



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Greenfin a.s.**, se sídlem Pod Višňovkou 1662/27, Praha 4, zast. Mgr. Vitem Kučerou, advokátem se sídlem Obrovského 2407, Praha 4, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem Květná 504/15, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2018, č. j. SZPI/AS 106-17/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2021, č. j. 11 A 23/2019 - 79,

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] Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 17. 9. 2018, č. j. SZPI/AS 106-14/2018, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, a § 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“), ve spojení s 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“), za což jí byla podle § 17f písm. c) zákona o potravinách uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Žalovaný v záhlaví citovaným rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zčásti zrušil a zastavil a výrok I. tohoto rozhodnutí změnil v části týkající se uložené pokuty. Ve zbývající části rozhodnutí potvrdil.

[2] Podstatou sporu je výklad čl. 10 odst. 3 nařízení, podle kterého odkaz na obecné, nespécifické příznivé účinky živiny nebo potraviny na celkové dobré zdraví a duševní a tělesnou pohodu je přípustný pouze tehdy, pokud je doplněn zvláštním (specifickým) zdravotním

tvrzením, které je uvedeno v seznamech podle čl. 13 nebo 14 nařízení; podrobnosti k užití čl. 10 odst. 3 nařízení stanoví Prováděcí rozhodnutí Komise č. 2013/63/EU, ze dne 24. 1. 2013, kterým se přijímají pokyny pro provádění zvláštních podmínek pro zdravotní tvrzení stanovených v článku 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“). Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na skutečnost, že zdravotní (resp. výživová) tvrzení nejsou povinnými údaji, avšak pokud se provozovatel potravinářského podniku dobrovolně rozhodne, že je použije, musí je uvést do souladu s příslušnými právními ustanoveními vyplývajícími jak z nařízení, tak z prováděcího rozhodnutí a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, ze dne 25. 10. 2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004. Ze správního spisu bylo zřejmé, že stěžovatelka uváděla do oběhu doplněk stravy označený jako GS Extra Strong Multivitamin, 60 + 30 tablet, jehož obal se skládal z papírové skládačky a uvnitř vloženého příbalového letáku. Na skládačce, která je primárním zdrojem informací pro spotřebitele, byly uvedeny piktogramy se zobrazením:

- kloubu (na červeném podkladu) s textem „Zdravé kosti“,
- tváří s vlasy (na oranžovém podkladu) s textem „Vlasy, kůže, nehty“,
- slunce (na zeleném podkladu) s textem „Vitalita“,
- štít s křížem (na tmavě zeleném podkladu) s textem „Imunitní systém“,
- srdce s kardio křivkou (na modrém podkladu) s textem „Srdce a cévy“,
- mozku (na tmavě modrém podkladu) s textem „Nervová soustava“,
- oka (na fialovém podkladu) s textem „Oči“,
- a vykřičníku (na červeném podkladu) s textem „Environmentální stres“.

Uvedené piktogramy byly prvostupňovým orgánem vyhodnoceny jako nespécifická (obecná) zdravotní tvrzení, s čímž žalovaný souhlasil. Správní orgány ze znění čl. 10 odst. 3 nařízení ve spojení s prováděcím rozhodnutím dovodily, že při odkazování na nespécifické (obecné) příznivé účinky na zdraví je povinné tyto odkazy doprovodit zvláštním zdravotním tvrzením ze seznamu schválených zdravotních tvrzení, které má být uvedeno v blízkosti tvrzení nespécifických, což stěžovatelka nesplnila, neboť specifiká zdravotní tvrzení uvedla až do příbalového letáku namísto toho, aby byla uvedena přímo na obalu doplňku stravy spolu se shora uvedenými piktogramy (nespecifickými zdravotními tvrzeními). Žalobkyně se tedy dopustila spáchání přestupku, neboť porušila povinnosti plynoucí z přímo použitelného předpisu (nařízení).

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 9. 2019, č. j. 11 A 23/2019 - 44, zamítl. Ztotožnil se s tím, že informace o specifických zdravotních tvrzeních k jednotlivým piktogramům a slovním spojením vyobrazeným na obale (nespecifickým tvrzením) nebyly poskytnuty spotřebiteli na primárním obalu doplňku stravy. Na věci nemohla nic změnit ani skutečnost, že specifiká zdravotní tvrzení byla v příbalovém letáku vloženém uvnitř papírového obalu (skládačky). Nebylo pochyb o tom, že piktogramy (nespecifická zdravotní tvrzení) byly primárním zdrojem informací pro spotřebitele a umístění specifických zdravotních tvrzení až v příbalovém letáku v daném případě nenaplnilo pojem „v bezprostřední blízkosti“, neboť průměrný spotřebitel neměl v případě svého zájmu úplnou a právními předpisy požadovanou informaci o obsahu a vlastnostech doplňku stravy k dispozici

pokračování

dříve, než rozložil papírový obal a mohl ji z něj získat. Nesouhlasil ani s námitkou týkající se posouzení uložené pokuty.

[4] Rozsudkem ze dne 1. 4. 2021, č. j. 9 As 286/2019 - 44, zrušil Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ze dne 19. 9. 2019, neboť nereagoval na některé námitky žalobkyně, a byl tedy v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[5] V záhlaví citovaným rozsudkem městský soud podanou žalobu znovu zamítl. Za nedůvodnou považoval námitku žalobkyně, podle které splnila svou povinnost uvést zvláštní zdravotní tvrzení na označení (v příbalovém letáku), jelikož v evropských předpisech není výslovně stanovena povinnost uvést tyto informace bezprostředně u nespécifických zdravotních tvrzení. Pojem „označení“ může mít podle evropských předpisů širší význam než samotná etiketa, účelem nařízení je však poskytnout spotřebiteli informace ještě před koupí daného výrobku, tedy tím, že informace jsou poskytnuty na obalu výrobku a spotřebitel se může rozhodnout, zda si výrobek koupí, nebo nikoliv. Poskytnutí informace až v příbalovém letáku proto považoval městský soud za nedostačující. Soud nesouhlasil ani s tím, že by nebyla naplněna materiální a formální stránka přestupku, jelikož podle žalobkyně nedošlo k poškození spotřebitelů. Formální stránka přestupku byla podle soudu naplněna, neboť žalobkyně nesplnila povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny. Podle soudu byla naplněna i materiální stránka přestupku, neboť došlo k ohrožení práva spotřebitele na informace o potravinách. Se správními orgány se ztotožnil v tom, že jednání žalobkyně bylo středně závažné, a uložená pokuta tak byla přiměřená okolnostem věci.

II. Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka nejprve rozvedla podmínky přípustnosti kasační stížnosti, přičemž poukázala na to, že v předchozím řízení bylo rozhodnuto Nejvyšším správním soudem o nepřezkoumatelnosti a k samotnému posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu nedošlo.

[8] Stěžovatelka rozdělila námitky do několika okruhů. První z nich se týkal povinnosti uvést na obale doplňku stravy s vyobrazenými piktogramy schválená zdravotní tvrzení. Poukázala na prováděcí rozhodnutí, které vymezuje podmínky užití sdělení. Z něj je podle ní zřejmé, že je povinné užít specifické zdravotní tvrzení spolu s tvrzením nespécifickým. Jeho umístění je však specifikováno tak, že by mělo být uvedeno „vedle“ nebo „za ním“, není však stanoveno, že takto uvedeno být musí. Stěžovatelka již v předchozí kasační stížnosti uvedla, že městský soud se tímto podstatným rozdílem nezabýval a rovněž v následujícím rozhodnutí otázku posoudil nedostatečně. Nesouhlasil se soudem užitým teleologickým výkladem, neboť soud touto účelovou argumentací záměrně ignoroval, že již za užití základních metod výkladu lze dojít k jednoznačnému závěru. Zopakovala, že při užití prováděcího předpisu je nutné zdůraznit, že se nejedná o povinnost, ale pouze o doporučení, jak by mělo být sdělení poskytováno.

[9] Stěžovatelka dále napadla výklad pojmu „označení“. Městský soud i při vyložení tohoto pojmu pochybil, neboť se dopustil příliš restriktivního výkladu. Poukázala na to, že pod pojmem „označení“ lze rozumět i příbalový leták, což sám městský soud uznal v bodu 28. napadeného rozsudku. Městský soud nezohlednil ani skutečnost, že příbalový leták obsahuje celou řadu pro spotřebitele důležitých informací, a měl by se s nimi tedy seznámit. Má přitom možnost tak

učinit již v lékárně, kde může požádat personál o bližší informace, nebo může příbalový leták z krabičky sám vytáhnout a informace prostudovat. V případě on-line prodeje je pak příbalový leták přístupný bez dalšího. Poukázala i na další produkty, u nichž průměrný spotřebitel neočekává, že informace jsou uváděny pouze na obale produktu a nemůže tedy dojít k újmě na jeho straně. Vzhledem ke složení produktu a množství látek v něm obsažených není možné s ohledem na množství k těmto látkám se vztahujícím zdravotním tvrzením poskytnout veškeré informace na obale produktu. Závěr soudu podle ní vede k absurdnímu závěru, že pokud by na obale produktu neuvedla ani piktogramy a neinformovala spotřebitele vůbec, bylo by její jednání v pořádku. Takový výklad je však zcela v rozporu s nařízením. Upozornila i na to, že při výkladu je nutné užít hledisko průměrného spotřebitele, tedy průměrně rozumné osoby, která ví, že součástí balení je i příbalový leták, který obsahuje dodatečné informace o produktu.

[10] Stěžovatelka nesouhlasila ani s posouzením námitky naplnění formální a materiální stránky přestupku. Podle ní nedošlo k porušení žádné její povinnosti a nemohlo tedy dojít ani k naplnění formální stránky přestupku podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách. Podle stěžovatelky městský soud ani v pořadí druhém rozhodnutí nereagoval na výtku Nejvyššího správního soudu týkající se neodůvodnění naplnění materiální stránky přestupku a tento nedostatek neodstranil. Jeho argumentaci považovala za strohou. Nadto městský soud účelově zkoumal pouze jeden z vyobrazených piktogramů, vůči kterému mohl své rozhodnutí obhájit. Není z něj však zřejmé, jakým způsobem by mohlo dojít ke špatné interpretaci ze strany spotřebitele v případě dalších vyobrazených piktogramů. Městský soud vůbec nevysvětlil, jak by mohly tyto zbývající piktogramy spotřebitele poškodit a z jednoho slova dovozuje obecné závěry u všech zbývajících piktogramů a tím i naplnění materiální stránky. Nesouhlasila s tím, že by spotřebitel skrze pouhé vyobrazení piktogramu s jednoduchým popisem mohl nabýt dojmu, že multivitamin vyřeší všechny jeho obtíže. I v tomto posouzení podle stěžovatelky městský soud zcela pominul rozum průměrného spotřebitele. Městský soud i v tomto rozhodnutí opomenul svou povinnost vysvětlit, v čem konkrétně spočívá společenská škodlivost; ta nebyla porušena v obecné rovině, ani v konkrétních případech. Průměrný spotřebitel, který si zakoupil předmětný doplněk stravy se slovy „multivitamin“ v názvu, s přehlednou tabulkou obsažených vitaminů a minerálů (s jasnými a očekávanými vlastnostmi), nemůže být nijak ekonomicky, informačně či zdravotně poškozen konkrétními zobrazenými piktogramy proto, že jsou specifická zdravotní tvrzení podrobně popsána v příbalovém letáku či jiném „označení“ doplňku stravy.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s posouzením námitek městským soudem. Uvedl, že zdravotní tvrzení nejsou povinnými údaji, které by byl provozovatel potravinářského podniku povinen na obale uvádět, pokud tak však učiní, musí to být v souladu s předpisy. Poukázal, že při odkazování na obecné (nespecifické) příznivé účinky na zdraví je nutné tyto odkazy doprovázet zvláštním zdravotním tvrzením ze seznamu schválených zdravotních tvrzení. I když z prováděcího rozhodnutí neplyne přímo, že specifické zdravotní tvrzení musí být uváděno přímo společně s nesespecifickým zdravotním tvrzením, je zřejmé, že nesespecifická zdravotní tvrzení mohou být pro spotřebitele matoucí, a proto bylo úmyslem zákonodárce, aby uvedená tvrzení byla uváděna spolu tak, aby spotřebitelé získali jasnější představu o potravině. Stěžovatelka však tuto svou povinnost nesplnila. Za bezprostřední blízkost nelze označit příbalový leták, jak namítala stěžovatelka. K tomu poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. 1. 2020, č. j. C-524/18, týkající se řízení o předběžné otázce ohledně výkladu čl. 10 odst. 3 prováděcího rozhodnutí. Nesouhlasil ani s tím, že by byla nesprávně posouzena otázka materiální stránky a závažnosti přestupku. Spotřebitel byl poškozován v rovině svého práva na informace, neboť o potravině nezískal potřebné informace

pokračování

dříve, než si výrobek koupil. Tímto byl poškozen i v ekonomické rovině. Poukázal i na to, že věc byla hodnocena individuálně s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem.

[12] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalované, přičemž znovu připomenula, že v balení příslušného produktu byl obsažen příbalový leták, který byl jeho nedílnou součástí a z něhož měl každý spotřebitel možnost zjistit specifická zdravotní tvrzení, která doplnila zdravotní tvrzení nespécifická. Žalovaný však nesprávně vyhodnotil rozum „průměrného spotřebitele“ jako „nesvéprávné osoby“. Stěžovatelka neporušila žádnou svou povinnost, ale naopak spotřebitelům poskytla úplné, pravdivé a srozumitelné informace prostřednictvím příbalového letáku. Nemohlo tedy dojít k ohrožení jakýchkoli práv spotřebitele a naplnění materiální stránky přestupku.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud k argumentaci uplatněné v kasační stížnosti předně poznamenává, že se jedná v zásadě o totožné námitky, které stěžovatelka uplatnila již v průběhu správního řízení a v řízení před městským soudem (jakož i v řízení o její první kasační stížnosti), doplněné pouze o její (obecný) nesouhlas se závěry učiněnými městským soudem. V tomto ohledu odkazuje na ustálenou judikaturu, podle které platí, že kvalita a obsah stížných námitek do značné míry předurčují jejich vypořádání Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 Azs 210/2020 - 29).

[16] Nařízení v čl. 10 odst. 1 stanoví, že jsou zakázána zdravotní tvrzení, pokud neodpovídají obecným požadavkům v kapitole II. a zvláštním požadavkům v této kapitole a pokud nejsou schválena v souladu s tímto nařízením a obsažena v seznamu schválených tvrzení stanovených v článcích 13 a 14. Podle odst. 3 tohoto článku pak odkaz na obecné, nespécifické 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.

[17] Za „zdravotní tvrzení“ podle čl. 2 odst. 2 bod 5 lze považovat každé tvrzení, které uvádí, naznačuje nebo ze kterého vyplývá, že existuje souvislost mezi kategorií potravin, potravinou nebo některou z jejích složek a zdravím.

[18] Podle čl. 13 nařízení platí, že zdravotní tvrzení, která popisují nebo odkazují na a) význam živiny nebo jiné látky pro růst a vývoj organismu a jeho fyziologické funkce, nebo b) psychologické a behaviorální funkce, nebo c) aniž je dotčena směrnice č. 96/8/ES, snižování nebo kontrolu hmotnosti nebo snížení pocitu hladu či zvýšení pocitu sytosti anebo na snížení množství energie obsažené ve stravě, a která jsou uvedena v seznamu podle odstavce 3, smějí být uvedena, aniž projdou schvalovacím řízením podle článků 15 až 18, pokud jsou i) založena na obecně uznávaných vědeckých údajích a ii) dobře srozumitelná průměrnému spotřebiteli.

[19] Článek 14 nařízení odchýlně od čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES uvádí, že směji být tvrzení týkající se snížení rizika onemocnění uvedena, pokud bylo v řízení podle článků 15 až 18 tohoto nařízení schváleno jejich zahrnutí do seznamu takových schválených tvrzení platných pro Společenství společně se všemi nezbytnými podmínkami používání takových tvrzení.

[20] Podle § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách se provozovatel potravinářského podniku dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny nebo mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, jejich uvedením na trh, aniž jsou splněny požadavky tohoto zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny.

[21] Stěžovatelka namítala, že soud neposoudil dostatečně, resp. neposoudil správně její námitku, podle které prováděcí rozhodnutí nestanoví, že by byla dána povinnost uvést specifické zdravotní tvrzení „vedle“ nebo „za“ nespécifickým zdravotním tvrzením, ale je pouze stanoveno, že by tak být „mělo“.

[22] Nejvyšší správní soud s touto námitkou nesouhlasí. Městský soud, byť stručně, námitku přezkoumatelně vyhodnotil na str. 6 a 7 napadeného rozsudku, přičemž ji nepovažoval za důvodnou. Z jeho rozhodnutí je zřejmé, proč k takovému závěru dospěl, ostatně sama stěžovatelka s jeho závěry polemizuje. Podle městského soudu je podle shora citované právní úpravy nutné poskytnout spotřebiteli informace (zvláštní zdravotní tvrzení) ještě před koupí daného výrobku tak, aby se mohl rozhodnout, zda daný výrobek koupí, či nikoli. Jestliže stěžovatelka užila obecná nespécifická tvrzení na obalu výrobku, pak měla povinnost v bezprostřední blízkosti těchto tvrzení uvést také zvláštní specifická zdravotní tvrzení. Jejich uvedení v příbalovém letáku nebylo dostačující. Stěžovatelkou odkazované spojení „mělo by být uváděno“ je nutno vykládat v kontextu celého nařízení. Městský podpořil svá tvrzení i odkazem na další evropskou právní úpravu. Nejvyšší správní soud pro uvedené neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu.

[23] Ze shora uvedeného je zřejmé, že čl. 10 odst. 3 nařízení umožňuje užít jednoduchých a přitažlivých sdělení, která odkazují na nespécifické příznivé účinky potravin, přičemž jejich použití může být pro spotřebitele užitečné, avšak může snadno dojít i k jejich dezinterpretaci. Z tohoto důvodu je proto povinností tyto obecné odkazy doprovodit zvláštními zdravotními tvrzeními, jejichž umístění je doporučeno „vedle“ tohoto sdělení nebo „za“ ním. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že by ji uvedení slov „mělo by být“ zbavovalo primární povinnosti uvést tyto informace tak, aby byly spotřebiteli bezprostředně k dispozici. Je zřejmé, že spotřebitel musí mít tento údaj k dispozici v době, kdy se rozhoduje, zda takovýto produkt koupí.

[24] Problematikou výkladu čl. 10 odst. 3 nařízení, resp. ochranou spotřebitelů při uvádění nespécifických zdravotních tvrzení se ve své judikatuře zabýval i Soudní dvůr Evropské unie, který v rozsudku ze dne 30. 1. 2020, ve věci C-524/18, konstatoval, že cílem nařízení je mj. zajištění vysoké míry ochrany spotřebitele. *„Ochrana zdraví je jedním z hlavních cílů uvedeného nařízení. Za účelem naplnění tohoto cíle je třeba zejména poskytnout spotřebiteli nezbytné informace, aby se mohl rozhodnout se znalostí věci (rozsudek ze dne 14. července 2016, Verband Sozialer Wettbewerb, C-19/15, EU:C:2016:563, bod 39 a citovaná judikatura). V tomto ohledu je třeba mimo jiné připomenout, že bod 16 odůvodnění nařízení č. 1924/2006 uvádí, že je důležité, aby tvrzení týkající se potravin byla pro spotřebitele srozumitelná, a že je třeba chránit všechny spotřebitele před klamanými tvrzeními, přičemž upřesňuje,*

pokračování

že toto nařízení vychází z pojmu »průměrný spotřebitel, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory.«

[25] Soudní dvůr dále uvedl, že požadavek na „doplnění“ nespécifických zdravotních tvrzení o specifická zdravotní tvrzení vyžaduje nejen to, aby zvláštní zdravotní tvrzení upřesňovalo obsah zdravotního tvrzení, které je formulováno obecně, ale i to, aby umístění těchto dvou tvrzení na obalu daného výrobku umožňovalo průměrnému spotřebiteli pochopit souvislost mezi uvedenými tvrzeními. Takové doplnění vyžaduje soulad obsahu mezi „obecným« zdravotním tvrzením a zvláštním zdravotním tvrzením, jenž v podstatě znamená, že prvně uvedené tvrzení je plně podloženo druhým. Pojem »doplnění« tak vyžaduje nejen věcný, ale i vizuální rozměr. V bodech 46. a 47. Soudní dvůr dodal, že „provozovatelé potravinářských podniků musí jasně a přesně uvést zvláštní zdravotní tvrzení podpírající odkazy na obecné, nespécifické příznivé účinky, které používají. Vizuální aspekt požadavku na »doplnění« ve smyslu čl. 10 odst. 3 nařízení č. 1924/2006 musí být tedy chápán jako odkazující na bezprostřední vnímání přímé vizuální souvislosti mezi odkazem na obecné, nespécifické příznivé účinky na zdravotní stav a zvláštním zdravotním tvrzením průměrným spotřebitelem, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, což v zásadě vyžaduje prostorovou nebo bezprostřední blízkost mezi odkazem a tvrzením.“

[26] K pojmu „průměrný spotřebitel“ uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4 As 98/2013 - 88, publ. pod č. 3022/2014 Sb., že taková osoba je průměrně informovaná, pozorná a rozumná. Průměrnost spočívá ve vyloučení extrémních poloh. Na jedné straně tedy nelze na průměrného spotřebitele nazírat jako na nesoudnou osobu, již je třeba chránit jako malé dítě. Na druhé straně ani nejde o natolik kritickou osobu, aby byla vůči reklamě zcela imunní. Takový průměrný spotřebitel by ostatně vyloučil samotný účel reklamy, jímž je ovlivnění spotřebitelů za účelem nákupu určitého zboží či služby. Nejvyšší správní soud současně konstatoval, že průměrný spotřebitel naopak má povědomí o vědeckém pokroku v oblasti léčivých přípravků, v jehož důsledku se na trhu objevují nové léky.

[27] Jak je patrné ze shora uvedeného, primárním účelem nařízení je zejména ochrana spotřebitele; produkty, které jsou označeny tvrzeními o jejich výživovém nebo fyziologickém účinku, a které jsou za pomoci těchto tvrzení propagovány, mohou spotřebitelé vnímat jako produkty, které jsou ve srovnání s podobnými nebo jinými produkty, do nichž se tyto živiny a jiné látky nepřidávají, z výživového, fyziologického nebo jiného zdravotního hlediska hodnotnější. To může spotřebitele vést k rozhodnutím, která přímo ovlivní celkový příjem jednotlivých živin nebo jiných látek způsobem, který by byl v rozporu s vědeckými podklady, jakož i k ovlivnění výběru produktu, který si koupí. Argumentace stěžovatelky uplatněná v žalobě, podle které musí být spotřebiteli zřejmé, že multivitamin označený nespécifickými zdravotními tvrzeními nemůže vyřešit veškeré jeho obtíže, stejně jako argumentace, podle které je spotřebiteli umožněno seznámit se s obsahem specifických zdravotních tvrzení v příbalovém letáku, což je pro ochranu jeho práv postačující, se v tomto ohledu jeví jako účelově zkreslená a neodpovídající původnímu úmyslu normotvůrce. Ze shora citovaného rozsudku Soudního dvora je zřejmé, že pro průměrného spotřebitele je nutné vyložit pojem „doplnění“ tak, že zahrnuje nejen věcný, ale i vizuální rozměr. Musí být tedy chápán jako odkazující na bezprostřední vnímání přímé vizuální souvislosti mezi odkazem na obecné nespécifické zdravotní účinky a specifické zdravotní účinky. V zásadě tedy vyžaduje prostorovou nebo bezprostřední blízkost.

[28] Stěžovatelka však uvedla specifická zdravotní tvrzení až v příbalovém letáku, který nebyl primárním zdrojem informací. Nejvyšší správní soud pro uvedené souhlasí s městským soudem, že uvedení konkrétních zdravotních tvrzení až v příbalovém letáku vloženém v primárním obalu

doplňku stravy nepostačovalo; stěžovatelka tedy nesplnila svou povinnost doplnit nespécifická zdravotní tvrzení (piktogramy) vyobrazená na primárním obalu doplňku stravy o specifická zdravotní tvrzení k jednotlivým složkám produktu.

[29] Shora uvedenou argumentací Nejvyšší správní soud odpověděl zčásti na druhou část argumentace, v níž stěžovatelka namítala, že městský soud neposoudil správně námitku, podle které pojem „označení“ mohlo splňovat uvedení informací i v příbalovém letáku. Odkaz stěžovatelky na rozhodnutí správního orgánu, které označilo příbalový leták za „součást“ obalů doplňku stravy (bod 3.14 kasační stížnosti), nepovažuje Nejvyšší správní soud za příléhavý, neboť se jedná o citaci vytrženou z kontextu odlišné věci. Proč uvedení informací na příbalovém letáku nepostačilo, je uvedeno již shora, a neměnila by na tom nic ani skutečnost, kdy by byl příbalový leták považován za „součást obalu“, neboť není primárním zdrojem informací, které má spotřebitel k dispozici, a nesplňuje tedy požadavek na „vizuální blízkost“. Definiční „průměrného spotřebitele“ Nejvyšší správní soud připomenul již shora, přičemž je patrné, že chování průměrného spotřebitele může být reklamou (a to ať reklamou prezentovanou ve sdělovacích médiích, tak i uvedením reklamních, resp. přitažlivých sdělení na obalu produktu) silně ovlivněno. Výklad pojmu průměrného spotřebitele, který by byl imunní vůči reklamě, by ostatně činil zcela nadbytečným jakýkoli zákaz klamavé reklamy. Ačkoli se může stěžovatelce tato právní úprava jevit jako příliš přísná a pro ni i těžko splnitelná, Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přijatou právní úpravu na vnitrostátní či evropské úrovni jakkoli měnit či doplňovat, a proto se neztotožnil ani s touto argumentací stěžovatelky.

[30] Stěžovatelka dále namítala, že nebyla naplněna formální a materiální stránka přestupku, přičemž ani zde městský soud posuzovanou otázku nevyřadil dostatečně. Ani s touto námitkou zdejší soud nesouhlasí. Městský soud také při posouzení této námítky dostatečně vyložil, proč má za to, že materiální i formální stránka přestupku naplněna byla (srov. k tomu body 32. až 37. napadeného rozsudku).

[31] Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. V obvyklých situacích bude materiální stránka přestupku dána, pouze ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude. Taková situace v nyní projednávané věci však nenastala, protože došlo k ohrožení práva spotřebitele na informaci o potravinách, neboť mu nebyla v souladu s požadavky nařízení poskytnuta informace o specifických zdravotních tvrzeních, a to bezprostředně vedle nebo u zdravotních tvrzení nespécifických. Stěžovatelka tak porušila svou povinnost označit v souladu s platnou právní úpravou dané výrobky a uvedla je takto na trh. Jak je zřejmé z již shora uvedeného, nejen evropská právní úprava, ale rovněž v souladu s touto úpravou také česká právní úprava, klade zvýšený důraz na ochranu spotřebitelů. V tomto ohledu je nazírána i materiální stránka uvedeného přestupku, neboť postupem stěžovatelky mohlo dojít k ovlivnění spotřebitelů při výběru daného nesprávně označeného produktu, tedy k ohrožení spotřebitele uvedením nedostatečných informací. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani tuto námitku stěžovatelky.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

pokračování

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Zalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. března 2022

JUDr. Radan Malík
předseda senátu