.

[23] Není též pravdou, že by žalovaný nevzal v úvahu, že relevantní informace byly poskytnuty přímo na balení. Tuto okolnost promítl při hodnocení závažnosti jednání, resp. míry společenské škodlivosti konkrétního jednání stěžovatelky, při stanovení sankce, na což poukázal též krajský soud.

[24] Pokud jde o námitku dobré víry, stěžovatelka tento důvod v řízení před krajským soudem ve lhůtě pro podání žaloby neuplatnila, ač tak učinit mohla, a tato námitka je tedy nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. V žalobě pouze poukazovala na odlišnost stanovisek žalovaného s tím, že s ohledem na výkladové nejasnosti měl žalovaný postupovat v pochybnostech ve prospěch obviněné stěžovatelky.

[25] Na okraj NSS dodává, že odpověď pracovnice žalovaného na dotaz právního zástupce stěžovatelky z března 2017 nepředstavuje závazný výklad zákonného ustanovení a nepotvrzuje ani existenci ustálené správní praxe (sama stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na to, že z pohledu žalovaného šlo o novou agendu). Ing. P. ve své odpovědi výslovně neujistila stěžovatelku, že údaje, které musí obsahovat leták obsažený v jednotkovém balení, postačí uvádět na balení. Konstatuje pouze, že právní předpisy formu letáku striktně nestanoví a je na subjektech, které uvádí elektronické cigarety a jejich náplně na trh, jak zákonný požadavek splní. Stěžovatelka nezpochybňovala, že žalovaný již v dubnu 2017, tedy více než rok před kontrolou, při níž byl přestupek zjištěn, na svých internetových stránkách zveřejnil dokument, v němž jasně vyjádřil názor, že leták musí být obsažen v jednotkovém balení a nepostačí uvést údaje, které má obsahovat, na balení. Při jasném znění ustanovení zákona, které bylo převzetím ustanovení směrnice, k němuž se v té době již vyjádřil Soudní dvůr, nadto při existenci veřejně dostupného jednoznačného výkladu žalovaného, nelze dospět k závěru, že e-mailová odpověď Ing. P. zakládala stěžovatelce legitimní očekávání, že v rozporu se zněním zákona lze povinnost dle § 12h odst. 3 zákona o potravinách a tabákových výrobcích splnit uvedením údajů pouze na obalu výrobku.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[26] NSS s ohledem na výše uvedené zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[27] K navrženým důkazům (e-mailovou komunikací s Ing. Příbylovou, prvostupňovým a napadeným rozhodnutím a rozsudkem krajského soudu) NSS uvádí, že jsou součástí správního (resp. soudního spisu) a soud z nich vychází, aniž by bylo třeba jimi provádět dokazování.

pokračování

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. prosince 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu