

DVOJÍ KVALITA POTRAVIN PO TRANSPOZICI NOVELY SMĚRNICE O NEKALÝCH OBCHODNÍCH PRAKTIKÁCH DO ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

MEZIOBOROVÁ ODBORNÁ STUDIE:
PRÁVNÍ ROZBOR A TESTOVÁNÍ
POTRAVINÁŘSKÝCH VÝROBKŮ

Autoři částí:

Část I.: doc. JUDr. Blanka Vítová, LL. M., Ph.D.

Část II.: Ing. Robert Gál, Ph.D., doc. Ing. Daniela Sumczynski, Ph.D., Ing. Zuzana Lazárková, Ph.D.

Citace:

VÍTOVÁ, B., GÁL, R., SUMCZYNSKI, D., LAZÁRKOVÁ, Z. Dvojitá kvalita potravin po transpozici novely směrnice o nekalých obchodních praktikách do českého právního řádu. Mezioborová odborná studie: právní rozbor a testování potravinářských výrobků. Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci. Fakulta technologická, Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. 2021.

Tato studie vznikla jako smluvní výzkum za finanční podpory Michaely Šojdrové, poslankyně Evropského parlamentu, a poslaneckého klubu Evropské lidové strany v Evropském parlamentu.



© doc. JUDr. Blanka Vítová, LL. M., Ph.D., Ing. Robert Gál, Ph.D., doc. Ing. Daniela Sumczynski, Ph.D., Ing. Zuzana Lazárková, Ph.D., 2021

Obsah

Obsah.....	3
Seznam zkratek.....	5
Shrnutí závěrů studie.....	6
I. Dvojitá kvalita potravin – transpozice a implementace směrnice o nekalých obchodních praktikách a Evropské metodiky pro výběr a testování potravinářských výrobků v české právní úpravě	9
1. Cíle studie a metody zpracování.....	9
1.1 Cíle a využití studie	9
1.2 Struktura studie a postup při zpracování	10
2. Přehledový vývoj právní regulace problematiky dvojitá kvality v EU.....	11
3. Vývoj a implementace právní regulace problematiky dvojitá kvality v ČR, stav projednávání v Parlamentu ČR.....	15
3.1 Novela zákona o potravinách	15
3.2 Novela zákona o ochraně spotřebitele.....	15
3.3 Novela zákona o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití	17
4. Právní rozbor a interpretace nového schváleného ustanovení v zákoně o potravinách [§ 10 odst. 1 písm. g)]	20
4.1 Odlišná znění navrhovaného ustanovení v návrhu novely.....	20
4.2 Interpretace jednotlivých kritérií posuzování dvojitá kvality v nově přijatém ustanovení.....	20
4.2.1 Věcná působnost regulace	20
4.2.2 Potraviny zdánlivě totožné	21
4.2.3 Uváděné na trh v jiných členských státech EU	23
4.2.4 Podstatně odlišné složení nebo vlastnosti (znaky).....	23
4.2.5 Odůvodnění oprávněnými a objektivními skutečnostmi	24
4.2.6 Opatření potraviny snadno přístupnou a dostatečnou informací o odlišném složení nebo vlastnostech	25
4.2.7 Posuzování praktiky z pohledu tzv. průměrného spotřebitele	26
5. Metodiky a doporučení pro testování potravin při posuzování dvojitá kvality potravin na evropské a české úrovni.....	28
5.1 Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojitá kvality výrobků – konkrétní případ potravin.....	29
5.2 Rámec pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU	30
5.3 Rozsáhlé porovnání kvalitativních znaků potravinářských výrobků v EU vydané Společným výzkumným střediskem Evropské komise.....	33
5.4 Základní principy kontroly dvojitá kvality českou Státní zemědělské a potravinářské inspekce	

5.4.1 Jednotlivé fáze kontroly dvojí kvality českou Státní zemědělské a potravinářské inspekce
34

6. Návrhy de lege ferenda	39
II. Posouzení aktuálního faktického stavu „dvojí kvality potravin“ na vybraných vzorcích potravin prodávaných na českém a zahraničním trhu v návaznosti na Evropskou metodiku pro výběr a testování potravinářských výrobků	41
1. Metodika	41
1.1 Posouzení složení a nutriční hodnoty potravin	41
1.2 Senzorické hodnocení	41
2. Výsledky.....	42
2.1 Posouzení složení a nutriční hodnoty potravin	42
2.2 Senzorické hodnocení	43
3. Závěry z testování.....	44
Příloha – Přehled a výsledky testovaných potravin.....	45
English Summary of Part I	85
English Version of Part II.....	87
1. Methodological approach	87
1.1 Assessment of the composition and nutritional value of foods	87
1.2 Sensory testing	87
2. Results	87
2.1 Assessment of the composition and nutritional value of foods	87
2.1 Sensory testing	89
3. Conclusions from testing.....	89
Annex – Overview and results of foods tested	91

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
LRV	Legislativní rada vlády
Ministerstvo průmyslu a obchodu	Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR
Ministerstvo zemědělství	Ministerstvo zemědělství ČR
Oznámení komise	Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin, (2017/C 327/01)
Poslanecká sněmovna	Poslanecká sněmovna ČR
Parlament	Parlament ČR
Rámec pro výběr a testování potravin	Rámec pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU
SDEU	Soudní dvůr EU
Senát	Senát ČR
Směrnice o nekalých obchodních praktikách	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách)
Směrnice 2019/2161	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele
SVK EK	Společné výzkumné středisko Evropské komise
SZPI	Státní zemědělská a potravinářská inspekce ČR
Zákon o ochraně spotřebitele	zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele
Zákon o potravinách	zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích
Zákon o významné tržní síle	zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů

Shrnutí závěrů studie

Mezioborová studie s názvem „Dvojitá kvalita potravin po transpozici novely směrnice o nekalých obchodních praktikách do českého právního řádu“ je rozdělena do dvou vzájemně se doplňujících celků: část I. studie obsahuje právní rozbor problematiky tzv. dvojí kvality výrobků se zaměřením na potraviny, resp. transpozice a implementace právní regulace vyplývající ze směrnice 2019/2161, která novelizovala čl. 6 odst. 2 písm. c) směrnice o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům. Součástí této části studie je rovněž právní posouzení společné evropské metodiky testování potravin pro posouzení dvojí kvality (Rámec pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU) a metodiky České zemědělské a potravinářské inspekce ČR (Základní principy kontroly dvojí kvality potravin). Část II. studie potom obsahuje posouzení aktuálního faktického stavu „dvojí kvality potravin“ na vybraných vzorcích potravin prodávaných na českém a zahraničním trhu testovaných dle Evropské metodiky pro výběr a testování potravinářských výrobků.

Jako zboží „dvojí kvality“ se ne zcela správně označují výrobky, které jsou nabízeny spotřebitelům v různých členských státech EU, které podnikatel uvede nebo uvádí na trh jako výrobky s různou chutí, složením, kvalitou nebo gramáží, ale se stejným nebo podobným (pro běžného spotřebitele nerozpoznatelným) vzhledem obalu. Pod problematiku dvojí kvality spadají rovněž případy, kdy podnikatel uvede na trh zboží, které obsahuje kvalitnější složky s cílem naučit spotřebitele kupovat tento výrobek, po několika měsících je však tento výrobek nahrazen zcela stejně vyhlížejícím výrobkem, avšak s podstatně změněným (méně kvalitním) obsahem; toto jednání podnikatelů je označováno jako tzv. quality downgrading. Primárně však pod výrobky dvojí kvality nespádají jen výrobky, které mají nižší kvalitu, ale obecně výrobky, které jsou totožné s výrobky uváděnými na trh v jiných členských státech, ačkoliv takové výrobky mají podstatně odlišné složení nebo znaky.

U těchto klamavých obchodních praktik podnikatel spoléhá na to, že spotřebitel si příslušné změny nevšimne, a i kdyby chtěl spotřebitel různé výrobky porovnat, nemá k dispozici výrobek z jiného státu nebo si nepamatuje přesné složení původního výrobku. V případě klamavých obchodních praktik vždy hraje velkou roli vnímání spotřebitele, který se při výběru a koupi soustředí na informace v tzv. hlavním zorném poli výrobku, které upoutává pozornost spotřebitele jako první a má primární vliv na jeho rozhodnutí, zda výrobek koupí či nikoli.

Na evropské úrovni reguluje problematiku dvojí kvality nejen výše zmíněná novela směrnice o nekalých obchodních praktikách, ale i řada dalších doporučujících dokumentů, mezi které patří zejména Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin, Rámec pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU nebo Rozsáhlé porovnání kvalitativních znaků potravinářských výrobků v EU. Část 1“ a „Výsledky porovnání charakteristik značkových potravinářských výrobků souvisejících s kvalitou v celé EU. Část 2 – Senzorické testování“ vypracované Společným výzkumným střediskem Evropské komise. Cílem všech těchto dokumentů je v obecné rovině snaha pomoci národním orgánům určit, zda podnikatel porušuje právní předpisy EU (resp. předpisy národní), když pod stejnou značkou prodává v různých zemích výrobky odlišného složení a uvádí tak spotřebitele v omyl.

Na české úrovni je problematika dvojí kvality v současné době řešena jen částečně, a to v oblasti potravin, protože novela směrnice o nekalých obchodních praktikách byla v ČR transponována pouze do zákona o potravinách a nezahrnuje jiné než potravinářské výrobky. Český zákonodárce sice připravil rovněž novelizaci zákona o ochraně spotřebitele, která by postihovala klamavá jednání v oblasti dvojí kvality u všech výrobků, tento zákon však nebyl do dnešního dne přijat. S ohledem na nadcházející volby do poslanecké sněmovny v říjnu 2021 není příliš pravděpodobné, že by mohl být návrh novely zákona o ochraně spotřebitele do lhůty stanovené směrnicí pro její transpozici schválen oběma

komorami Parlamentu ČR, přestože důvodová zpráva několikrát zmiňuje, že je žádoucí, aby dvojitá kvalita výrobků jako nekalá obchodní praktika byla zakázána co nejrychleji. Kromě toho připravilo rovněž ministerstvo zemědělství novelu zákona o významné tržní síle, která nemá za cíl přímo postihovat nabízení potravin dvojitá kvality spotřebitelům, ale spíše regulovat vztahy mezi různými podnikateli v rámci potravinových řetězců a jejich praktiky, které spočívají v nevoli dodávat na český trh potraviny určené pro jiné trhy (jde o otázku tzv. zákazu teritoriality výrobku). Ani tato novela však nebyla v rámci legislativního procesu předložena Poslanecké sněmovně ČR, proto je opět téměř jisté, že se v tomto volebním období poslanecké sněmovny tato novela nestihne projednat a schválit. Vzhledem k tomu, že členské státy mají dle novely směrnice o nekalých obchodních praktikách povinnost do 28. 11. 2021 přijmout právní regulaci dvojitá kvality, přičemž účinnost této právní regulace nesmí nastat později než 28. 5. 2022, vystavuje se Česká republika možnosti zahájení řízení (tzv. *infringement procedure*) ze strany Evropské komise pro nedostatečnou národní transpozici směrnice.

Zákon o potravinách s účinností od 12. 5. 2021 reguluje v § 10 odst. 1 g) dvojitou kvalitu potravin, když zakazuje uvádět na trh potraviny zdánlivě totožné s potravinou uváděnou na trh v jiných členských státech Evropské unie, ačkoliv potravina uváděná na trh v České republice má podstatně odlišné složení nebo vlastnosti, pokud to není odůvodněno oprávněnými a objektivními skutečnostmi a pokud není potravina opatřena snadno přístupnou a dostatečnou informací o tomto odlišném složení nebo vlastnostech.

Problematickým aspektem této regulace je zejména její výhradní zaměření na potraviny (přičemž regulace ostatních výrobků v současné době není přijata) a některé dílčí odlišnosti od právní regulace dvojitá kvality ve směrnici o nekalých obchodních praktikách (zejména zdánlivá totožnost a její interpretace, a posuzování oprávněných a odůvodněných skutečností). Otázkou rovněž bude interpretace povinnosti opatřit potraviny snadno přístupnou a dostatečnou informací o odlišném složení nebo vlastnostech, zejména s ohledem na možnost splnit tuto povinnost alternativami k poskytování informací na označení zboží (např. za pomoci odkazu na webové stránky podnikatele).

V případě, že existuje podezření o rozporu s výše uvedenou právní regulací potravin dvojitá kvality, je nutné, aby orgány státní správy přistoupily k posouzení takového rozporu v každém jednotlivém případě (není možné posuzovat potraviny dvojitá kvality paušálně). Kontrolní orgány přitom mají vycházet nejen ze zmíněného zákona o potravinách, který zakazuje uvádět na trh potraviny dvojitá kvality, ale i z dalších doporučujících dokumentů a metodik na evropské a národní úrovni.

Na národní (české) úrovni tak Státní zemědělská a potravinářská inspekce v souladu s výše uvedenými dokumenty zkoumá, zda jsou naplněna kritéria směrnice o nekalých obchodních praktikách, resp. novely zákona o potravinách, do které byla tato směrnice pro oblast potravin transponována, konkrétně zda se jedná o podstatný rozdíl mezi srovnávanými potravinami a zda pro to jsou nebo nejsou objektivní důvody. Pro tyto postupy vydala a pravidelně doplňuje (upřesňuje) svoji vlastní metodiku, tzv. Základní principy kontroly dvojitá kvality.

V rámci samotného testování (Část II. studie) byly vybrány tři členské státy EU (Česká republika, CZ, Slovensko, SK a Rakousko, AT) pro přehodnocení výrobků se zařazením do testovací kampaně EU, jak požaduje harmonizovaná metodika. Celkem byly vyhodnoceny informace o 15 výrobcích představujících 45 jednotlivých vzorků. Výrobky představovaly širokou škálu vlastníků značek a v úvahu byla brána srovnatelnost výrobků (tj. uváděných na trh pod stejným obalem a značkou). Pro každý výrobek byl vytvořen přehled (k dispozici v Příloze), který obsahoval výživové údaje, seznam složek (pokud jsou na etiketě uvedeny) a fotografie výrobků. Kromě hodnocení etiket bylo provedeno senzorické testování s 12 vybranými doplňky. Pro senzorické testování byly vybrány párové srovnávací testy, které měly uvést, zda existuje rozdíl (rozdíly) mezi potravinářskými výrobky nabízenými pod stejnou značkou v České republice, na Slovensku a v Rakousku.

V této studii bylo 10 z 15 hodnocených výrobků (tj. 67 %) shodných ve výživovém složení a vlastnostech na přední straně obalu. Organoleptické rozdíly byly zjištěny

u 3 z 15 hodnocených potravin (tj. 20 %).

I. Dvojitá kvalita potravin – transpozice a implementace směrnice o nekalých obchodních praktikách a Evropské metodiky pro výběr a testování potravinářských výrobků v české právní úpravě

1. Cíle studie a metody zpracování

1.1 Cíle a využití studie

Předmětem části I. výzkumu je vypracování odborné studie „Dvojitá kvalita potravin – transpozice a implementace směrnice o nekalých obchodních praktikách a Evropské metodiky pro výběr a testování potravinářských výrobků v české právní úpravě“. Cílem této části studie je zpracování právního rozboru problematiky dvojitá kvalita výrobků, resp. potravin (dále jen „dvojitá kvalita“), transpozice a implementace právní regulace vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele¹ (dále jen „směrnice 2019/2161“), která novelizovala čl. 6 odst. 2 písm. c) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách (dále jen „směrnice o nekalých obchodních praktikách“) do českého právního řádu a následná aplikace těchto norem v českém právním prostředí. Součástí této části studie je rovněž právní posouzení společné evropské Metodiky testování potravin pro posouzení kvality Společného výzkumného centra při Evropské komisi a metodiky České zemědělské a potravinářské inspekce ČR „Základní principy kontroly dvojitá kvalita potravin“.

Studie má být zdrojem odborných poznatků pro práci poslanců Evropského parlamentu a EPP Group in the European Parliament a má sloužit jako podklad při projednávání transpozice a implementace směrnice o nekalých obchodních praktikách (konkrétně problematiky dvojitá kvalita produktů) v členských státech EU.

V rámci části I. studie jsou vyhodnoceny následující aspekty a dopady:

- i. stručný vývoj právní regulace problematiky dvojitá kvalita v EU,
- ii. vývoj a implementace právní regulace problematiky dvojitá kvalita v ČR, stav projednávání v Parlamentu ČR,
- iii. detailní právní rozbor nového schváleného ustanovení v zákoně č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů [§ 10 odst. 1 písm. g)],
- iv. interpretace jednotlivých kritérií posuzování dvojitá kvalita v nově přijatém ustanovení,
- v. možnosti využití stávající právní regulace a judikatury pro interpretaci navrhovaného ustanovení,
- vi. popis metodik na evropské a české úrovni využívaných k testování dvojitá kvalita,
- vii. návrhy de lege ferenda.

¹ Dostupné z www: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32019L2161>.

1.2 Struktura studie a postup při zpracování

Studie se nezabývá problematikou ochrany spotřebitele jako celku, ale zaměřuje se na specifickou oblast, kterou je problematika dvojí kvality výrobků a její evropskou a českou právní regulací. Problematické aspekty této studie zabývající se transpozicí a implementací evropské legislativy v oblasti dvojí kvality výrobků jsou rozděleny do jednotlivých ucelených kapitol tak, aby na sebe navazovaly.

Část I. studie je rozdělena do šesti kapitol. Po úvodní kapitole, která představuje cíle, metodiku a úvod do problematiky dvojí kvality výrobků, následují dvě kapitoly, které přináší přehled vývoje evropské a současné české právní regulace dvojí kvality výrobků, resp. potravin. Stěžejní čtvrtá kapitola studie se zabývá problematikou transpozice čl. 6 odst. 2 směrnice o nekalých obchodních praktikách do českého zák. č. 110/1997, Sb. [§ 10 odst. 1 písm. g)] a jeho a interpretace. Tato kapitola detailně rozebírá jednotlivá kritéria stanovená touto novelou pro posuzování klamavých praktik v oblasti dvojí kvality potravin, včetně možných návrhů na změny navrhované legislativy. V rámci jednotlivých podkapitol autorka rovněž poukazuje na některé problematické aspekty možné interpretace a navrhuje jejich řešení.

Další pátá kapitola se následně zabývá metodikami a doporučeními pro testování potravin při posuzování klamavých obchodních praktik u dvojí kvality, protože tyto metodiky a doporučení budou vodítkem pro národní kontrolní orgány jednotlivých členských států EU v oblasti posuzování odlišnosti produktů v různých regionech a zemích tak, aby se sjednotila praxe při potírání těchto jednání. V závěru pak autorka uvádí návrhy *de lege ferenda*, jde tedy o návrhy možné úpravy právní regulace této problematiky do budoucna. Autorka rovněž uvádí, jaké kroky budou v této oblasti následovat ze strany EU.

V první fázi výzkumu byly definovány problematické aspekty, kterými se studie musí zabývat. Byla využita kvantitativní metoda, v rámci které byla shromážděna, vyselektována a zhodnocena dostupná existující právní literatura a především judikatura vztahující se k dané problematice. Byla použita zejména metoda systemizace a právní komparace se zaměřením na porovnání právní regulace na evropské a národní (české) úrovni. Dostupné materiály byly v rámci metody sekundární analýzy dat zevšeobecněny a aplikovány na nově přijatou právní regulaci (novela zákona o potravinách). Ve druhé fázi byly využity metody kvalitativního výzkumu. V této fázi byly shromážděny, vybrány a vyhodnoceny všechny získané údaje a informace. Dílčími metodami, které byly v této fázi využity pro právní výzkum a výklad právních předpisů aplikovatelných na dvojí kvalitu, jsou metody gramatické, logické, exaktní, sociologické, systematické a komparativní. V závěrečné fázi byla za pomoci těchto dílčích metod vytvořena komplexní studie, jejímž cílem je přinést analýzu transpozice a implementace evropské právní regulace dvojí kvality do českého právní prostředí a využití metod testování potravin kontrolními orgány.

Cílovou skupinou jsou zejména zástupci zákonodárné moci, legislativci a další právní odborníci a praktici zabývající se právem na ochranu spotřebitele a veřejnoprávní orgány aplikující právo na ochranu spotřebitele; studie je nicméně určena rovněž dalším osobám podílejícím se na ochraně spotřebitele (spolky na ochranu spotřebitelů) a v neposlední řadě i spotřebitelům samotným.

V roce 2013 následně Evropský parlament ve svém usnesení¹¹ poukázal především na nutnost zajistit vysokou míru podpory ochrany spotřebitelům ve všech členských státech EU, neboť ta patří společně se zásadou nediskriminace mezi základní hodnoty EU. Vyzdvihl fakt, že spotřebitelé netvoří žádnou homogenní skupinu, a je tudíž nutné zohlednit z toho vyplývající skutečnosti, protože mezi spotřebiteli existují značné rozdíly z hlediska spotřebitelských dovedností, znalosti právních předpisů, sebevědomí a ochoty domáhat se nápravy. V návaznosti na testování a diskuze v oblasti dvojí kvality Evropský parlament uvedl, že „ze závěrů různých průzkumů veřejného mínění vyplývá, že spotřebitelé jsou dlouhodobě znepokojeni možnými rozdíly v jakosti u výrobků stejné značky a stejného balení distribuovaných v rámci jednotného trhu; a že spotřebitelé v jednotlivých členských státech nemají při nákupu výrobků stejné značky a stejného balení v rámci jednotného trhu přístup ke stejné úrovni jakosti“. Evropský parlament nejenže výslovně poukázal na nepřijatelnost jakékoli formy diskriminace mezi spotřebiteli v různých členských státech, ale zároveň požádal Evropskou komisi, aby provedla analýzu stávajících předpisů EU v této oblasti a v návaznosti na to stanovila, zda je nutné právní předpisy EU upravit či zda je možné využít stávající právní regulace.¹²

V roce 2016 uvedla Evropská komise v Pokynech k provedení/uplatňování směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách,¹³ že „zboží stejné značky a s tímž nebo podobným balením se může lišit, co se týká jeho složení, v závislosti na místě výroby a cílovém trhu, tj. může se lišit mezi jednotlivými členskými státy. Podle směrnice o nekalých obchodních praktikách nejsou obchodní praktiky uvádějící na trh produkty s jiným složením samy o sobě nekalé. Směrnicí je však nutno vzít v úvahu v případech, kdy obchodníci propagují určitý produkt jako produkt stejné jakosti a složení jako produkty příslušné značky uváděné na trh v jiných členských státech. Jsou-li tato obchodní tvrzení nesprávná nebo zavádějící, lze je pokládat za klamavá podle čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice, mohou-li průměrného spotřebitele vést k přijetí rozhodnutí o obchodní transakci, které by jinak neučinil.“

Po dalších diskuzích na půdě Evropského parlamentu a interpelacích některých europoslanců vydala Evropská komise Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin¹⁴ (dále jen „Oznámení komise“), které obsahovalo stručnou analýzu právních předpisů EU, které bylo dle Komise možné využít pro potírání dvojí kvality potravin. Konkrétně mělo jít o:

http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2017_ministerstvo-otestovalo-privatni-znacky.html; http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2017_exkluzivni-pruzkum-mze-o-dvoji-kvalite.html.

¹¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. června 2013 o novém programu evropské spotřebitelské politiky (2012/2133(INI)). [online]. [cit. 2021-6-10]. Dostupné z [www](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0239_CS.html)

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0239_CS.html.

¹² Viz rovněž bod 14 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. ledna 2016 o výroční zprávě o politice hospodářské soutěže EU (2015/2140(INI)). [online]. [cit. 2021-6-10]. Dostupné z [www](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0004+0+DOC+PDF+V0//CS):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0004+0+DOC+PDF+V0//CS>.

¹³ Bod 3.3.2 Pokynů k provedení/uplatňování směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách ze dne 25. 5. 2016. SWD(2016) 163 final. [online]. [cit. 2021-6-10]. Dostupné z [www](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52016SC0163): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52016SC0163>.

¹⁴ Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin. (2017/C 327/01). [online]. [cit. 2021-8-16]. Dostupné z [www](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0929(01)&from=CS): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0929\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0929(01)&from=CS).

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin¹⁵
 - cílem nařízení je zejména zajistit, aby byly na trh EU uváděny pouze bezpečné potraviny a aby spotřebitelé byli přesně informováni o jejich složení a vlastnostech a nebyli uváděni v omyl,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům¹⁶
 - cílem nařízení je stanovit obecná pravidla a požadavky na označování potravin, včetně povinnosti uvádět úplný seznam složek, tak aby spotřebitelé získali úplné informace o složení potravinářských výrobků,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu¹⁷
 - směrnice stanovuje zákaz klamání spotřebitelů nebo jejich vystavování agresivním obchodním praktikám tak, aby mohli činit informovaná a smysluplná rozhodnutí.

Toto Oznámení Komise obsahuje rovněž popis, příklad a schéma postupu při posuzování potenciálně nekalých obchodních praktik v případě značkových potravinářských výrobků (více viz kap 5.1).

Přestože se v Evropském parlamentu diskutovalo několik možností, jak postihnout dvojí kvalitu výrobků – od nejmírnějšího řešení ponechání posuzování praktik v oblasti klamavých praktik podle v té době účinné směrnice o nekalých obchodních praktikách, přes uvedení těchto praktik do obecné klauzule klamavých obchodních praktik v čl. 6 směrnice, až po úplný zákaz těchto praktik formou uvedení v tzv. černém seznamu zakázaných praktik v příloze směrnice o nekalých obchodních praktikách,¹⁸ nakonec všechna tato jednání a diskuze v rámci tzv. nové spotřebitelské politiky (New Deal for Consumers)¹⁹ vyústily v návrh směrnice 2019/2161, ve které byla zvolena střední varianta – úprava čl. 6 o klamavých obchodních praktikách.

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. [online]. [cit. 2021-8-16]. Dostupné z www: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2002%3A031%3ATOC>.

¹⁶ 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, směrnice Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004. [online]. [cit. 2021-8-16]. Dostupné z www: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2011%3A304%3ATOC>.

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách). [online]. [cit. 2021-6-12]. Dostupné z www: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2005%3A149%3ATOC>.

¹⁸ VÍTOVÁ, B., ČERNÝ, M. Problematika dvojí kvality a složení výrobků prodávaných v rámci jednotného trhu Evropské unie z pohledu práva na ochranu spotřebitele (zejména nekalých obchodních praktik), práva soutěžního (zejména nekalé soutěže) a práva průmyslového vlastnictví. Odborná studie. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2017. Str. 22-25. [online]. [cit. 2021-6-12]. Dostupné z www: http://www.sehnalova.cz/prilohy/2307/Dvoji_Kvalita_Studie_FINAL.pdf.

¹⁹ Dostupné z www: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_cs.

Tato varianta byla nakonec (i když v pozměněné verzi) dne 27. 11. 2019 přijata jako jeden ze článků směrnice 2019/2161. Rozdíl oproti původní variantě spočíval zejména v přijetí dovětku k zákazu uvádění na trh zboží v jednom členském státě, jako zboží totožné se zbožím uváděným na trh v jiných členských státech, ačkoliv takové zboží má podstatně odlišné složení nebo znaky, *není-li to odůvodněno oprávněnými a objektivními faktory*.²⁰ Změnou rovněž prošly některé body preambule směrnice 2019/2161,²¹ které zmírnily možnost postihu za obchodní praktiky v oblasti dvojí kvality a stanovily výjimky, na které se směrnice nevztahuje.

V návaznosti na to byla rovněž vypracována metodika – Rámcem pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU,²² která popisuje harmonizovaný rámec pro výběr, odběr vzorků a testování potravin za účelem posouzení jejich vlastností souvisejících s kvalitou. Tato metodika má být pomůckou pro státní orgány v členských státech EU při posuzování klamavosti dané praktiky u stejně vyhlážených výrobků.

Směrnice 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, která v souvislosti s výrobky dvojí kvality novelizovala směrnici o nekalých obchodních praktikách, byla Evropským parlamentem přijata dne 27. 11. 2019 a vstoupila v účinnost dne 7. 1. 2020. Členské státy mají povinnost do 28. 11. 2021 přijmout právní regulaci, kterou tuto směrnici implementují s tím, že účinnost této právní regulace nesmí být později než od 28. 5. 2022. Směrnice o nekalých obchodních praktikách je přitom postavena na principu tzv. úplné harmonizace,²³ kdy členské státy v rámci svého vnitrostátního práva zásadně nemohou zavádět ustanovení odchylná z důvodu zajištění odlišné úrovně ochrany spotřebitele.

²⁰ V původním znění návrhu směrnice bylo zakázáno „jakékoliv uvádění na trh výrobku vydávaného za totožný se stejným výrobkem uváděným na trh v několika jiných členských státech, ačkoliv takové výrobky mají podstatně odlišné složení nebo znaky.“

²¹ Původní body 41–43, v konečné verzi směrnice jsou to body 51–53.

²² Dostupné z www: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/eu_harmonised_testing_methodology_-_framework_for_selecting_and_testing_of_food_products_to_assess_quality_related_characteristics.pdf.

²³ Viz bod 14 preambule a čl. 19 této směrnice.

3. Vývoj a implementace právní regulace problematiky dvojí kvality v ČR, stav projednávání v Parlamentu ČR

Členské státy EU tedy musí do 28. 11. 2021 transponovat a implementovat směrnici 2019/2161 (s účinností od 28. 5. 2022), přičemž česká vláda se předmětnou směrnicí rozhodla transponovat do dvou, resp. tří samostatných právních norem podle jednotlivých druhů výrobků (potravin a ostatní výrobky): zákona o potravinách, zákona o významné tržní síle (obojí v gesci Ministerstva zemědělství ČR, dále jen „ministerstvo zemědělství“) a zákona o ochraně spotřebitele (v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, dále jen „ministerstvo průmyslu a obchodu“).

3.1 Novela zákona o potravinách

Návrh zákona (novely zákona o potravinách) byl rozeslán poslancům jako tisk 502/0 dne 5. 6. 2019 a byl Poslaneckou sněmovnou ČR (dále jen „poslanecká sněmovna“) schválen dne 20. 1. 2021 (k návrhu bylo vneseno celkem 28 pozměňovacích návrhů). Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu ČR (dále jen „senát“) dne 22. 2. 2021 jako dokument 48/0, ten však návrh zákona vrátil poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (zejména z důvodu kontroverzního ustanovení § 9b, které mělo zavádět povinné kvóty na potraviny pocházející z České republiky, které měl provozovatel potravinářského podniku provozující maloobchod povinnost zajistit). O návrhu zákona vráceném senátem hlasovala poslanecká sněmovna dne 13. 4. 2021 a zákon přijala. Zákon byl vyhlášen 27. 4. 2021 ve Sbírce zákonů v částce 171 pod číslem 174/2021 Sb.²⁴

Detailnímu rozboru tohoto zákona je věnována samostatná kapitola 4 této studie.

3.2 Novela zákona o ochraně spotřebitele

Protože se novela zákona o potravinách vztahovala pouze na potraviny dvojí kvality (což bylo opakovaně při projednávání výše uvedené novely zákona o potravinách kritizováno), bylo nutné připravit další právní regulaci, která postihne klamavé obchodní praktiky i u ostatních (nepotravinářských) výrobků. Z tohoto důvodu připravilo ministerstvo průmyslu a obchodu novelizaci zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), ve které se v § 5 odst. 3 doplňuje se písmeno d),²⁵ které zní:

§ 5

...

(3) Obchodní praktika se rovněž považuje za klamavou, pokud ve věcných souvislostech, s přihlédnutím ke všem jejím rysům a okolnostem, vede nebo může vést k tomu, že spotřebitel učiní rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil, a pokud zahrnuje

„d) jakékoliv uvádění výrobku na trh jako výrobku totožného s výrobkem uváděným na trh v nejméně 2 dalších členských státech Evropské unie, přestože takový výrobek má podstatně odlišné složení nebo znaky, pokud to není odůvodněno oprávněnými a objektivními skutečnostmi“.

Vláda předložila poslanecké sněmovně návrh zákona dne 11. 8. 2020 (ten byl rozeslán poslancům jako tisk 967/0²⁶), tedy již v době, kdy byla v Poslanecké sněmovně projednávána novela zákona o potravinách. Projednávání tisku bylo zařazeno na pořad 111. schůze (od 7. 7. 2021), s ohledem na nadcházející volby do poslanecké sněmovny v říjnu 2021 však není pravděpodobné, že by mohl být návrh zákona schválen oběma komorami Parlamentu ČR (dále jen „parlament“), přestože důvodová

²⁴ Dostupné z www: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=502>.

²⁵ V návaznosti na tuto novou úpravu se pak v § 24 upravují rovněž pravomoci kontrolního orgánu v rámci přestupkového řízení.

²⁶ Viz <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=967&CT1=0>.

zpráva několikrát zmiňuje, že je žádoucí, aby dvojí kvalita výrobků jako nekalá obchodní praktika byla zakázána co nejrychleji a upozorňuje na lhůty stanovené směrnicí k její transpozici.

Návrh zákona tak bude muset být po zvolení nových poslanců předložen znovu, čímž se ovšem nestihne lhůta pro jeho přijetí stanovená směrnicí 2019/2161. Česká republika tak opět ve vztahu ke stejné právní regulaci (směrnice o nekalých obchodních praktikách²⁷) riskuje zahájení řízení (tzv. *infringement procedure*) Evropské komise pro nesprávnou (nedostatečnou) národní transpozici směrnice.

Paradoxní je, že přestože byl návrh zákona předkládán do poslanecké sněmovny již v době, kdy byla současně projednávána novela zákona o potravinách (v době předložení novely zákona o ochraně spotřebitele prošla novela zákona o potravinách již třetím čtením, ale byla vrácena do druhého čtení k přepracování), je v důvodové zprávě k novele zákona o ochraně spotřebitele zdůrazňováno, že se problematika dvojí kvality týká především potravin, přičemž v ní ale není ani zmínka o tom, že by byla problematika dvojí kvality potravin vydělena do samostatného zákona (novely zákona o potravinách). V detailní části důvodové zprávy je dokonce uvedeno, že „vzhledem k tomu, že tento zákaz se obecně vztahuje na všechny výrobky, je zákaz dvojí kvality výrobků formulován obecně tak, aby byl skutečně pokryt celý trh s výrobky“ (tedy včetně potravin). S ohledem na kolizní pravidla, která stanovují hierarchii právních norem mj. v případech, kdy existují dvě normy řešící podobnou právní regulaci, však bude platit, že zvláštní právní úprava (v tomto případě zákon o potravinách vztahující se jen na podmnožinu výrobků – potraviny) má přednost před obecnější právní normou²⁸ (zákonem o ochraně spotřebitele, který se vztahuje na výrobky obecně).

Mezi další problematické aspekty výskytu dvou paralelních právních úprav však může patřit jejich rozdílné znění: zákon o potravinách hovoří nikoli o potravině označené totožně, ale přidává k tomu kritérium „zdánlivé“²⁹ totožnosti (viz dále).

Zatímco zákon o potravinách v dalším znění prakticky kopíruje směrnici o nekalých obchodních praktikách, novela zákona o ochraně spotřebitele se odlišuje ještě v dalším kritériu, kterým je „uvádění výrobku na trh jako výrobku totožného s výrobkem uváděným na trh v *nejméně 2 dalších* členských státech Evropské unie“. Dle důvodové zprávy bylo nutné původní znění novely zákona upravit na základě připomínek v rámci notifikačního řízení u Evropské komise,³⁰ kdy Rakousko vzneslo připomínku, že na rozdíl od novely směrnice o nekalých obchodních praktikách umožňuje návrh zákona o ochraně spotřebitele srovnání výrobku dostupného na českém trhu s výrobkem dostupným na trhu pouze jednoho dalšího členského státu EU.³¹ Tuto připomínku ministerstvo vyhodnotilo jako oprávněnou, protože v rámci vyjednávání o směrnici 2019/2161, tzv. omnibusu, bylo srovnání 1:1 (tedy Česká republika a jeden další členský stát EU) většinou členských států zamítnuto.

²⁷ Viz VÍTOVÁ, B. Transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu.

a o změně směrnice rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách) do českého právního řádu. Studie. Olomouc: Právnická fakulta, 2015.

²⁸ Kolizní pravidlo zní „*Lex specialis derogat legi generali.*“

²⁹ „*Na trh je zakázáno uvádět potraviny: ...*

*...označené **zdánlivě** totožně s potravinou uváděnou na trh v jiném členském státě Evropské unie, ačkoliv potravina uváděná na trh v České republice má odlišné složení nebo vlastnosti.*“

³⁰ Notifikace č. 2019/258/CZ.

³¹ Původní znění tohoto ustanovení znělo:

*„jakékoliv uvádění výrobku na trh jako výrobku totožného s výrobkem uváděným na trh **v jiném členském státě** Evropské unie, přestože takový výrobek má podstatně odlišné složení nebo znaky, pokud to není odůvodněno oprávněnými a objektivními skutečnostmi.“*

Nově tedy ministerstvo průmyslu a obchodu přeformulovalo znění ustanovení do podoby, která byla předložena poslanecké sněmovně takto:

*„d) jakékoliv uvádění výrobku na trh jako výrobku totožného s výrobkem uváděným na trh **v nejméně 2 dalších členských státech** Evropské unie, přestože takový výrobek má podstatně odlišné složení nebo znaky, pokud to není odůvodněno oprávněnými a objektivními skutečnostmi“.*

S touto skutečností však nelze souhlasit, a to jednak z důvodu historického výkladu ustanovení směrnice 2019/2161 vyplývajícího z procesu jejího přijímání a jednak z pohledu účelu daného ustanovení. Původní znění směrnice 2019/2161, která měla novelizovat směrnici o nekalých obchodních praktikách, totiž bylo ve vztahu k počtu států, ve kterých se daný výrobek má vyskytnout, odlišné, když zakazovala:

*c) jakékoliv uvádění na trh výrobku vydávaného za totožný se stejným výrobkem uváděným na trh **v několika** jiných členských státech, ačkoliv takové výrobky mají podstatně odlišné složení nebo znaky.“*

Při projednávání poslanci EP právě poukázali na fakt, že by bylo vhodné odstranit z formulace slovo „několika“ právě z důvodu, že by to mohlo vést k příliš formalistickému výkladu, který by spočíval v možnosti postihnout pouze jednání, pokud by byly výrobky uvedeny ve více než dvou jiných členských státech. To by samozřejmě mohlo vést k obcházení právní regulace tím, že by podnikatel mohl uvádět na trh totožné výrobky ve třech (1+2) členských státech a neplynula by mu z toho žádná sankce. Účelem zákona je však chránit spotřebitele před výrobky dvojí kvality, a to bez ohledu na počet zemí, ve kterých se dané výrobky vyskytnou. Proto bylo z původního znění směrnice 2019/2161 slovo „několika“ vypuštěno.

3.3 Novela zákona o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití

Poslední z navrhované právní regulace v oblasti dvojí kvality potravin je zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů (dále jen „zákon o významné tržní síle“). Tato novela však opět strhla vlnu kritiky již v rámci mezirezortního připomínkového řízení a v současné době stále není ani předložena do Parlamentu ČR.³² Legislativní rada vlády (dále jen „LRV“) projednávala tento návrh na svém 253. zasedání dne 17. 6. 2021, projednávání tohoto návrhu v LRV však bylo přerušeno za účelem jeho dopracování podle připomínek a doporučení LRV.

Hlavním cílem této novely je transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019, o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci (a nikoli primárně směrnice 2019/2161, která novelizuje směrnici o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu).

Návrh této novely ve vztahu k potravinám dvojí kvality vkládá do zákona nový § 4a, který zní:

„§ 4a

Dodavatel nesmí bránit odběrateli v dodání, dovozu nebo prodeji potravin na trh na území České republiky, které jsou dodavatelem určeny k prodeji na trhu v jiném členském státu Evropské unie.“

Tato právní regulace tak nemá za cíl přímo postihnout nabízení potravin dvojí kvality spotřebitelům, jako spíše regulovat vztahy mezi různými podnikateli v rámci potravinových řetězců a jejich praktiky,

³² Viz https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=col_umn-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNBFXE6J1J&tab=detail.

kteří spočívají v nevoli dodávat na český trh potraviny určené pro jiné trhy (bez ohledu na to, zda jsou skutečně kvalitnější či nikoli). Jedním z argumentů podnikatelů totiž při diskuzi o dvojí kvalitě potravin bylo, že výrobky jsou jejich výrobcí (resp. dodavatelem) určeny pro určitý trh a oni nemají možnost (aniž by porušili smlouvu mezi nimi a dodavatelem) nakoupit pro český trh potraviny (často kvalitnější, resp. s jiným složením) určené např. pro německý trh. Podle této regulace tak má být nepřipustné zakazovat prodejci dovážet potraviny jednoho výrobce do Česka z jiné země, protože tyto potraviny nejsou dodavatelem určeny na český trh (jde o otázku tzv. zákazu teritoriality výrobku).

Různá připomínková místa (např. Hospodářská komora) však v rámci mezirezortního připomínkového řízení³³ poukázala na to, že návrh této novely jde výrazně za znění novely směrnice o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům, která se soustřeďuje na postihování praktik ve vztahu podnikatel – spotřebitel, a neklade si za cíle regulovat vztahy mezi dodavatelem a odběratelem. Navíc směrnice 2005/29/ES je postavena na principu tzv. úplné harmonizace a členské státy v rámci svého vnitrostátního práva nesmí zavádět ustanovení odchylná z důvodu odlišné úrovně ochrany spotřebitele.

Další připomínková místa (např. Svaz průmyslu a obchodu) dokonce zmiňovala i tzv. „goldplating“ (pojmem „goldplating“ neboli „pozlacování“ se označuje praxe vnitrostátních orgánů, které při transpozici či provádění legislativy EU na úrovni členského státu stanovují další požadavky, které legislativa EU nepředepisuje³⁴). V rámci goldplatingu je nutné posoudit, zda existují nějaké odůvodnitelné skutečnosti, které by ho mohly ospravedlnit (rozlišuje se goldplating odůvodněný a neodůvodněný, kdy neodůvodněným goldplatingem jsou takové případy neminimalistické transpozice směrnic, které zbytečně zatěžují subjekty dotčené právní regulací stanovenou směrnicí – v tomto případě dodavatele potravin určených na jiný trh). Ne každou transpozici odlišnou a odchylnou se od původního znění směrnice je ale možné považovat za neodůvodněnou regulaci, která zbytečně zatěžuje dotčené subjekty.³⁵ Jedním z důvodů, kdy se v případě goldplatingu nebude jednat o neodůvodněné a zbytečně zatěžující regulaci jsou případy, kdy požadavky jdoucí nad rámec směrnice jsou přesvědčivě vyváženy a odůvodněny národními pohyby s ohledem na veřejný zájem. Jednou z těchto oblastí veřejného zájmu je rovněž ochrana spotřebitele.³⁶ Je však zřejmé, že i v těchto případech je nutné každé jednotlivé opatření posoudit a říct, zda se jedná o odůvodněné rozšíření regulace, či zda se jedná o zbytečně zatěžující opatření, které spotřebiteli příliš nepomůže a na druhou stranu nepřiměřeně zatíží podnikatele. V mnoha případech totiž goldplating slouží k prosazení určitého požadavku některých zájmových skupin a stává se předmětem lobbingu. Výsledkem je pak výhoda poskytnutá této jedné skupině, ale nepřipustné zatížení skupiny druhé.³⁷

³³ Připomínky v rámci mezirezortního připomínkového řízení jsou dostupné z [www: https://apps.odok.cz/veklep-](http://www.apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=col_umn-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNBFXE6J1J&tab=detail)

[detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=col_umn-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNBFXE6J1J&tab=detail](https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=col_umn-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNBFXE6J1J&tab=detail).

³⁴ Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů ze dne 8. 10. 2010. Inteligentní regulace v Evropské unii, KOM (2010) 543. *Evropská komise*. [online]. [cit. 2021-6-12]. Dostupné z [www: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0543/_com_com\(2010\)0543_cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0543/_com_com(2010)0543_cs.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0543/_com_com\(2010\)0543_cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0543/_com_com(2010)0543_cs.pdf)

³⁵ Posuzování odůvodněnosti rozšiřování obsahu vnitrostátních implementačních předpisů nad rámec požadavků právních aktů EU má v gesci Komise pro hodnocení dopadů regulace Legislativní rady vlády při přezkumu jí předkládaných Závěrečných zpráv RIA.

³⁶ Srov. KRÁL, R. In KRÁL, R. SCHEU, H. CH. A KOL. Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2014, s. 11.

³⁷ Viz VÍTOVÁ, B. Transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/ESH a směrnice Evropského parlamentu a Rady

Ministerstvo zemědělství, které návrh novely zákona o významné tržní síle předložilo, však argumentovalo tím, že primárním cílem regulace je nepřípustná stávající praxe jednotlivých článků řetězce, kdy je bráněno dodávat na český trh potraviny určené pro trhy jiných členských států, protože tím dochází k překážkám na jednotném trhu a její odstranění bylo vyžadováno samotnými obchodníky jako doplnění kompletní ochrany před dvojí kvalitou potravin.

Jak již bylo výše zmíněno, předmětná novela nebyla v rámci legislativního procesu ani předložena poslanecké sněmovně, proto je opět téměř jisté, že se v tomto volebním období poslanecké sněmovny tato novela nestihne projednat a schválit.

4. Právní rozbor a interpretace nového schváleného ustanovení v zákoně o potravinách [§ 10 odst. 1 písm. g)]

4.1 Odlišná znění navrhovaného ustanovení v návrhu novely

Zákonem (novelou) č. 174/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo s účinností od 12. 5. 2021 k novelizaci a částečné transpozici směrnice o nekalých obchodních praktikách s ohledem na zákaz dvojí kvality. Touto novelou došlo konkrétně ke změně § 10 odst. 1 g) zákona o potravinách, kterým se transponuje čl. 3 směrnice 2019/2161, která novelizuje směrnici o nekalých obchodních praktikách.

Původní znění návrhu zákona předložené vládou však neodpovídalo zcela znění směrnice o nekalých obchodních praktikách,³⁸ v některých ohledech bylo dokonce přísnější:

„Na trh je zakázáno uvádět potraviny: ...

...označené zdánlivě totožně s potravinou uváděnou na trh v jiném členském státě Evropské unie, ačkoliv potravina uváděná na trh v České republice má odlišné složení nebo vlastnosti.“

Dle tohoto původně navrženého znění by tak za klamavou obchodní praktiku bylo považováno uvádění jakékoli potraviny, která by vypadala zdánlivě totožně s jinou potravinou, pokud by měla (jakékoli, aniž by bylo podstatné) odlišné složení nebo vlastnosti, bez ohledu na to, zda by existovaly nějaké oprávněné nebo objektivní faktory pro tuto odlišnost. V průběhu legislativního procesu (před postoupením návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou ČR do Senátu ČR³⁹) však došlo ke zpřesnění znění tohoto ustanovení s poukazem na to, že původní znění neodpovídá znění implementované směrnice a přijetím původního znění by mohlo dojít k zahájení řízení s Českou republikou ze strany Evropské komise (tzv. infringement procedure).

Nové znění ustanovení § 10 odst. 1 g) zákona o potravinách tedy zní:

„Na trh je zakázáno uvádět potraviny ...

... zdánlivě totožně s potravinou uváděnou na trh v jiných členských státech Evropské unie, ačkoliv potravina uváděná na trh v České republice má podstatně odlišné složení nebo vlastnosti, pokud to není odůvodněno oprávněnými a objektivními skutečnostmi a pokud není potravina opatřena snadno přístupnou a dostatečnou informací o tomto odlišném složení nebo vlastnostech.“

4.2 Intepretace jednotlivých kritérií posuzování dvojí kvality v nově přijatém ustanovení

4.2.1 Věcná působnost regulace

Jak již bylo uvedeno dříve novelou č. 174/2021 Sb. došlo k vymezení zákazu klamavých obchodních praktik v oblasti dvojí kvality, nikoli však paušálně jak požaduje směrnice, ale pouze ve vztahu k potravinám (ve vztahu k ostatním výrobkům vláda předložila novelu zákona o ochraně spotřebitele

³⁸ Novelizovaný čl. 6 odst. 2 směrnice o nekalých obchodních praktikách zní:

„Obchodní praktika je rovněž považována za klamavou, pokud ve věcných souvislostech, s přihlédnutím ke všem jejím rysům a okolnostem, vede nebo může vést k tomu, že průměrný spotřebitel učiní rozhodnutí o obchodní transakci, které by jinak neučinil, a zahrnuje:

...

c) jakékoliv uvádění zboží na trh v jednom členském státě jako zboží totožné se zbožím uváděným na trh v jiných členských státech, ačkoliv takové zboží má podstatně odlišné složení nebo znaky, není-li to odůvodněno oprávněnými a objektivními faktory.“

³⁹ Viz pozměňovací návrh č. 6484 poslance Josefa Kotta. [online]. [cit. 2021-6-12]. Dostupný z [www: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=502](https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=502).

– srov. kap. 3.2). Tím zjevně dojde k dalšímu znepréhlednění právní regulace ochrany spotřebitele (ke které dochází obecně, nikoli jen ve vztahu k problematice dvojí kvality, protože ochrana spotřebitele ve veřejném právu je značně rozdrobená do mnoha právních předpisů), kdy část ochrany bude upravena v zákoně o potravinách a část v zákoně ochraně spotřebitele. Pro běžného spotřebitele tak bude velice složité orientovat se, dle kterého právního předpisu je klamavé jednání podnikatele postihnutelné. Bylo by tak vhodnější, kdyby celá regulace klamavých obchodních praktik byla upravena pouze v zákoně o ochraně spotřebitele a platila by pro všechny výrobky bez ohledu na to, zda jde o potraviny či nikoli. Pokud bude navíc přijat zákon o ochraně spotřebitele ve znění, které je nyní prezentováno v poslanecké sněmovně, budou vedle sebe paralelně existovat dvě různá znění této regulace, což nepříspěje k výše zmíněné lepší orientaci spotřebitele, a navíc to bude klást zvýšené nároky na kontrolní orgány (ČOI, SZPI) a následně i na soudy, které budou případná rozhodnutí těchto orgánů přezkoumávat.

4.2.2 Potravin y zdánlivě totožné

Jedním z klíčových kritérií pro posuzování dvojí kvality srovnávaných potravin bude totožnost, resp. zdánlivá totožnost srovnávaných výrobků. Jako vhodnější se jeví upřesnění kritéria slovem „zdánlivé“ (tedy jako něco, co se jeví jako skutečné jen smyslům, ale nemusí to zcela odpovídat realitě), protože v případě pouhé totožnosti by se muselo jednat o potraviny, které jsou zcela identické. V takovém případě by se pak mohl podnikatel vyhnout postihu tím, že na obalu změní pouze drobnost. To však není v souladu s účelem regulace, protože i pouhá podobnost způsobuje na straně veřejnosti (spotřebitelů) zaměnitelnost, popřípadě na straně veřejnosti vzniká asociace mezi oběma výrobky.⁴⁰

S ohledem na novost této problematiky je vhodné pro interpretaci hledat v českém právním řádu podobnou právní úpravu – i s ohledem na označování věcí je možné využít právní regulaci, resp. zavedenou judikaturu např. z oblasti obchodních známek,⁴¹ protože „ochranná známka je jedním z nástrojů legálního konkurenčního boje mezi konkurenty, jehož cílem je získat zákazníka, tedy přesvědčit jej, aby si z různě širokého portfolia často homogenních výrobků či služeb nabízených různými subjekty pořídil zboží opatřené konkrétní ochrannou známkou patřící konkrétnímu výrobcí či dodavateli“.⁴² U ochranných známek se rozeznává jednak funkce rozlišovací, a dále funkce propagační a garanční;⁴³ všechny tyto funkce jsou využívány i v oblasti výrobků dvojí kvality. U ochranných známek, které prochází procesem registrace, se zkoumá jak jejich shoda (totožnost, „identity“) s jinou ochrannou známkou, tak jejich podobnost („similarity“) s jinou ochrannou známkou.⁴⁴ U ochranných známek se dále podobně jako to požaduje „Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin“ porovnává výrobek s jiným tzv. referenčním výrobkem.⁴⁵

⁴⁰ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 9 A 55/2011-72.

⁴¹ Shodně i Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin (2017/C 327/01), kap. 2. [online]. [cit. 2021-7-12]. Dostupné z [www: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52017XC0929%2801%29](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52017XC0929%2801%29).

⁴² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 7. 2005, sp. zn. 6 A 39/2001.

⁴³ Srov. ČERNÝ, M. In VÍTOVÁ, B., ČERNÝ, M. Problematika dvojí kvality a složení výrobků prodávaných v rámci jednotného trhu Evropské unie z pohledu práva na ochranu spotřebitele (zejména nekalých obchodních praktik), práva soutěžního (zejména nekalé soutěže) a práva průmyslového vlastnictví. Odborná studie. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2017. ISBN: 978-80-88266-12-9.

⁴⁴ Srov. čl. 8 Nařízení Rady (ES) č. 207/2009 ze dne 26. února 2009 o ochranné známce Společenství, podobně § 6 a 7 zák. č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách.

⁴⁵ U ochranných známek viz např. rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 12. 6. 2007.

Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM) proti Shaker di L. Laudato & C. Sas. Věc C-334/05 P.; u produktů dvojího složení viz Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin (2017/C 327/01).

I když jde u pojmů jako je totožnost (shodnost) nebo podobnost o instituty s tzv. relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou (která není stanovena přímo právním předpisem, a je tedy na soudu, resp. orgánu, který ji bude aplikovat, aby ji podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám),⁴⁶ je možné ve stávající odborné literatuře⁴⁷ i rozhodovací praxi soudů najít určité styčné body, kterých je možné se při interpretaci shodnosti dvou výrobků (potravin) dvojí kvality držet:

- Rozdíl mezi podobností a úplnou shodou spočívá v tom, že k naplnění podmínky shodnosti je zapotřebí úplná shoda (stejnost, totožnost) srovnávaných produktů a samotná vysoká míra podobnosti obrazového či grafického ztvárnění srovnávaných produktů, jež se určitými, byť nikoliv výraznými prvky vzájemně liší, nestačí (v těchto případech nepůjde o shodu, ale pouze o podobnost). Podobnost způsobuje na straně veřejnosti zaměnitelnost, popřípadě na straně veřejnosti vzniká asociace mezi oběma označeními.⁴⁸
- Nebezpečí záměny výrobků je nutné posuzovat nikoli abstraktně, nýbrž ve světle všech relevantních faktorů daného případu, mezi něž patří kromě vzhledové, fonetické a pojmové podobnosti mezi kolidujícími označeními zejména povaha dotčených výrobků a služeb, způsoby uvádění na trh, více či méně vysoká pozornost relevantní veřejnosti, jakož i zvyklosti veřejnosti v dotčeném odvětví.⁴⁹
- V každém jednotlivém případě je třeba určit, zejména prostřednictvím analýzy složek označení a jejich příslušné váhy ve vnímání cílové veřejnosti, celkový dojem, jenž označení vyvolává v paměti uvedené veřejnosti, a následně s ohledem na tento celkový dojem a všechny relevantní faktory daného případu posoudit nebezpečí záměny.⁵⁰
- Pokud je ochranná známka složena ze slovních a obrazových prvků, je slovním prvkům v zásadě příznávána větší rozlišovací způsobilost než prvkům obrazovým, jelikož průměrný spotřebitel

[online]. [cit.2021-5-16]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52017XC0929%2801%29>.

⁴⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 22 Cdo 4755/2014.; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 2. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5246/2015.; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. 21 Cdo 486/2002.

⁴⁷ Hejdrová a Charvát uvádí, že „Při hodnocení splnění podmínky shodnosti anebo podobnosti výrobků či služeb je zapotřebí vzít v potaz všechna relevantní kritéria charakterizující jejich vzájemný vztah, zejména jejich povahu, jejich zamýšlený účel, jejich obvyklý původ, a to zdali jsou v soutěžním vztahu, zdali se doplňují, nebo zdali jsou zastupitelné, způsob jejich užití, jejich uživatele (relevantní veřejnost), jejich distribuční kanály či prodejní místa. Obecně jsou za silná kritéria považována: účel (neboť je rozhodující pro volbu spotřebitele), obvyklý původ (neboť má silný dopad na zaměnitelnost), povaha (neboť definuje základní vlastnosti a charakteristiky), soutěžní vztah (neboť konkurenční výrobky či služby mají obvykle stejný nebo podobný účel), zastupitelnost (neboť úzká souvislost mezi výrobky či službami, jež jsou nezbytné či důležité pro užívání druhých výrobků a služeb, může vést k dojmu o stejném zdroji, původu). Za méně důležitá, nikoli však bezvýznamná, lze považovat kritéria: distribuční kanály či prodejní místa (neboť i zcela odlišné výrobky mohou být prodávány na stejných místech), způsob užití (neboť i zcela odlišné výrobky lze používat stejným způsobem), uživatele (u výrobků a služeb, jež jsou adresovány široké veřejnosti). Viz HEJDOVÁ, S., CHARVÁT, R. Zákon o ochranných známkách. Komentář k § 7. In: ASPI [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR.

⁴⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 9 A 55/2011 – 72.

⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 11. 1997. SABEL BV proti Puma AG, Rudolf Dassler Sport. Věc C-251/95.; Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 1999. Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co. GmbH proti Klijsen Handel BV. Věc C-342/97.; Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 12. 6. 2007. Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví v. Shaker di L. Laudato & C. Sas. Věc C-334/05 P.; Rozsudek Tribunálu (sedmého senátu) ze dne 8. 10. 2015. Sociétés des produits Nestlé SA v. Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory). Věc T-336/14.

⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 8. 5. 2014. Bimbo SA v. Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM). Věc C-591/12 P.

snáze odkáže na dotčený výrobek uvedením názvu, než popisem obrazového prvku ochranné známky.⁵¹

- Není podstatné, zda jsou s ohledem na své vlastnosti, složení, způsob použití či z jiných hledisek vzájemně zaměnitelné dva konkurenční výrobky nesoucí porovnávaná označení, ale to, zda na straně spotřebitelské veřejnosti existuje pravděpodobnost záměny těchto označení z důvodů vymezených zákonem (shodnost či podobnost porovnávaných označení; shodnost nebo podobnost výrobků či služeb, na něž se tato označení vztahují).⁵²

4.2.3 Uváděné na trh v jiných členských státech EU

Při implementaci směrnice o nekalých obchodních praktikách vycházel český zákonodárce z českého překladu směrnice, což je patrné na použití přídavného jména „uváděná“ („*potravina uváděná na trh v České republice*“). Původní anglické znění směrnice však používá jiný tvar, ze kterého je zřejmé, že i jednotlivé (jednorázové) uvedení na trh má být porušením stanovené povinnosti (v anglickém znění se zakazuje „*any marketing of a good*“, tedy *jakékoli* uvedení na trh). To rovněž odpovídá smyslu ochrany spotřebitele a potírání nekalých obchodních praktik, neboť není nutné, aby se praktika vyskytla opakovaně, ale postihuje se jakýkoli její výskyt.⁵³ V tomto smyslu je tedy nutné předmětné ustanovení vykládat.

4.2.4 Podstatně odlišné složení nebo vlastnosti (znaky)

Vydeme-li z původního dokumentu „Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin“, který se jako jeden z prvních snažil definovat dvojí kvalitu a popsat kritéria pro její posuzování, pak je třeba při posuzování jednotlivých případů klamavých praktik využít hlavní znaky výrobku, které průměrný spotřebitel pravděpodobně bere v úvahu při svém rozhodování o koupi a které hrají roli při jeho kladném nebo záporném rozhodnutí o obchodní transakci. Posouzení toho, kdy se jedná o „významné“ rozdíly, se může lišit na základě skutečností a okolností každého případu, avšak o významné rozdíly v hlavních znacích výrobků se obecně jedná, pokud:

- i) se jedna nebo několik klíčových složek nebo jejich poměr ve výrobku významně liší ve srovnání s referenčním výrobkem a
- ii) tento rozdíl může změnit ekonomické chování průměrného spotřebitele, který by se při nákupu rozhodl jinak, kdyby si byl takového rozdílu vědom.⁵⁴

⁵¹ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23. 10. 2002, Oberhauser v. OHIM – Petit Liberto (Fifties), Věc T-104/01.; Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 7. 2005, Wassen International v. OHIM – Stroschein Gesundkost (SELENIUM-ACE). Věc T-312/03.

⁵² Viz rozhodnutí ze dne 5. 4. 1932, R I 75/32, č. Vážného sbírky 11539; srov. také např. rozhodnutí ze dne 11. 10. 1935, Rv II 550/35, č. Vážného sbírky 14620.; Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2016, čj. 9 A 28/2013-87.; Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 23 Cdo 2939/2011.; Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 23 Cdo 3845/2012.; Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. 23 Cdo 971/2011.

⁵³ K otázce srovnávání různých jazykových verzí evropských právních předpisů viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982. Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità. Věc 283/81.; Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 3. 1977. North Kerry Milk Products Ltd. proti Minister for Agriculture and Fisheries. Věc 80-76.; Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 1. 4. 2004. Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG proti Hauptzollamt Dortmund. Věc C-1/02.

⁵⁴ Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin (2017/C 327/01). [online]. [cit. 2021-6-12]. Dostupné z [www: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52017XC0929%2801%29](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52017XC0929%2801%29).

Podobným způsobem je v soukromém právu koncipována např. podstatnost omylu nebo podstatnost porušení smluvních podmínek či podstatné změny podmínek. Všechny tyto instituty zjednodušeně řečeno počítají s tím, že tato podstatnost hraje rozhodující roli pro uskutečnění nebo neuskutečnění právního jednání, v tomto případě uzavření smlouvy.⁵⁵ Podobně i u klamavých obchodních praktik se posuzuje, nakolik je daná praktika schopná (s)vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil. Proto i v případě dvojí kvality potravin budou podstatné odlišnosti složení nebo vlastností srovnávaných výrobků rozhodující tam, kde by taková odlišnost vedla k ovlivnění rozhodování spotřebitele, zda by výrobek vůbec koupil nebo zda by ho koupil za těchto podmínek.

K označování potravin existuje rovněž judikatura Soudního dvora EU, který posuzoval uvádění přesných údajů o povaze a charakteristických znacích výrobků. Soud uvedl, že „je potřeba informovat a chránit spotřebitele, přičemž podrobné označování, zejména uvádění přesných údajů o povaze a charakteristických znacích výrobků musí spotřebiteli umožnit vybírat výrobky se znalostí věci, nicméně použité způsoby označování nesmějí uvádět kupujícího v omyl, zejména pokud jde o charakteristiky potraviny, a zvláště o její povahu, identitu, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, původ nebo provenienci, způsob její výroby nebo jejího získání. Okolnost, že je na obalu výrobku dotčeného ve věci v původním řízení uveden seznam složek, však sama o sobě nevylučuje, že označení těchto výrobků a použité způsoby tohoto označení mohou uvést kupujícího v omyl. Označení je totiž tvořeno slovy, údaji, ochrannými známkami, obchodními značkami, vyobrazeními nebo symboly, které se vztahují k určité potraviny a jsou uvedeny na jejím obalu. Některé z těchto prvků mohou být v praxi lživé, chybné, nejednoznačné, rozporuplné nebo nesrozumitelné. Je-li tomu tak, seznam složek nemusí být v určitých situacích, a to i pokud je správný a úplný, a to dostatečnou měrou napravit mylný či nejednoznačný dojem spotřebitele ohledně charakteristik potraviny, který vyplývá z ostatních prvků tvořících její označení. Soud musí v rámci přezkumu klamavosti jednání vzít v úvahu zejména použité výrazy a vyobrazení, jakož i umístění, velikost, barvu, druh písma, jazyk, větnou skladbu a členění různých prvků vyskytujících se na obalu výrobku. A pokud označení potraviny a použité způsoby tohoto označení vyvolávají v souhrnu dojem, že tato potravina obsahuje složku, která v ní ve skutečnosti není přítomna, je třeba dovodit, že takové označení může uvést kupujícího v omyl, pokud jde o charakteristiku této potraviny.“⁵⁶

4.2.5 Odůvodnění oprávněnými a objektivními skutečnostmi

Oprávněné a odůvodněné skutečnosti představují výjimku z uvedení na trh zdánlivě totožné potraviny s podstatně odlišným složením nebo vlastnostmi. Zákon nespecifikuje, co to oprávněné a odůvodněné skutečnosti jsou, je tedy nutné pro interpretaci sáhnout opět do Preambule směrnice 2019/2161, která připouští právo obchodníka přizpůsobovat zboží stejné značky různým zeměpisným trhům s ohledem na legitimní a objektivní faktory. Mezi tyto legitimní a objektivní faktory bude tedy patřit:

- vnitrostátní právní předpisy (např. zákaz přidávání nedovolených složek do potravin),
- dostupnost nebo sezónnost surovin (např. letního ovoce),
- dobrovolné strategie zaměřené na zlepšení přístupu ke zdravým a výživným potravinám (jde o případy, kde výrobce dobrovolně snižuje podíl některých složek v potravinách z důvodu jejich nevhodnosti pro zdraví osob, např. sůl, cukr apod.).

⁵⁵ Srov. MELZER, F. In MELZER, F., TÉGL, P. A KOL. Občanský zákoník. § 419–654. Velký komentář. Svazek III. Praha: Leges, 2014, str. 758n.; ŠILHÁN, J. In HULMÁK, M. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Praha: C.H. Beck, 2014, str. 1197.

⁵⁶ Rozsudek SDEU (devátého senátu) ze dne 4. 6. 2015, Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. proti Teekanne GmbH & Co. Věc C 195/14.

Kontrolní orgány by rovněž mohly zohlednit právo obchodníka nabízet na různých zeměpisných trzích zboží stejné značky v baleních různé hmotnosti či objemu, a přestože směrnice zmiňuje možnost využití těchto oprávněných a odůvodněných skutečností, je podnikatel vždy povinen o těchto skutečnostech spotřebitele informovat. Z tohoto důvodu český zákonodárce stanovil tuto povinnost výslovně do ustanovení § 10 odst. 1 písm. g), viz dále.

4.2.6 Opatření potraviny snadno přístupnou a dostatečnou informací o odlišném složení nebo vlastnostech

Transparentnost patří v právu na ochranu spotřebitele mezi jeden ze základních principů vůbec. V ochraně spotřebitele obecně platí, že jen informace, které jsou snadno dostupné, transparentní, nezavádějící a srovnatelné, mohou být vnímány jako relevantní a odpovídající.⁵⁷ V současné době se navíc objevují výzkumy v oblasti sociálního a ekonomického chování spotřebitelů, které uvádí, že by bylo příhodné zvážit, zda je v oblasti označování potravin stále vhodné zaměřovat se na velké množství informací a koncept průměrného spotřebitele, spíše než na skutečnou schopnost spotřebitele dané informace efektivně vyhodnotit.⁵⁸

Transparentnost v oblasti ochrany spotřebitele zahrnuje nejen fakt, že text musí být pro spotřebitele napsán jasným a srozumitelným způsobem, ale rovněž že je uveden dostatečně velkým a čitelným písmem.⁵⁹ Je-li některé ujednání netransparentní, pak se především spotřebitel nemůže kvalifikovaně rozhodnout, a neuzavírá tedy smlouvu s určitou vůlí, resp. jeho vůle směřuje (nebo může směřovat) k něčemu jinému. Spotřebitel si tak nemusí být vědom rizik, která mohou z tohoto smluvního vztahu vyvstat. Nerozumí-li spotřebitel ujednání smlouvy nebo dílčí informaci, znamená to, že nemůže hledat výhodnější podmínky jiných podnikatelů a porovnávat je.⁶⁰

Povinnost opatřit potraviny snadno přístupnou a dostatečnou informací o odlišném složení nebo vlastnostech opět nevyplývá z konkrétního ustanovení směrnice 2019/2161, která novelizuje směrnici o nekalých obchodních praktikách; tato povinnost je rozvedena v Preambuli této směrnice a je konečkonců základním stavebním kamenem spotřebitelského práva. Při posuzování splnění této dodatečné informační povinnosti se bude posuzovat, zda mohou spotřebitelé tyto rozdíly snadno rozpoznat, jak jsou poskytované informace spotřebiteli dostupné a zda jsou přiměřené.

Dle bodu 53 Preambule směrnice 2019/2161 by obchodníci měli mít možnost poskytovat tyto informace různými způsoby, které spotřebitelům umožní získat přístup k nezbytným informacím a měli by obecně dávat přednost alternativám k poskytování informací na označení zboží. To však neznamená, že by se podnikatel mohl zbavit této povinnosti např. uvedením na obalu pouhého odkazu na nějaká

⁵⁷ Viz Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. 6. 2013 o novém programu evropské spotřebitelské politiky (2012/2133(INI)). [online]. [cit. 2021-6-12]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013IP0239&from=EN>.; rozsudek SDEU (čtvrtého senátu) ze dne 10. 9. 2009. Alberto Severi proti Regione Emilia Romagna. Věc C-446/07.

⁵⁸ HELLERINGER, G., SIBONY, A.L. Consumer Protection through the Behavioral Glass. *Columbia Journal of European Law*, 2017, s. 607-646.; PURNHAGEN, K.P., VAN KLEEF, E. Commanding to „Nudge“ via the Proportionality Principle? In: Bremmers, H., Purnhagen, K. (Eds.). *Regulating and Managing Food Safety in the EU*. Springer Nature, 2018, s. 158-159; BEN-SHAHAR, O., SCHNEIDER, C.E. More Than You Wanted to Know The Failure of Mandated Disclosure. Princeton University Press, 2014.; INCARDONA, R., PONCIBÓ, C. The Average Consumer, the Unfair Commercial Practices Directive, and the Cognitive Revolution. *Journal of Consumer Policy*, 2007, vol. 30, č. 1, s. 21-38.; PURNHAGEN, K. P. More Reality in the CJEU's Interpretation of the Average Consumer Benchmark - Also More Behavioural Science in Unfair Commercial Practices? *European Journal of Risk Regulation*, 2017, vol. 8, č. 2, s. 437-440.

⁵⁹ Viz např. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 342/09.; Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. 103 VSPH 84/2011.

⁶⁰ VÍTOVÁ, B. *Nepřiměřená ujednání ve spotřebitelských smlouvách po rekodifikaci soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 48–51.

vnitřní pravidla (obchodní řády) nebo odkazem na webovou stránku, protože základní informace o rozdílech musí být pro spotřebitele snadno přístupná (podobně jako u ochranných známek, kdy spotřebitel nemá u sebe původní referenční vzorek, ani si ho detailně nepamatuje⁶¹). Ne všichni spotřebitelé totiž mají při nákupu přístup k internetu a není ani možné po spotřebiteli požadovat, aby si podstatné informace dohledával sám.

4.2.7 Posuzování praktiky z pohledu tzv. průměrného spotřebitele

Na závěr je vhodné doplnit, že klamavé obchodní praktiky se posuzují z pohledu tzv. průměrného spotřebitele, kterým je dle ustálené judikatury⁶² a právní regulace⁶³ osoba řádně informovaná, přiměřeně pozorná a obezřetná, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory, ovšem nemající zvláštní znalosti ani jiné zvláštní vlastnosti.⁶⁴ Kontrolní orgán, resp. soud musí při posuzování klamavých praktik zohlednit nejen sociální, jazykové a kulturní rysy, které jsou příznačné pro průměrné spotřebitele, jimž jsou produkty určeny; v určitých případech mohou tyto sociální, jazykové a kulturní rysy, které jsou příznačné pro daný členský stát, dokonce odůvodnit i výklad odlišný pro průměrné spotřebitele v různých členských státech.⁶⁵

Ve výše uvedených kritériích jsme zmínili rovněž možnost využití judikatury z oblasti ochranných známek na problematiku dvojí kvality potravin. Tato judikatura se zaměřuje rovněž na vnímání ochranných známek spotřebitelem, což je opět využitelné pro zkoumanou oblast dvojí kvality. Soud např. uvedl, že u dotčených výrobků (nebo služeb) hraje rozhodující úlohu celkové posouzení nebezpečí záměny výrobků, protože průměrný spotřebitel vnímá obvykle ochrannou známku jako celek a nezabývá se jejími jednotlivými detaily.⁶⁶ Spotřebitel má navíc jen zřídkakdy možnost provést

⁶¹ Srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. 3. 2003. LTJ Diffusion SA proti Sadas Vertbaudet SA. Věc C-291/00.; Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 7. 1999, Lloyd Schuhfabrik Meyer, C-342/97, dle kterého „má spotřebitel má jen zřídkakdy možnost provést přímé srovnání značek a ochranných známek a musí důvěřovat v jejich nedokonalý obraz, který si udržel v paměti“.

⁶² Srov. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. 7. 1998. Gut Springenheide GmbH a Rudolf Tusky proti Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung. Věc C-210/96.; Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 25. 10. 2001. Toshiba Europe GmbH proti Katun Germany GmbH. Věc C-112/99.; Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 1999. Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co. GmbH proti Klijsen Handel BV. Věc C-342/97.; Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 32 Odo 229/2006.; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 4661/2007.

⁶³ Viz Bod 18 směrnice o nekalých obchodních praktikách; Pokyny k provedení/uplatňování směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách. SWD(2016) 163 final. Str. 41n. [online]. [cit. 2021-6-12]. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0163&from=CS>.

⁶⁴ Srov. rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 1998, Gut Springenheide GmbH a Rudolf Tusky proti Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung. Věc C-210/96; Rozsudek SDEU (pátého senátu) ze dne 25. 10. 2001, Toshiba Europe GmbH proti Katun Germany GmbH. Věc C-112/99; Rozsudek SDEU ze dne 22. 6. 1999, Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co. GmbH proti Klijsen Handel BV. Věc C-342/97; Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 32 Odo 229/2006; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 4661/2007.

⁶⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. 1. 2000. Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG proti Lancaster Group GmbH. Věc C-220/98.

⁶⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. 11. 1997. SABEL BV proti Puma AG, Rudolf Dassler Sport. Věc C-251/95.; Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 6. 1999.; Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co. GmbH proti Klijsen Handel BV. Věc C-342/97.; Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 6. 2000. Marca Mode CV proti Adidas AG a Adidas Benelux BV. Věc C-425/98.; Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 2005.; Medion AG proti Thomson multimedia Sales Germany & Austria GmbH. Věc C-120/04.; Usnesení Soudního dvora EU ze dne 12. 6. 2008. Zirh International Corp. proti Mühlens GmbH & Co. KG. Věc C-206/04 P-DEP.; Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 6. 2007. Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory) (OHIM) proti Shaker di L. Laudato & C. Sas. Věc C-334/05 P.

přímé srovnání značek a ochranných známek a musí důvěřovat v jejich nedokonalý obraz, který si udržel v paměti. Mimoto se jeho úroveň pozornosti může lišit v závislosti na kategorii dotyčných výrobků nebo služeb (zejména dražším výrobkům nebo službám věnuje spotřebitel větší pozornost, zatímco u levnějších výrobků nebo služeb jeho obezřetnost klesá).⁶⁷

⁶⁷ Srov. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. 3. 2003. LTJ Diffusion SA proti Sadas Vertbaudet SA. Věc C-291/00.; Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 7. 1999, Lloyd Schuhfabrik Meyer. Věc C-342/97.

5. Metodiky a doporučení pro testování potravin při posuzování dvojí kvality potravin na evropské a české úrovni

V případě, že existuje podezření o rozporu s výše uvedenou právní regulací potravin dvojí kvality, je nutné, aby orgány státní správy přistoupily k posouzení takového rozporu v každém jednotlivém případě (není možné posuzovat potraviny dvojí kvality paušálně). Vychází přitom nejen ze zmíněného zákona o potravinách, který zakazuje uvádět na trh potraviny zdánlivě totožné s potravinou uváděnou na trh v jiných členských státech Evropské unie, ačkoliv potravina uváděná na trh v České republice má podstatně odlišné složení nebo vlastnosti, pokud to není odůvodněno oprávněnými a objektivními skutečnostmi a pokud není potravina opatřena snadno přístupnou a dostatečnou informací o tomto odlišném složení nebo vlastnostech,⁶⁸ ale i z dalších doporučujících dokumentů a metodik na evropské a národní úrovni.

Cílem všech těchto dokumentů v obecné rovině je snaha pomoci národním orgánům určit, zda podnikatel porušuje právní předpisy EU (resp. předpisy národní), když pod stejnou značkou prodává v různých zemích výrobky odlišného složení a uvádí tak spotřebitele v omyl.

Na evropské úrovni se jedná zejména o tyto dokumenty:

- Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin,⁶⁹
- Rámec pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU,⁷⁰
- Rozsáhlé porovnání kvalitativních znaků potravinářských výrobků v EU vydané Společným výzkumným střediskem Evropské komise – část 1.⁷¹ a část 2.,⁷²
- kromě toho Evropská komise vydává a průběžně aktualizuje další pokyny v jednotlivých oblastech výrobků (jde např. o pokyny uvádění údaje o množství složek (QUID), pokyny pro poskytování informací o látkách nebo produktech vyvolávajících alergie nebo nesnášenlivost, pokyny pro označování původu primární složky atd.).⁷³

Na národní (české) úrovni pak následně Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále jen „SZPI“) v souladu s výše uvedenými dokumenty zkoumá, zda jsou naplněna kritéria směrnice o nekalých obchodních praktikách, resp. novely zákona o potravinách, do které byla tato směrnice pro oblast potravin transponována.

SZPI v tomto smyslu zejména zkoumá, zda se jedná o podstatný rozdíl mezi srovnávanými potravinami a zda pro to jsou nebo nejsou objektivní důvody, a pro tyto postupy vydala a postupně doplňuje svoji vlastní metodiku, tzv. Základní principy kontroly dvojí kvality.⁷⁴

⁶⁸ § 10 odst. 1 g) zákona o potravinách.

⁶⁹ Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=OJ%3AJOC_2017_327_R_0001.

⁷⁰ Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics: EU harmonised testing methodology. [online]. [cit. 2021-8-12]. Dostupné z www:

https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/eu_harmonised_testing_methodology_framework_for_selecting_and_testing_of_food_products_to_assess_quality_related_characteristics.pdf.

⁷¹ EU wide comparison of quality related characteristics of food products (Joint Research centre). [online]. [cit. 2021-8-12]. Dostupné z www: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088>.

⁷² Results of an EU wide comparison of quality related characteristics of branded food products. Part 2 – Sensory testing. [online]. [cit. 2021-8-12]. Dostupné z www:

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124491>.

⁷³ Viz např. https://ec.europa.eu/food/food/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation/guidance-documents_en.

⁷⁴ Dostupné z www: <https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx>.

5.1 Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin

Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin předně hned v úvodu zdůrazňuje, že není cílem EU zakazovat výrobcům nebo dodavatelům prodávat na trhu výrobky různého složení nebo s různými vlastnostmi či složením. Důležité ale je, aby takové výrobky byly jednak v souladu se všemi právními předpisy EU platnými pro danou oblast (v tomto případě pro oblast potravin) a dále aby výrobky s totožnou značkou ale odlišným složením neuváděly spotřebitele v omyl. Už i tento dokument obsahuje odkaz na možné odlišnosti výrobků s poukazem na tzv. legitimní faktory (jako jsou např. preference spotřebitelů v určitém regionu), které byly dále rozvedeny v konečné verzi novelizace směrnice o nekalých obchodních praktikách.

Vzhledem k tomu, že toto Oznámení Komise bylo jedním z prvních ucelených dokumentů vztahujících se k problematice dvojí kvality, obsahuje rovněž stručný rozbor právních předpisů, které bylo možné v daném okamžiku (tedy před přijetím novely směrnice 2019/2161) pro potírání těchto praktik využít:

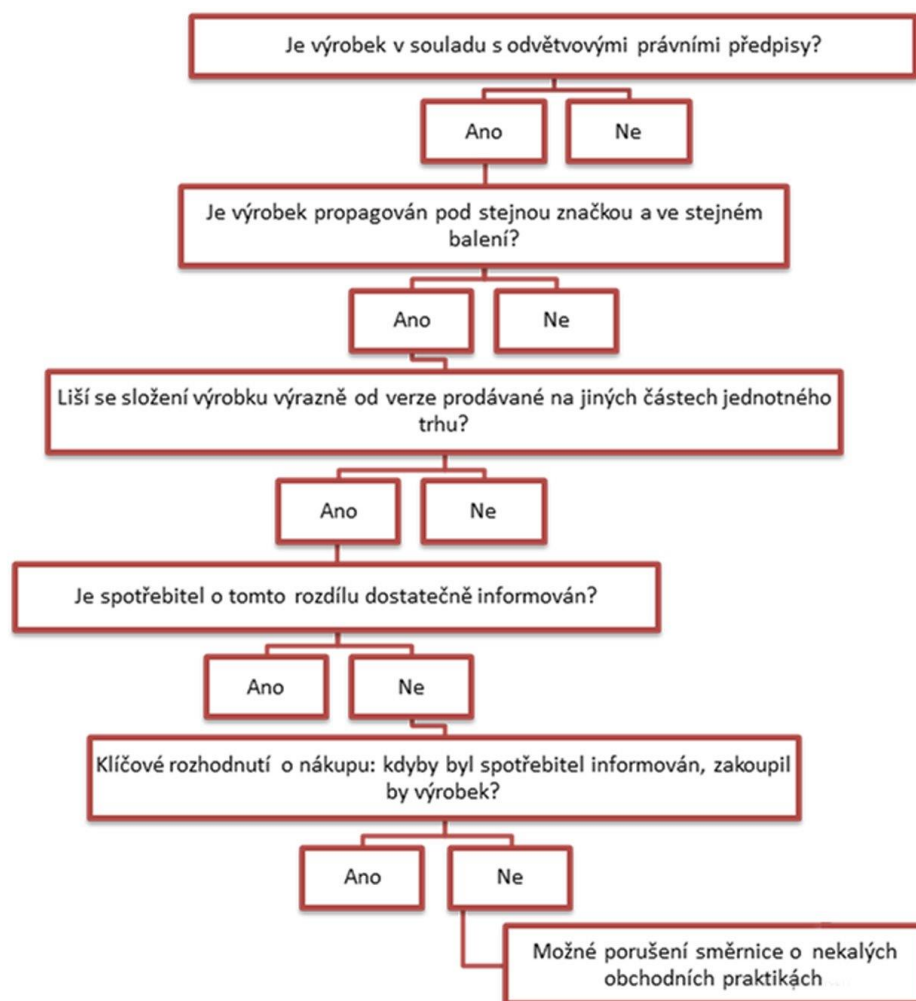
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 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,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004.

Oznámení Komise obsahuje rovněž stručné shrnutí, čím se tyto normy zabývají, a zdůrazňuje ustanovení aplikovatelná na problematiku dvojí kvality, s tím, že je především úkolem národních kontrolních orgánů, aby zajistilo dodržování těchto norem, a úkolem Komise je spíše poskytnutí podpory a poradenství.

Oznámení Komise rovněž specifikuje, co je možné považovat za zboží dvojí kvality – má jít o zboží uváděné na trh ve stejném balení a se stejným označením, ale s odlišným složením a sensorickým profilem. Je však nutné prokázat legitimní očekávání spotřebitelů, že se výrobek odlišuje od tzv. referenčního výrobku, že obchodník nesdělil spotřebitelům odpovídající informace a spotřebitelé si neuvědomují, že jejich legitimní očekávání může být odlišné, přičemž to všechno musí vést k tomu, že spotřebitel změnil své ekonomické chování a např. koupil nebo chce koupit výrobek, který by nekoupil, pokud by znal skutečný stav věci.

Součástí Oznámení komise je i schéma postupu pro posuzování potenciálně nekalých obchodních praktik v případě značkových potravinářských výrobků:⁷⁵

⁷⁵ Dostupné z [www: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=OJ%3AJOC_2017_327_R_0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=OJ%3AJOC_2017_327_R_0001).



5.2 Rámec pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU

Dokument „Rámec pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU“ (dále jen „Rámec pro výběr a testování potravin“) je součástí iniciativy Evropské komise „Nová politika pro spotřebitele“ ze dne 11. 4. 2018,⁷⁶ která má mj. za cíl zajistit rovné zacházení se spotřebiteli na jednotném trhu a zaručit, aby vnitrostátní příslušné orgány byly zmocněny řešit jakékoli problémy s dvojí kvalitou spotřebitelských výrobků.

Tento Rámec pro výběr a testování potravin popisuje v souladu s obecnými zásadami, jako jsou transparentnost, srovnatelnost nebo a spravedlnost vůči všem zúčastněným stranám (podnikatelům i spotřebitelům) harmonizované pokyny pro výběr, odběr vzorků a testování potravin za účelem posouzení jejich vlastností souvisejících s kvalitou potravin. Má především sloužit příslušným národním kontrolním orgánům v jednotlivých státech EU k provádění testů v případech podezření na nekalé obchodní praktiky v oblasti dvojí kvality.

Rámec jako metodiku pro testování potravin vypracovalo Generální ředitelství Evropské komise – Společné výzkumné středisko Evropské komise, v úzké spolupráci s příslušnými orgány členských států

⁷⁶ Dostupné z [www: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0183&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0183&from=EN)

EU, spotřebitelskými organizacemi a dalšími zúčastněnými stranami potravinářských řetězců a příslušnými útvary Komise. V souladu s touto metodikou se mají testovat a porovnávat výrobky v různých zemích nebo i regionech s cílem posoudit případ od případu, zda obchodní praktiky týkající se diferencovaných výrobků určitého podnikatele provozujícího potravinářský podnik mohou představovat nekalé (klamavé) obchodní praktiky.

Rámec pro výběr, odběr vzorků a zkoušení výrobků, včetně interpretace údajů a podávání zpráv, který mají využívat příslušné kontrolní orgány při posuzování nekalosti jednání v oblasti dvojí kvality, musí být na jednu stranu flexibilní, na stranu druhou musí vycházet z určitých společných kroků a postupů, mezi které patří např. Zásady pro používání odběru vzorků a testování v mezinárodním obchodu s potravinami (CAC/GL) 83-2013)⁷⁷

Mezi tyto základní zásady patří:

1. Transparentnost, která zajistí minimum potenciálních sporů, zároveň umožňuje efektivní komunikaci mezi stranami v případě výskytu dvojí kvality.
2. Stanovení a dodržení jednotlivých fází postupu při hodnocení výrobků dvojí kvality (měly by být dodrženy čtyři fáze: výběr výrobků, plán/postup odběru vzorků, zkoumání/analýza vzorků za účelem získání výsledků, a dodržení kritérií, na jejichž základě se u výsledků testování přijímá rozhodnutí o existenci nebo neexistenci dvojí kvality výrobků).
3. Srovnatelnost – při výběru, odběru vzorků a testování výrobků je třeba věnovat náležitou pozornost tomu, aby byla zajištěna srovnatelnost výrobků, a to ve všech fázích posuzování.
4. Vhodný výběr, odběr vzorků a postupy testování, které musí být činěny na základě vědeckých postupů s ohledem na smysl a účel, kterého je třeba dosáhnout.
5. Zapojení všech zúčastněných stran (podnikatelé, státní orgány, spotřebitelé).
6. Výběr značek pro testování musí respektovat tržní podíly značek v různých členských státech, nesmí být znevýhodněni vlastníci značek působící v různých potravinářských segmentech. Zároveň musí být dodržena diskrétnost a důvěrnost informací získaných v rámci tohoto testování.

Rámec pro výběr a testování potravin dále vypichuje dílčí doporučení pro jednotlivé fáze testování výrobků (níže vybíráme ty nejdůležitější pro posuzování dvojí kvality v případě podezření na nekalé obchodní praktiky; Rámec ale obsahuje i další doporučení pro nezávazné testování, ke kterému přikročilo např. Společné výzkumné středisko Evropské komise):⁷⁸

1. Fáze výběru výrobku

- pro testování by měli být vybírány pouze výrobky uváděné na trh pod stejným obalem a značkou v několika členských státech, bez ohledu na rozdíly v jazyce používaném při poskytování informací spotřebitelům nebo velikosti balení; v případě pochybností je nutné rozdíly ve výrobcích konzultovat s vlastníky značek,
- paleta testovaných výrobků by měla být složena jak ze značkových výrobků, tak z výrobků privátních značek,

⁷⁷ Dostupné z [www: http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXG%2B83-2013%252FCXG_083e_2015.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXG%2B83-2013%252FCXG_083e_2015.pdf)

⁷⁸ Např. že výběr testovaných výrobků by měl být vyvážený, neměly by být opakovaně testovány výrobky, které už byly testovány nebo že výběr by měl být zahrnovat vyvážené geografické rozložení a měl by být minimálně ze tří členských států. Tyto doporučení se však neuplatní v případech, kdy bude kontrolní orgán posuzovat nekalost jednání spočívající v uvedení na trh konkrétního výrobku, který bude totožný s výrobkem uváděným na trh v jiných členských státech, ačkoliv takové výrobky mají podstatně odlišné složení nebo znaky, není-li to odůvodněno oprávněnými a objektivními faktory.

- vlastníci značek mají mít možnost vyjádřit se k výběru a musí mít možnost poskytnout další informace týkající se složení a sensorických vlastností vybraných výrobků, přičemž je ale na uvážení příslušných kontrolních orgánů, zda tyto informace zohlední.
2. *Fáze odběru vzorků*
- odběr vzorků by měly provádět příslušné kontrolní orgány, případně další orgány, u kterých je ale nutné vyloučit možný střet zájmů,
 - je nutné vypracovat protokol o odběru vzorků, do něhož se zaznamenávají příslušné údaje, aby byly zpětně dohledatelné,
 - je třeba zajistit dostatečné množství vzorků, aby mohlo být provedeno chemické testování a sensorická analýza,
 - při odebrání vzorků může dojít k tomu, že sensorická zkouška ukáže rozdíly mezi zdánlivě stejnými výrobky, které nelze vysvětlit rozdíly ve složení výrobku (ty mohou být způsobeny např. nesprávnou přepravou, manipulací nebo skladováním výrobku v obchodě); v takovém případě je nutné odebrat druhý vzorek od stejné značky v jiném obchodě; pokud i tento druhý vzorek vykazuje stejný rozdíl, je třeba oslovit vlastníka značky a požádat ho o poskytnutí výrobků z výroby,
 - na jednu stranu může být vhodný opakovaný odběr vzorků, aby se zjistilo, zda existují rozdíly mezi výrobními šaržemi, na stranu druhou toto ale vyžaduje další nároky zejména v oblasti sensorického testování,
 - k zajištění srovnatelnosti výsledků testů by měly být odebrány vzorky s podobnou trvanlivostí (datum minimální trvanlivosti/spotřeby), a to s rozdílem 20 %, testování by mělo proběhnout v rámci uvedené trvanlivosti ve stejném časovém okamžiku,
 - pokud jsou testovány výrobky, které podléhají rychlé zkáze, je třeba přijmout zvláštní opatření k zajištění manipulace, přepravy a skladování vzorků za vhodných podmínek.
3. *Fáze testování/analýzy vzorků*
- nejprve se u testovaného výrobku provede srovnání informací uvedených na etiketě (výživové údaje a seznam složek) a sensorická analýza (úroveň 1/ Tier-1).
 - pokud je zjištěn rozdíl ve složení nebo sensorických vlastnostech, vzorky jsou dále testovány na úrovni 2/ Tier-2, kde se použijí další chemické nebo sensorické zkoušky, aby se potvrdila předchozí zjištění, přičemž chemické zkoušky je nutné provést u laboratoří akreditovaných podle ISO 17025 a za použití příslušných metod,
 - pokud se dělá rovněž potvrzení analýzou údajů o živinách, je nutné vyjít z dokumentu Evropské komise „Guidance Document regarding the setting of tolerances for nutrient values declared on a label“,
 - sensorická analýza se provádí standardizovanými metodami,⁷⁹ které provádějí členové komise výškolení pro takové sensorické testování (existuje celá řada metod standardizovaných organizací ISO pro diskriminační zkoušky i pro sensorické profilování),
 - cílem sensorické analýzy je prokázat, jestli mezi výrobky existuje rozdíl, jaká je povaha tohoto rozdílu a jeho rozsah,
 - zatímco diskriminační testování (např. trojúhelníková zkouška) jsou vhodné pro porovnávání výrobků ze dvou různých členských států, pro porovnávání výrobků z více než dvou členských států je vhodnější provést testování za pomoci metody stanovení sensorického profilu (deskriptivní analýza),

⁷⁹ Trojúhelníková zkouška (ISO 4120:2004), zkouška duo-trio (ISO 10399:2017), zkouška „A“ - „ne A“ (ISO 8588:2017), párová porovnávací zkouška (ISO 5495:2005), pořadová zkouška (ISO 8587:2006); stanovení sensorického profilu (ISO 13299:2016).

- existují i zjednodušené verze sensorického profilování (třídění, stanovení bleskového profilu, projektivní mapování atd.), které mohou sloužit jako rychlé screeningové testy.
4. *Fáze vyhodnocení dat*
- pokud složení (nutriční údaje, seznam složek, chemické zkoušky) a sensorická analýza výrobku nabízeného pod stejnou značkou a ve stejném obalu potvrdí odlišné rozdíly posuzovaných výrobků, má mít vlastník značky možnost reagovat a vysvětlit důvody odlišností; je ale vždy jen na uvážení příslušných kontrolních orgánů, zda tyto informace zohlední,
 - v této fázi tedy příslušné orgány mohou rozhodnout, zda přistoupí k dalším úkonům v rámci správního řízení na úseku ochrany spotřebitele (nekalých obchodních praktik) a případně vydat rozhodnutí o porušení příslušného ustanovení právního předpisu.

5.3 Rozsáhlé porovnání kvalitativních znaků potravinářských výrobků v EU vydané Společným výzkumným střediskem Evropské komise

Na výše uvedený Rámec navazují dokumenty „Rozsáhlé porovnání kvalitativních znaků potravinářských výrobků v EU. Část 1“ a „Výsledky porovnání charakteristik značkových potravinářských výrobků souvisejících s kvalitou v celé EU. Část 2 – Sensorické testování“ vypracované Společným výzkumným střediskem Evropské komise (dále jen „SVS EK“), jejichž cílem bylo získat důkazy o tom, do jaké míry existují v EU rozdíly ve složení značkových potravin (včetně soukromých značek).

Z několika států EU byly tedy shromážděny výrobky, které byly podrobeny chemickému a sensorickému testování. Tyto výrobky byly rozděleny do devíti kategorií podle toho, zda bylo složení výrobku a přední strana obalu „stejná“, „podobná“ nebo „odlišná“. Vzhled přední strany obalu byl vizuálně zkoumán skupinou hodnotitelů SVS EK pro klasifikaci podobnosti, aby se snížil vliv individuálního vnímání rozdílů v grafickém provedení přední strany obalu.

První část této studie se týkala zjištění rozdílů ve složení potravin (tj. rozdílů v obsahu živin a/nebo složek) a vzhledu a informací na jejich obalu. Vzhledem k tomu, že jeden z aspektů kvality potravin souvisí rovněž se sensorickými vlastnostmi (např. chuť, struktura, vzhled) potravin, které mohou spotřebitelé vnímat svými smysly, byla následně část výrobků podrobena sensorickému testování odbornými panely (2. část studie).

V první části studie se více využívalo „Oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin“, které za nekalou obchodní praxi považuje uvádění na trh výrobku se zdánlivě stejným vzhledem, prodávané pod stejnou značkou ale s podstatnými rozdíly ve složení a v sensorickém profilu. Z tohoto důvodu se první část studie zaměřila na dvě hlavní kritéria, a to podobnost obalu a podobnost ve složení výrobku prodávaného pod stejnou značkou.

Podobnost obalů výrobků byla hodnocena vizuálně, a to porovnáním prvků (motiv, barvy, loga, písmo, obrázky, rozvržení a tvar) na přední straně obalu různých variant stejného výrobku z různých členských států. Hodnocení se soustředilo primárně na přední stranu obalu, protože ta má největší vliv na rozhodování spotřebitelů, jestli výrobek koupí nebo ne.

Aby bylo možné posoudit, zda se výživové údaje různých variant téhož výrobku liší podstatně, byla vypočtena relativní standardní odchylka uváděného obsahu živin. V případě, že hodnota byla u všech deklarovaných živin menší než 10 %, byly výživové údaje považovány za podobné, v opačném případě byly hodnoceny jako odlišné.

Druhá část studie se následně zaměřila na sensorické hodnocení výrobků, protože kvalita potravin je komplexní pojem, který zahrnuje mnoho různých vlastností, jako je obsah živin, chuť, vůně, pocit v ústech, barva, ale také estetické a etické aspekty a komfort při používání. Přestože existuje právní regulace pro některé zemědělské produkty a požadavky na specifika se zeměpisným označením, je velice složité kvalitu potravin normovat. Hlavním cílem sensorického hodnocení bylo získat spolehlivé a objektivní důkazy o tom, zda se potravinářské výrobky nabízené pod stejnou značkou v několika členských státech liší svými vlastnostmi. V případě, že mezi národními verzemi dané značky rozdíl skutečně existoval, bylo nutné seskupit výrobky podle míry podobnosti do skupin a určit povahu společných rysů v rámci dané skupiny a rozdílů mezi jednotlivými skupinami.

Jedním z výsledků této druhé části studie rovněž bylo, že zvolená technika sensorického hodnocení dle „Rámce pro výběr a testování potravin pro posouzení vlastností souvisejících s kvalitou: Harmonizovaná metodika testování v EU“ se ukázala jako účinný a efektivní nástroj pro rozlišení sensorických vlastností různých verzí výrobku a pro popis jeho hlavních vlastností.

5.4 Základní principy kontroly dvojí kvality českou Státní zemědělské a potravinářské inspekce

Všechny výše uvedené metodiky, studie, pokyny nebo doporučení se zabývají postupy, jak testovat výrobky, u kterých může existovat podezření na dvojí kvalitu. Otázka, zda některý ze zjištěných případů shodného uvádění na trh u výrobků s výrazně odlišným složením představuje klamavou obchodní praktiku dle směrnice o nekalých obchodních praktikách (resp. dle příslušné národní právní regulace implementující tuto směrnici), je však otázka, kterou se musí zabývat příslušný národní kontrolní úřad a posuzovat každý konkrétní případ (porušení) zvlášť s ohledem na všechny relevantní faktory (zejména oprávněnost a objektivnost odlišností deklarovaných výrobcem).

Z těchto důvodů česká Státní zemědělská a potravinářská inspekce (SZPI) vypracovala materiál s názvem „Základní principy kontroly dvojí kvality“, který má za cíl v budoucnu sjednotit praxi jednotlivých inspektorátů v České republice a v současnosti především naznačit výrobcům potravin, jakým způsobem budou potraviny v budoucnu posuzovány, tak aby měli čas své výrobky uvést do souladu s právní regulací a vyhnuli se případným postihům ze strany SZPI.

Tento dokument uvádí jednotlivé kroky zkoumání výrobku, včetně ilustrativních příkladů a vyhodnocení těchto příkladů, zda se jedná o dvojí kvalitu či nikoli. Jednotlivé kroky navazují jeden na druhý a v případě, že není jeden z nich splněn, není třeba postupovat k následujícímu kroku, protože o dvojí kvalitu potraviny nejde.

5.4.1 Jednotlivé fáze kontroly dvojí kvality českou Státní zemědělské a potravinářské inspekce

V první fázi bude SZPI posuzovat, jaké mají srovnávané potraviny v hlavním zorném poli informace a dominantní znaky obalu, a zda se jedná se o potravinu stejné obchodní značky i názvu a totožného či zdánlivě totožného vzhledu, přičemž totožné musí být obchodní značka a název (bez ohledu na to, zda jde o název obchodní, zákonný, vžitý nebo popisný); zdánlivě totožné (podobné) znaky pak budou zejména barva, hlavní nápis a font písma nápisu, vyobrazení, grafika, kresby nebo obrázky, tvar obalu apod.

Pokud tedy půjde např. o potravinu s odlišným názvem, nebude se jednat o výrobek dvojí kvality. Naopak přestože se bude jednat o výrobek, který bude mít odlišný tvar (jeden bude např. kulatý, druhý hranatý), ale stejný název, obchodní značku, stejnou grafiku, vyobrazení a font písma, půjde o výrobek

dvojí kvality. Podobně se bude jednat o výrobek dvojí kvality, pokud bude mít stejnou značku a název, ale vyobrazení bude jen podobné a např. zrcadlově zobrazené.⁸⁰

Při posuzování klamavosti obchodní praktiky se vychází z konceptu tzv. průměrného spotřebitele, který je právními předpisy,⁸¹ judikaturou SDEU⁸² a českých soudů⁸³ definován jako člověk, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný (mj. i ve vztahu k charakteru obchodu, jehož se spotřebitel účastní), s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory; přičemž průměrnost spočívá ve vyloučení extrémních poloh. Na jedné straně se nejedná o spotřebitele, který by měl být nesoudný, a proto je zapotřebí jej chránit jako malé dítě, aby se mu náhodou něco nestalo, protože nemá vlastní rozum a je závislý toliko na tom, co za něj rozhodne správní orgán, na druhé straně se ovšem ani nejedná o osobu natolik kritickou, která by byla zcela imunní např. vůči reklamním sdělením.⁸⁴ SZPI ve vztahu k této fázi upřesňuje, že se má jednat o spotřebitele, který si při letmém pohledu nevšimne nebo si nezapamatuje drobné odlišnosti.

Pokud je odpověď v první fázi posuzování pozitivní, je třeba přikročit k následujícímu druhému kroku posuzování potravin. Ten bude spočívat v tom, zda jsou ve složení či vlastnostech *podstatné* rozdíly. Jako příklady podstatné odlišnosti SZPI uvádí, je-li v jedné potravíně nahrazena jedna složka za jinou podobnou, např.:

- je-li v potravíně místo svaloviny (vepřová, hovězí) použito mechanicky separované maso, protein z kůží apod.,
- je-li v džemech místo ovocné (jahodové, borůvkové, meruňkové) složky použita levnější jablečná složka,
- je-li v potravíně místo kakaového másla použit jiný tuk (např. rostlinný),
- je-li v potravíně místo smetany použit rostlinný tuk,
- je-li v potravíně místo cukru použito náhradní sladidlo,
- je-li v potravíně místo dražšího cukru třtinového použit cukr řepný,
- je-li v potravíně místo slunečnicového oleje použit olej řepkový nebo palmový,
- jsou-li srovnávané výrobky s různým podílem aditiv, nebo se jedná o jeden výrobek s aditivou a druhý výrobek zcela bez aditiv,
- je-li v potravíně místo přírodního aroma použito syntetické aroma,
- je-li jeden výrobek skutečné koření a druhý pouhý extrakt z koření,
- je-li různý podíl instantní kávy v nápojích typu 3 v 1,
- je-li v nealkoholických nápojích jiný podíl ovocného koncentrátu resp. šťávy,
- je-li v potravíně jiný podíl masa nebo ryb ve výrobcích,
- je-li v čokoládovém výrobku rozdílný obsah kakaa,
- je-li v čokoládovém výrobku rozdílný obsah oříšků,
- existuje-li odlišná hmotnost srovnávaných výrobků,

⁸⁰ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 4-8. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

⁸¹ Bod 18 směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁸² Např. rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 16. 7. 1998. Gut Springenheide GmbH a Rudolf Tusky proti Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung. Věc C-210/96; Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 2. 2. 1994. Verband Sozialer Wettbewerb eV proti Clinique Laboratoires SNC a Estee Lauder Cosmetics GmbH. Věc C-315/92.; Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. 7. 1995. Verein gegen

Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. proti Mars GmbH. Věc C-470/93.

⁸³ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 4661/2007.; Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 32 Odo 229/2006.; Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 23 Cdo 3773/2010.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4 As 98/2013 – 88.

- existují-li evidentní rozdíly v senzorických vlastnostech srovnávaných potravin.

Naopak za podstatnou odlišnost nebude SZPI považovat použití odlišných variant povolených aditivních látek, nevýznamné rozdíly (v řádu jednotek) v podílu některých složek s výjimkou složek primárních nebo nevýznamné rozdíly (v řádu jednotek) v energetických hodnotách.⁸⁵

Další, třetí krok zkoumání klamavé obchodní praktiky v oblasti dvojí kvality potravin se pak již vztahuje k výjimkám, které rozdílnost stejných potravin mohou ospravedlnit. V tomto kroku se tedy zkoumá, zda je možné u posuzovaných potravin odůvodnit jejich rozdílnost nějakými objektivními faktory. Tyto objektivní faktory jsou obecně zmíněny jako výjimka v novele zákona o potravinách (zák. č. 174/2021 Sb.) a blíže specifikovány ve směrnici 2019/2161. Jako příklady objektivních faktorů ospravedlňující rozdílně složení totožných výrobků SZPI uvádí:⁸⁶

- dobrovolné strategie zaměřené na zlepšení přístupu ke zdravým a výživným potravinám (tzv. reformulace),
- požadavek vnitrostátního právního předpisu jiného členského státu,
- dostupnost nebo sezónnost určitých surovin,
- regionální chuťové preference spotřebitelů,
- technologie výroby,
- odlišná gramáž či velikost obalu,
- kupní síla obyvatel.

Poslední krok posuzování klamavosti srovnávaných potravin dvojí kvality navazuje na krok třetí, neboť v tomto kroku SZPI zkoumá, zda byl spotřebitel o výše uvedených (oprávněných) objektivních faktorech dostatečně informován. K pojmu transparentnost ve spotřebitelském právu srov. kap. 4.2.6.

SZPI bude proto zkoumat, zda byly tyto informace snadno přístupné a dostatečně srozumitelné pro průměrného spotřebitele v závislosti na způsobu prodeje. SZPI ve svém dokumentu uvádí, že za snadno přístupnou informaci je považována nejen informace umístěná na obalu potravin, ale provozovatelé potravinářských podniků mohou využít rovněž různé další způsoby informování spotřebitele o podstatných rozdílech ve složení nebo vlastnostech potravin prostřednictvím např. webových stránek, sociálních sítí, infolinek, apod., přičemž odkaz na tyto alternativní zdroje informací musí být vždy uveden na obalu potravin například ve znění „*Informace o různém složení výrobku v zemích EU najdete na ...*“.⁸⁷

S obecnou formou seznámení spotřebitele s objektivními důvody (formou obecného odkazu na webové stránky, sociální sítě apod.) jako s transparentním způsobem informování spotřebitele však nelze souhlasit. Směrnice 2019/2161, která novelizuje směrnici o nekalých obchodních praktikách, sice uvádí, že obchodníci by měli mít možnost poskytovat tyto informace různými způsoby, které spotřebitelům umožní získat přístup k nezbytným informacím a obecně dávat přednost alternativám k poskytování informací na označení zboží, to však ale neznamená, že se této informační povinnosti podnikatel zbaví pouhým paušálním a nicneříkajícím odkazem na webové stránky.

⁸⁵ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 9. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

⁸⁶ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 10, 12-22. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx)

⁸⁷ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 11. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

Základní informaci o důvodu odlišnosti výrobků by tedy měl mít spotřebitel ihned při koupi výrobku, aniž by musel po těchto důvodech hlouběji pátrat. Toto je totiž základní princip ochrany spotřebitele a zvýšené informační povinnosti v této oblasti. Podobně byla v případě ochrany spotřebitele zkoumána např. možnost odkázat ve spotřebitelské smlouvě na obchodní podmínky, které ale nebyly ke smlouvě přiloženy, ale byly ve smlouvě uvedeny formou odkazu na webové stránky. Soud jasně uvedl, že tento způsob odkazu (v případě klasického prodeje, nikoli v případě prodeje přes internet) není možný, protože spotřebitel nemá faktickou možnost se s těmito obchodními podmínkami seznámit.⁸⁸ Obdobně i v případech objektivních faktorů, které mohou vést k důvodům odlišnosti dvou totožných výrobků, nemusí mít spotřebitel při nákupu potraviny možnost tyto objektivní důvody na internetu (info lince) zkoumat, a jeho rozhodnutí výrobek koupit nebo nekoupit tak nebude kvalifikované.

Proto i SZPI přistoupila ve svém materiálu ke konkretizaci způsobů, jak informovat spotřebitele o těchto objektivních skutečnostech, včetně konkrétních příkladů.

U dobrovolné strategie zaměřené na zlepšení přístupu ke zdravým a výživným potravinám (tzv. reformulace), kdy může jít např. o snížení obsahu nebo změna složení soli, tuku, cukru, chemických přídatných látek v potravinách nebo naopak o jejich obohacení o složky, které mají pozitivní vliv na zdravotní stav, jako příklad informování spotřebitele o této skutečnosti SZPI uvádí:

„Receptura pro (...název členského státu) se liší množstvím soli/cukru/tuku od receptury pro jiné státy z důvodu testování úpravy receptury.“

„Množství cukru/tuku/soli/ se v jednotlivých členských státech EU liší z důvodu zavádění upravené receptury.“

„Složení výrobku se v jednotlivých zemích mírně liší v obsahu cukru/tuku/soli z důvodu testování upravené receptury v rámci dobrovolné strategie zaměřené na zlepšení přístupu ke zdravým a výživným potravinám.“⁸⁹

U požadavku vnitrostátního právního předpisu jiného členského státu SZPI rozlišuje mezi situací, kdy v některém ze členských států existuje výslovný zákaz určité složky, a případem, kdy je v některém členském státu stanoven např. minimální podíl určité složky. Zatímco u právní regulace povinného podílu určité složky SZPI neshledává důvod pro zohlednění takové skutečnosti jako objektivního důvodu, protože v těchto případech může výrobce potraviny jednoduše sjednotit podíl dané složky ve všech výrobcích ve všech členských státech (případně je na různých trzích uvádět pod různou značkou), v případech úplného zákazu je možné akceptovat rozdílné složení stejných výrobků prodávaných v různých členských státech, pokud bude spotřebitel informován např. takto:

„Výrobek se v členských státech EU liší obsahem vitamínů a minerálů z důvodu požadavků stanovených vnitrostátní právní úpravou“.

„Receptura pro (...název členského státu) neobsahuje vitamíny a minerální látky z důvodu požadavků stanovených vnitrostátní právní úpravou.“⁹⁰

⁸⁸ Viz HULMÁK, M. § 1751 [Odkaz na obchodní podmínky]. In: HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 150.; BEJČEK, J.; KOTÁSEK, J.; PŘÍKAZSKÁ, M. a kol. Obchodní podmínky. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 32, 33.; Csach, K. Štandardné zmluvy, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 82.

⁸⁹ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 13. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

⁹⁰ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 14, 15. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

Co se **dostupnosti nebo sezónnosti určitých surovin** jako dalšího objektivního faktoru týče, je možné jej akceptovat za podmínky, že výrobce spotřebitele dostatečně informuje a skutečně prokáže, že se jedná o určitého místního (sezónního) dodavatele některé ze složek potravin; zároveň ale musí být sensorické odlišnosti vlastností výrobků pouze menší.⁹¹ V žádném případě však nebude za objektivní důvod uznán případ, kdy výrobky budou mít výrazně odlišné sensorické vlastnosti, přičemž jeden z výrobků bude obsahovat např. složky zjevně nižší kvality.⁹²

Uvádění **regionální chuťové preference spotřebitelů** nebude jako objektivní důvod uznáváno v případech, kdy budou srovnávané výrobky obsahovat podstatné odlišnosti ve složení.⁹³

Technologie výroby bude jako objektivní faktor různého složení potravin zohledněna v případech, kdy podnikatel takovou odlišnou technologií u výrobků prokáže (např. proces fermentace ve výrobním procesu a proces fermentace v samotném obalu výrobku může způsobit odlišnou hustotu jinak stejného výrobku), spotřebitel však musí být opět o takové skutečnosti dostatečně informován (např. „Rozdílná textura výrobku v členských státech EU je způsobena odlišnou technologií výroby při zpracování“).⁹⁴

Jako klamání spotřebitele však bude vždy označen **prodej totožného výrobku s odlišnou gramáží či velikostí obalu**, nebo uvádění **kupní síly obyvatel daného státu** jako objektivního důvodu pro odlišné složení stejně vypadajících výrobků. V těchto případech se však výrobce může postihu jednoduše vyhnout tím, že výrobek uvede na trh v různých státech pod odlišnou značkou.⁹⁵

⁹¹ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 16. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

⁹² Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 17, 18. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

⁹³ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 19. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

⁹⁴ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 20. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

⁹⁵ Viz „Základní principy kontroly dvojí kvality“, str. 21, 22. [online]. [cit. 2021-7-20]. Dostupný z [www: https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx](https://www.szpi.gov.cz/clanek/zakladni-principy-kontroly-dvoji-kvality-potravin.aspx).

6. Návrhy de lege ferenda

Právní regulace ochrany spotřebitele se neustále vyvíjí, protože spotřebitelská politika patří mezi stavební kameny práva EU. Navržená a implementovaná právní regulace je pravidelně a opakovaně revidována tak, aby se zjistilo její fungování v praxi a byly odstraněny její případné nedostatky. Podobně je tomu i v případě regulace dvojí kvality, jejímuž přijetí předcházela poměrně dlouhá diskuze na odborné právní, legislativní i laické úrovni.

Na evropské úrovni vychází revize právní regulace dvojí kvality ze samotného znění směrnice 2019/2161, dle které má Evropská komise předložit do 28. 5. 2024 Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování této směrnice, ve které má za úkol posoudit právní regulaci výrobků dvojí kvality, včetně toho, zda by tyto případy měly podléhat přísnějším požadavkům, včetně zákazu podle přílohy I směrnice 2005/29/ES, a zda jsou nezbytná podrobnější ustanovení o poskytování informací o rozdílech mezi zbožím. Tato skutečnost vyplývá z rozsáhlé diskuze nad variantami regulace dvojí kvality ve směrnici o nekalých obchodních praktikách, neboť jednou z možností bylo uvedení zákazu dvojí kvality do přílohy směrnice, čímž by se dosáhlo toho, že praktiky spojené s dvojí kvalitou by byly zakázané bez dalšího, aniž by bylo nutné posuzovat je např. z pohledu průměrného spotřebitele.

V rámci této zprávy by se Evropská komise měla dále zaměřit na následující skutečnosti:

- posouzení kritéria „totožnosti“ výrobků a možné přidání kritéria i „zdánlivé totožnosti“ (srov. kap. 4.2.2),
- v návaznosti na problematiku interpretace části regulace vztahující se k výskytu totožných výrobků v (několika) členských státech znovu zhodnotit vhodnost formalistického výkladu, že se musí jednat o výskyt praktiky v poměru 1 : 2 členských států (srov. kap. 4.2.3),
- znovu revidovat objektivní a legitimní důvody, případně upřesnit jejich interpretaci v návaznosti na zkušenosti získané v průběhu testování výrobků evropskými a národními kontrolními orgány⁹⁶ (srov. kap. 4.2.5).

Zástupci podnikatelů, kteří jsou konečnými prodejci výrobků, které mohou být označeny jako výrobky dvojí kvality, budou jistě požadovat opětovného zhodnocení personální působnosti směrnice (a směřování postihu pouze k výrobcům daného výrobku), přestože toto kritérium by pak bylo spíše ku prospěchu některých podnikatelů (prodávajících) a nikoli spotřebitelů. Koneční prodejci totiž argumentují, že nemají prakticky žádný vliv na praktiky dovozců, resp. výrobců spočívající v uvádění na trh výrobků dvojí kvality a po uložení sankce těmto konečným prodejcům ze strany kontrolních orgánů jim nezbyvá nic jiného, než požadovat náhradu škody po těchto dalších subjektech. Často však poukazují na nemožnost vyčíslení takové škody, protože kontrolní orgány v rámci uložení sankce ukládají úhrnnou pokutu primárně za nejpřísněji postižitelný (nejzávažnější) správní delikt, přičemž při určení její výše přihlídnou k tomu, že se pachatel dopustí více deliktů v souběhu.⁹⁷

Vliv na rozhodování o budoucnosti (a přísnosti) právní regulace dvojí kvality bude mít zjevně rovněž ekonomická stránka celé problematiky, protože Společné výzkumné centrum Evropské komise připravilo rovněž Ekonomické analýzy rozdílů ve složení zdánlivě stejných značkových potravin na

⁹⁶ Společné výzkumné centrum Evropské komise by mělo v letech 2021 a 2022 uskutečnit další studie, které budou zkoumat vývoj výrobků testovaných v prvních srovnávacích testech v roce 2019.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2021, sp. zn. 3 As 238/2019 – 62.

jednotném trhu,⁹⁸ které se zaměřuje na vysvětlení důvodů, proč podnikatelé nabízejí na různých trzích různé verze stejných nebo podobně označených potravinářských výrobků; analyzovat dopad výrobků dvojí kvality na výběr a blahobyt spotřebitelů a určit hlavní faktory, které určují výskyt výrobků dvojí kvality mezi členskými státy.

Na české úrovni bude třeba ve vztahu k transpozici a implementaci právní regulace dvojí kvality zvážit zejména rozdrobenost právní regulace mezi potravinové výrobky (zákon o potravinách) a ostatní výrobky (zákon o ochraně spotřebitele), protože orientace ve více právních předpisech je složitá nejen pro spotřebitele, ale rovněž pro kontrolní orgány, což je způsobeno mj. i odlišným zněním těchto dvou regulací (přičemž jen jedna je v současné době platná a účinná, druhá je stále v legislativním procesu, takže neznáme její finální znění po schválení v Parlamentu ČR).

Poměrně rychle bude rovněž nutné vyřešit chybějící právní regulaci jiných než potravinových výrobků, protože směrnice 2019/2161, která v souvislosti s výrobky dvojí kvality novelizovala směrnici o nekalých obchodních praktikách, vstoupila v účinnost dne 7. 1. 2020 a členské státy mají povinnost do 28. 11. 2021 přijmout právní regulaci, kterou tuto směrnici implementují s tím, že účinnost této právní regulace nesmí být později než od 28. 5. 2022. Česká republika tak vystavuje možnosti zahájení řízení (tzv. *infringement procedure*) Evropské komise pro nedostatečnou národní transpozici směrnice.

Další změny na české úrovni se dále budou odvíjet zejména od úpravy evropské právní regulace a od praxe kontrolních orgánů (SZPI a ČOI), protože prokazování dvojí kvality bude rovněž závislé na spolupráci s kontrolními orgány v dalších členských státech.

Mezi stěžejní problematické aspekty ochrany spotřebitele (nejen) v České republice však i nadále přetrvává (ne)vymahatelnost nároků spotřebitelů. Hmotné právo, které stanovuje pravidla v oblasti ochrany spotřebitele, je na poměrně vysoké úrovni a je pravidelně revidováno. Problémem je však otázka procesní, a to zejména vymahatelnost nároků spotřebitelů. To platí spíše pro oblast vymáhání soukromoprávních nároků spotřebitelů (nicméně i pro oblast veřejného práva hraje otázka vymahatelnosti svoji roli), u kterých jde ve valné většině o spory, v nichž hodnota předmětu sporu nedosahuje zásadních částek a pro spotřebitele tak není časově ani finančně výhodné ani vhodné do řešení takových sporů soudní cestou investovat.

⁹⁸ Viz <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120297>.

II. Posouzení aktuálního faktického stavu „dvojí kvality potravin“ na vybraných vzorcích potravin prodávaných na českém a zahraničním trhu v návaznosti na Evropskou metodiku pro výběr a testování potravinářských výrobků

1. Metodika

Pro přehodnocení produktů na možnou dvojí kvalitu potravin byly do studie vybrány alespoň tři členské státy EU, tak, jak to vyžaduje harmonizovaná metodika. Testované výrobky byly zakoupeny v České republice (CZ), Slovensku (SK) a Rakousku (AT). Hlavní pozornost byla zaměřena na významné skupiny výrobků v rámci jejich komodit s tím, aby do studie nebyly zahrnuty některé typické lokální produkty od jednotlivých členských států.

Testované sady výrobků byly zvoleny na základě předchozího testování, které proběhlo v členských státech EU v letech 2019 a 2021. Kompletace vzorků byla zahájena 1. července 2021 a studie byla ukončena 31. srpna 2021.

1.1 Posouzení složení a nutriční hodnoty potravin

Údaje na etiketách byly přeloženy kompetentními specialisty v oboru Chemie a technologie potravin Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně na Fakultě technologické, aby nedošlo k nesrovnalostem v odborné terminologii složek potravin. Celkem bylo do re-evaluační studie zahrnuto 15 výrobků představujících 45 jednotlivých vzorků. Byla provedena fotografická dokumentace předních stran obalů všech výrobků a výživové údaje včetně jejich složení či případné deklarace některé z ingrediencí byly zaznamenány do tabulek. Do studie byla zahrnuta široká škála kategorií produktů: pivo, sterilované výrobky, chlazený masný výrobek, kávový nápoj, čaj, cukrovinky, tavený sýr, nealkoholické nápoje, sladká pomazánka a sušenky.

1.2 Senzorické hodnocení

Senzorické hodnocení bylo provedeno za účasti 12 vybraných posuzovatelů proškolených podle ČSN EN ISO 8586 (Senzorická analýza – Obecná směrnice pro výběr, výcvik a sledování činnosti vybraných posuzovatelů a odborných sensorických posuzovatelů) v sensorické laboratoři vybavené dle požadavků normy ČSN EN ISO 8589 (Senzorická analýza – Obecné pokyny pro uspořádání sensorického pracoviště).

Pro sensorické posouzení vzorků byly zvoleny párové porovnávací zkoušky, které sloužily ke zjištění, zda existuje rozdíl mezi potravinami prodávanými pod stejnou značkou v České republice, na Slovensku a v Rakousku. U všech produktů byly hodnoceny dva organoleptické znaky, které byly pro danou potravinu charakteristické. Od každé potraviny byly hodnoceny tři vzorky, a tedy vždy 3 dvojice pro každý znak. Posuzovatelé měli za úkol z každé dvojice vzorků zvolit vzorek s vyšší intenzitou daného znaku (např. sladší, křupavější, tmavší, atd.). Posuzovatelé byli informováni, že párová porovnávací zkouška je zkouška s nucenou volbou, což znamená, že posuzovatelé musí náhodně vybrat jeden vzorek z dvojice i přes to, že mezi nimi rozdíl nevnímají. Výsledky párových porovnávacích zkoušek byly statisticky vyhodnoceny pomocí Studentova t-testu na hladině významnosti 5 %.

Dále byli hodnotitelé požádáni, aby do poznámky uvedli jakékoli charakteristiky, ve kterých se předložené vzorky liší (zejména takové, na které nebyly zaměřeny párové testy).

2. Výsledky

Všechny vzorky testované v naší studii se řídily obecnými zásadami uvedenými v metodice harmonizované pro testování⁹⁹. Testované výrobky představovaly širokou škálu výrobců či vlastníků značek a byla vzata v úvahu srovnatelnost produktů (tzn. například uváděných na trh pod stejným obalem a značkou).

2.1 Posouzení složení a nutriční hodnoty potravin

Pro každý výrobek byl vytvořen panel (viz Příloha), který obsahuje nutriční údaje, seznam složek (je-li uveden na obalu) a fotografie jednotlivých výrobků. Sled jednotlivých surovin odráží jejich množstevní zastoupení v sestupném pořadí. Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 mohou být složky tvořící méně než 2 % v konečném výrobku uvedeny v jiném pořadí.

Směrnice o nekalých obchodních praktikách byla vytvořena za účelem ochrany spotřebitelů před nekalými obchodními praktikami, včetně těch, které spotřebitelům naznačují, že výrobek, který je uváděn na trh pod stejnou značkou a se stejným nebo velmi podobným obalem, je stejný v několika členských státech. Evropská Komise vydala oznámení, které příslušným orgánům poskytuje konkrétní pokyny, jak uplatňovat právní předpisy EU o ochraně potravin a spotřebitelů, zejména na potenciální případy dvojí kvality. To vysvětluje, že uvádění na trh zboží se stejným obalem a značkou, ale s výrazně odlišným složením a smyslovým profilem, by mohlo být v rozporu s UCPD, které je předmětem posouzení, a to případ od případu¹⁰⁰.

Sdělení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele na otázky dvojí kvality výrobků výslovně odkazuje na možné nekalé praktiky při uvádění odlišných potravin na trh, pokud mají potravinářské výrobky zdánlivě identickou prezentaci; jsou uváděny na trh pod stejnou značkou; ale mají významné rozdíly ve složení a/nebo sensorickém profilu. V důsledku toho byly výrobky zahrnuté v této studii klasifikovány podle dvou hlavních kritérií oznámení Komise, a to na základě podobnosti balení výrobků a podobnosti složení výrobků stejné značky nebo výrobce. Odborníci UTB ve Zlíně vizuálně vyhodnotili podobnost obalů výrobků porovnáním vlastností (motiv, barvy, loga, písma, obrázky, rozložení a tvar) přední strany obalu všech vzorků získaných z České republiky, Slovenska a Rakouska. Srovnávací hodnocení bylo omezeno na přední stranu obalu, protože tato strana obalu má největší vliv na nákupní rozhodnutí spotřebitelů. Pokud se lišil pouze jeden z předních obalů různých variant, byl už výrobek hodnocen jako s jiným vzhledem.

Článek 22 v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací spotřebitelům požaduje uvést množství složky nebo kategorie přísad použitých při výrobě nebo přípravě potraviny, pokud dotčená složka nebo kategorie složek: a) je uvedena v názvu potraviny nebo je s tímto názvem obvykle spojována spotřebitelem; b) je na označení zdůrazněno slovy, obrázky nebo grafikou; nebo c) je zásadní pro charakterizaci potraviny a pro její odlišení od produktů, se kterými by mohla být zaměněna kvůli svému názvu nebo vzhledu.

Pokud jde o vzorky hodnocené v této studii, z celkového počtu 15 produktů, 10 z nich bylo identických ve výživových údajích a v případných deklaracích nutričních složek uvedených na obalech

To znamená, že 67 % výrobků bylo uznáno jako identické.

U 26 % výrobků byly uvedeny rozdíly ve složení u jednotlivých surovinových komponent a živin.

2.2 Senzorické hodnocení

Rozdíly v organoleptických vlastnostech byly pozorovány u 3 potravin z 15 (tj. u 20 %)

3. Závěry z testování

Tři členské státy EU (Česká republika, CZ, Slovensko, SK a Rakousko, AT) byly vybrány pro přehodnocení výrobků se zařazením do testovací kampaně EU, jak požaduje harmonizovaná metodika. Celkem byly vyhodnoceny informace o 15 výrobcích představujících 45 jednotlivých vzorků. Výrobky představovaly širokou škálu vlastníků značek a v úvahu byla brána srovnatelnost výrobků (tj. uváděných na trh pod stejným obalem a značkou). Pro každý výrobek byl vytvořen přehled (k dispozici v Příloze), který obsahoval výživové údaje, seznam složek (pokud jsou na etiketě uvedeny) a fotografie výrobků. Kromě hodnocení etiket bylo provedeno sensorické testování 12 vybranými posuzovateli. Pro sensorické testování byly vybrány párové srovnávací testy, které měly uvést, zda existuje rozdíl (rozdíly) mezi potravinářskými výrobky nabízenými pod stejnou značkou v České republice, na Slovensku a v Rakousku.

V této studii bylo 10 z 15 hodnocených výrobků (tj. 67 %) shodných ve výživovém složení a vlastnostech na přední straně obalu ...rganoleptické rozdíly byly zjištěny

u 3 z 15 hodnocených potravin (tj. 20 %).

English Summary of Part I

The aim of Part I. of expert study is a legal analysis of the issue of the so-called dual quality of products with a focus on food, or the transposition and implementation of the legal regulation resulting from Directive 2019/2161, which amended Article 6(2)(c) of the Unfair Commercial Practices Directive. The study also includes a legal assessment of the Common European Food Testing Methodology for the assessment of dual quality (Framework for the selection and testing of foods for the assessment of quality-related characteristics: Harmonised Testing Methodology in the EU) and the methodology of the Czech Agricultural and Food Inspection Authority of the Czech Republic (Basic Principles of Food Dual Quality Control).

'Dual quality' goods are not correctly described as products offered to consumers in different EU Member States that are marketed or sold by an undertaking as having a different taste, composition, quality or weight but with the same or similar (indistinguishable to the average consumer) packaging. The issue of dual quality also covers cases where a trader places on the market a product that contains higher quality ingredients with the aim of persuading consumers to buy that product, but after a few months this product is replaced by a product that looks exactly the same but with a substantially changed (lower quality) content; this behaviour by traders is referred to as quality downgrading. Primarily, however, dual quality products do not only include products that are of inferior quality, but generally products that are identical to products marketed in other Member States, although such products have a substantially different composition or characteristics.

In these misleading commercial practices, the trader relies on the consumer not noticing the change and, even if the consumer wants to compare the different products, they do not have a product from another country or do not remember the exact composition of the original product. In the case of misleading commercial practices, the consumer's perception always plays a major role, as the consumer's choice and purchase focuses on the information in the product's 'main field of vision', which is what first catches the consumer's attention and has a primary influence on his decision whether or not to buy the product.

At the European level, the issue of dual quality is regulated not only by the above-mentioned amendment to the Unfair Commercial Practices Directive, but also by a number of other guidance documents, including in particular the Commission Communication on the application of EU food and consumer protection legislation in cases of the dual quality of products - the specific case of food, the Framework for the selection and testing of foods for the assessment of quality-related characteristics: A harmonised testing methodology in the EU or 'A comprehensive comparison of quality attributes of food products in the EU - Part 1' and 'Results of an EU-wide comparison of quality-related characteristics of branded food products - Part 2 - Sensory testing' produced by the Joint Research Centre of the European Commission. The aim of all these documents is generally to help national authorities to determine whether an undertaking is in breach of EU (or national) law when it sells products with different compositions under the same brand in different countries, thereby misleading consumers.

At the Czech level, the issue of dual quality is currently only partially addressed in the food sector, as the amendment to the Unfair Commercial Practices Directive has only been transposed into the Food Act and does not cover non-food products. Although the Czech legislator has also prepared an amendment to the Consumer Protection Act which would penalise misleading practices in the area of dual quality for all products, this law has not been adopted to date. In view of the forthcoming elections to the Chamber of Deputies in October 2021, it is unlikely that the draft amendment to the Consumer Protection Act will be approved by both chambers of the Czech Parliament by the deadline set by the

Directive for its transposition, although the explanatory memorandum mentions several times that it is desirable that dual quality of products as an unfair commercial practice be banned as soon as possible. In addition, the Ministry of Agriculture has also prepared an amendment to the Act on Significant Market Power, which does not aim to directly sanction the offering of food of dual quality to consumers, but rather to regulate the relations between various entrepreneurs within food chains and their practices which consist of their unwillingness to supply the Czech market with food intended for other markets (the issue of the so-called prohibition of product territoriality). However, even this amendment has not been submitted to the Chamber of Deputies of the Czech Republic as part of the legislative process, so it is again almost certain that this amendment will not be debated and approved during the current term of the Chamber of Deputies.

Given that the amendment to the Unfair Commercial Practices Directive requires the Member States to adopt dual quality regulation by 28 November 2021, and that this regulation may not take effect later than 28 May 2022, the Czech Republic faces the possibility of the European Commission initiating infringement proceedings for insufficient national transposition of the Directive.

With effect from 12 May 2021, the Foodstuffs Act regulates dual quality of foodstuffs in Article 10(1)(g) by prohibiting the placing on the market of foodstuffs apparently identical to foodstuffs marketed in other EU Member States, even though the foodstuff marketed in the Czech Republic has a substantially different composition or properties, unless this is justified by legitimate and objective facts and unless the foodstuff is accompanied by easily accessible and sufficient information on this different composition or properties.

The problematic aspect of this regulation is, in particular, its exclusive focus on foodstuffs (while regulation of other products is currently not adopted) and some partial differences from the legal regulation of dual quality in the Unfair Commercial Practices Directive (in particular, apparent identity and its interpretation, and the assessment of legitimate and justifiable facts). The interpretation of the obligation to provide readily accessible and sufficient information on the different composition or characteristics of foodstuffs will also be an issue, in particular with regard to the possibility to fulfil this obligation by providing alternatives to the information on the labelling (e.g. by linking to the trader's website).

Where there is a suspicion of a conflict with the above legal regulation of dual quality foods, it is necessary that the public authorities proceed to assess such a conflict on a case-by-case basis (it is not possible to assess dual quality foods in a blanket manner). In doing so, the inspection authorities should not only base themselves on the abovementioned Foodstuffs Act, which prohibits the marketing of dual quality foodstuffs, but also on other guidance documents and methodologies at European and national level.

Thus, at the national (Czech) level, the State Agricultural and Food Inspection Authority, in accordance with the above-mentioned documents, examines whether the criteria of the Unfair Commercial Practices Directive, or the amendment to the Food Act into which the Directive was transposed for the food sector, are met, namely whether there is a significant difference between the food products being compared and whether or not there are objective reasons for this. For these procedures, it has issued and regularly supplements (refines) its own methodology, the so-called Basic Principles of Dual Quality Control.

English Version of Part II

1. Methodological approach

Three EU Member States were chosen for the re-evaluation of products with inclusion in the EU testing campaign as required in the harmonised methodology. Nominations of products for testing were received from the Czech Republic (CZ), Slovakia (SK) and Austria (AT). The main interest was focused on significant groups of products avoiding typical domestic products differing from individual Member States.

This set of products was complemented by products of a similar nature, which had been subjected to previous studies in 2019 and 2021. The sampling collection started on 1 July with a dead-line set to 31 August 2021.

1.1 Assessment of the composition and nutritional value of foods

The label information was translated by the competent food specialists at Tomas Bata University in Zlín, Faculty of Technology into English to eliminate inconsistencies in the terminology of food ingredients. In total, information for 15 products representing 45 individual samples was evaluated and recorded as digital photographs and tables. A wide range of product categories were included in this study: beer, canned food, chilled meat product, coffee, confectionary, dairy, hot drinks, soft drinks, spread and sweet biscuits.

1.2 Sensory testing

Sensory assessment was performed with 12 selected assessors trained according to ISO 8586:2012 in the sensory laboratory designed in accordance with ISO 8589:2007.

Paired comparison tests were chosen for sensory testing to state whether the difference(s) between food products offered under the same brand in the Czech Republic, Slovakia and Austria exist(s). Two organoleptic characteristics were assessed in all food products. Panellists were requested to choose more intense (e.g. sweeter, darker, salter, etc.) samples from each pair. Panellists were also informed that this test is forced choice test; assessors needs to randomly select one sample from the pair even if they do not perceive any difference. Data were statistically evaluated by Student t-test with 5% level of significance.

Furthermore, panellists were asked to describe and compare all of the food products especially in terms of characteristics which were not assessed in pair comparison tests.

2. Results

All samples tested in our study followed the general principles as outlined in the EU harmonised testing methodology¹⁰¹. For instance, products represented a wide range of brand owners and comparability of products (i.e. marketed under the same packaging and branding) were taken into the consideration.

2.1 Assessment of the composition and nutritional value of foods

For each product, a dashboard was created (available in the annex), containing the nutrition declaration, list of ingredients (if given on the label) and photos of the products. The sequence in the ingredients reflects their quantities in declining order. According to Regulation (EU) No 1169/2011 of

¹⁰¹ See https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/eu_harmonised_testing_methodology_-_framework_for_selecting_and_testing_of_food_products_to_assess_quality_related_characteristics.pdf.

the European Parliament and of the Council ingredients constituting less than 2% of the finished product may be listed in a different order.

The Unfair Commercial Practices Directives (UCPD) were established to protect consumers from unfair business practices, including those suggesting to consumers that a product, which is marketed under the same brand and with the same or very similar packaging is the same across several Member States (Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market). The European Commission has issued a Notice that provides concrete guidelines for competent authorities on how to apply EU food and consumer protection law, in particular to potential dual quality cases. This explains that the marketing of goods with the same packaging and branding but with a significantly different composition and sensory profile could be contrary to the UCPD subject to a case-by-case assessment (Commission Notice on the application of EU food and consumer protection law to issues of Dual Quality of products - The specific case of food (2017/C 327/01).

The Commission Notice on the application of EU food and consumer protection law to issues of Dual Quality of products explicitly refers to possible unfair practices in the marketing of differentiated food products in the Market if food products have a seemingly identical presentation; are marketed under the same brand; but have significant differences in composition and/or sensory profile. Consequently, the products included in this study were classified by the two main criteria of the Commission Notice: similarity of product packaging

And similarity of composition of the same branded or private label food product. Similarity of packaging of the products was visually evaluated by experts of TBU in Zlín comparing the features (motif, colours, logos, fonts, pictures, layout, and shape) of the front-of-pack of all samples obtained from different markets and countries. Comparative evaluation was restricted to the front-of-pack as this side of the packaging has the largest influence on consumers' purchasing decision. If just one of the front-of-packs of the different variants differed, the product was rated having a different appearance.

Article 22 of the Food Information (Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council) requires to indicate the quantity of an ingredient or category of ingredients (QUID) used in the manufacture or preparation of a food where the ingredient or category of ingredients concerned: (a) appears in the name of the food or is usually associated with that name by the consumer; (b) is emphasised on the labelling in words, pictures or graphics; or (c) is essential to characterise a food and to distinguish it from products with which it might be confused because of its name or appearance.

Regarding the samples evaluated in this study from the total of 15 products 10 of them were identical in nutrition composition and front-of-pack characteristics.

In this study, 10 of the 15 products evaluated (i.e. 67%) were identical in nutritional composition and front-of-pack characteristics. Organoleptic differences were observed for 3 of the 15 food products (i.e. 20%) assessed.

|