



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Jany Volkové a Mgr. Barbory Berkové ve věci

žalobkyně: **S. P. I. L.**,
sídlem Ch. M., 942 W. D. N., S., O., S. s. a.
podnikající v České republice prostřednictvím organizační složky S. P. I. L.,
IČO X
sídlem K. 1224/42, P. 3

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, IČO 75014149
sídlem Květná 15, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 4. 2019, č. j. SZPI/AY871-31/2018, ve věci
přestupku,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci

- 1. Žalobou podanou dne 17. 6. 2019 se žalobkyně domáhala u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci zrušení rozhodnutí žalované ze dne 12. 4. 2019, č. j. SZPI/AY871-31/2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 1. 11. 2018, č. j. SZPI/AY871-27/2018, a toto rozhodnutí potvrdila.

2. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím uložil žalobkyni pokutu ve výši 160 000 Kč za přestupek podle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon č. 40/1995 Sb.“). Dále správní orgán I. stupně uložil žalobkyni povinnost uhradit náklady řízení podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), ve výši 1 000 Kč.
3. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že je žalobkyně vinna tím, že dne 31. 10. 2017 zadala (objednala jako zadavatel) u společnosti B. a. s., IČ: X, se sídlem na adrese: S. 2127/13, X P. 2, která je vydavatelem časopisu M. P., reklamu na potravinu – doplněk stravy M. S., 180 tablet, která nesplňovala požadavky stanovené v čl. 7 odst. 3 nařízení (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, neboť tato reklama obsahovala tvrzení přisuzující dotčené potravine léčebné vlastnosti – v časopise M. P. ze dne 11. 11. 2017 na straně č. 29 bylo uveřejněno tvrzení ve znění: „Zázračný enzym, který vás postaví na nohy“, „Musíte dlouhodobě užívat antibiotika? Vsaďte na účinné a osvědčené řešení M. S.“, „Přípravek S. obsahuje originální komplex přírodních látek Silk Up, ve kterém se pojí vzácný enzym serrapeptáza 180 000 se silným extraktem z kurkumy a mědi, jenž působí pozitivně na organismus“, „náznaky zánětlivých reakcí“ a dále byla vedle textu vyobrazena postava držící v jedné ruce berle s rukama napřaženými vzhůru. Z kombinace použitých výrazů „postaví vás na nohy“, „musíte dlouhodobě užívat antibiotika?“, „vsadte na řešení M. S.“, „působí pozitivně na organismus“, „náznaky zánětlivých reakcí“ a ve spojení s vyobrazením postavy s berlemi v jedné ruce, která má zdvižené obě ruce nad hlavu, mohl dle správního orgánu I. stupně spotřebitel nabýt dojem, že dotčená potravina M. S. je vhodná pro léčbu nemoci. Žalobkyně zadáním reklamy na doplněk stravy M. S. obsahující tvrzení, která v rozporu s článkem 7 odst. 3 nařízení (EU) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, připisují tomuto výrobku vlastnosti zmírnit či vyléčit onemocnění (tj. nikoli normální stav lidského organismu), nedodržela povinnost uvedenou v § 5d odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb. a dopustila se přestupku dle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb.

B. Žaloba

4. Žalobkyně navrhovala, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil. Měla za to, že napadené rozhodnutí je nezákonné, protože spočívá na nesprávném právním posouzení věci, současně je nepřezkoumatelné, protože se žalovaná dostatečně nevypořádala s relevantní argumentací žalobkyně.
5. Dále namítala:
 - a) Nesprávné posouzení vztahu léčebných a zdravotních tvrzení
6. Žalobkyně měla za to, že správní orgány postavily svá rozhodnutí na nesprávném právním výkladu vztahu Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. 12. 2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin (dále jen „nařízení č. 1924/2006“), a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. 10.

2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011“). Správní orgány podle žalobkyně nesprávně posoudily tvrzení „na obalech výrobků“ jako léčebná tvrzení, přičemž daná tvrzení je třeba kvalifikovat jako funkční zdravotní tvrzení dle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 1924/2006, která jsou v rámci přechodných opatření přípustná, neboť se jedná o tvrzení na tzv. on hold seznamu. Podle žalobkyně je úprava obsažená v nařízení č. 1924/2006 přípustnou odchylkou od čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011; při posuzování naplnění čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 je třeba, aby bylo současně posouzeno, zda to které tvrzení nespadá do odchylek od daného ustanovení, zejména pak pod úpravu nařízení č. 1924/2006. Žalovaná proto byla povinna zjistit, zda tvrzení použitá „na obalech“ výrobků jsou v souladu s nařízením č. 1924/2006. Pokud tak neučinila, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na závěry uvedené v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 70/2012, sp. zn. 11 A 88/2014, a rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 91/2013.

b) Vady dokazování a nesprávné právní posouzení

7. Žalobkyně nesouhlasila s tím, jak se žalovaná vypořádala s rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 70/2012 předloženým ve správním řízení. Dle jejího názoru je rozsudek nejvíce přílehlavý na posuzovanou věc ze všech rozhodnutí správních soudů, protože městský soud uznal, že je u výrobků žalobkyně přípustné použít tvrzení „protizánětlivé účinky“, obsažené na on hold seznamu. Žalovaná dále dezinterpretovala rozhodovací praxi Magistrátu hlavního města Prahy, který v návaznosti na rozsudek městského soudu zastavil řízení ve věci žalobkyně. Na základě těchto podkladů jasně vyplývá, že léčebná a zdravotní tvrzení jsou „spojené nádoby“, což žalovaná nezohlednila.
8. Žalovaná dále nesprávně posoudila odvolací námitky o neprovedení klinických studií jako důkazu. Žalobkyně ve správním řízení předložila studie v anglickém jazyce, proto ji správní orgán I. stupně vyzval k jejich přeložení. Žalobkyně následně předložila prostý překlad zásadních částí spolu s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 12/2014-60. Správní orgán I. stupně však uvedl, že svou výzvou k doložení úředních překladů dal žalobkyni najevo, že obsahu daného textu nerozumí (neboť se jedná o odborný text v anglickém jazyce) a vyžaduje tedy jeho úředně ověřený překlad do jazyka českého. Podle žalobkyně aby byl nutný překlad úředně ověřený, musí existovat pochybnosti správního orgánu či jiného účastníka řízení ohledně správnosti prostého překladu. Po předložení prostého překladu však správní orgán I. stupně žádné pochybnosti nevznsl. Žalovaná však i přesto posoudila neprovedení klinických studií jako správný postup a pokud jde o předložený překlad, doplnila, že klinické studie nejsou relevantní pro posouzení, zda reklama na dotčený doplněk stravy obsahovala či neobsahovala tzv. léčebná tvrzení. Žalobkyně však z této oblasti vycházela z rozsudku Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 7 A 70/2012, když tento požadoval, aby byla zdravotní tvrzení, včetně těch vyplývajících z on hold seznamu, srozumitelná spotřebiteli a vědecky zdůvodnitelná. Předložené klinické studie jednoznačně podporují tvrzení nahlášená na on hold seznamu.
9. Žalovaná dále nesprávně posoudila námitky ohledně použití obsahu internetových stránek www.wikiskripta.eu. Správní orgán I. stupně uvedl, že články nacházející se na stránkách www.wikiskripta.eu považuje za výtah z údajů uvedených v předmětné odborné literatuře. Podle žalobkyně však správní orgány neověřily, zda informace z odborné literatury byly řádně uvedeny v nepozměněném stavu, či zda odkaz na odbornou literaturu není uveden pouze „na oko“.

10. Žalobkyně dále uvedla, že v odvolání namítala nesrozumitelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, protože citace závěrů rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ve věci sp. zn. 65 A 102/2016 se v rozhodnutí správního orgánu I. stupně lišila od vlastního textu daného rozsudku.
11. Žalobkyně dále zpochybnila závěry, ke kterým žalovaná dospěla v souvislosti s rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 23 Cdo 3845/2012. Reklama na výrobek žalobkyně stejně jako ve věci řešené Nejvyšším soudem obsahuje nadsázku a spotřebitel je schopen rozlišit účinek doplňku stravy od účinků léčivého přípravku.

c) Nezákonnost a nepřiměřenost pokuty

12. Žalobkyně namítala, že uložená pokuta je nepřiměřená, že správní orgány nezohlednily okolnosti svědčící v její prospěch a odůvodnění pokuty není dostatečné a náležité. Žalovaná v napadeném rozhodnutí toliko zopakovala odůvodnění správního orgánu I. stupně, a pouze krátce se vyjádřila k odvolacím námitkám.
13. Žalobkyně nesouhlasila s tím, jak se žalovaná vypořádala s rozsudky, které předkládala ve správním řízení. Žalobkyně namítala, že žalovaná odmítla daná rozhodnutí jakkoliv zohlednit, dokonce ani jako polehčující okolnost v rámci ukládání pokuty, respektive ke zhodnocení okolností spáchání přestupku. Oproti tomu správní orgán I. stupně pro zjištění přítěžujících okolností provedl k důkazu rozhodnutí, kterými již byla žalobkyni pokuta uložena, která navíc ještě nenabyla právní moci. Takový postup nelze považovat za řádný, protože je třeba přihlídnout jak ke skutečnostem v neprospěch obviněného, tak ke skutečnostem, které jsou v jeho prospěch.
14. Správní orgány přičetly k tíži žalobkyně význam chráněného zájmu – poskytování neklamavých informací spotřebitelům a možné následky, které mohly být spotřebitelům způsobeny. Podle názoru žalované mohli být spotřebitelé dotčeni v ekonomické rovině, neboť neobdrželi produkt odpovídající požadavkům právních předpisů. Dle žalobkyně je však v této oblasti stěžejní, zda stěžovatelé obdrželi produkt s tvrzenými vlastnostmi; i ohledně této skutečnosti měly správní orgány provést k důkazu klinické studie. Skutečnost tvrzená žalovanou, tedy že spotřebitelé obdrželi výrobky odlišující se svými vlastnostmi od očekávání, nebyla nijak prokázána, naopak předložené klinické studie svědčí o opaku. Žalobkyně si je přitom vědoma judikatury, že skutečné vlastnosti nejsou v posuzování prezentace výrobků relevantní, nicméně relevantní musí být v případě, kdy správní orgán tvrdí, že spotřebitel byl v tomto směru poškozen.
15. Správní orgány nijak nezohlednily, že žalobkyně provedla kontrolu dotčené reklamy řádně, když vycházela z podkladů, o jejichž správnosti neměla pochybnosti, tj. z rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 70/2012 a z praxe příslušných správních orgánů. Žalobkyně provedla kontrolu reklamy a porovnála ji s požadavky právních předpisů, k výkladu právních předpisů použila výše uvedené podklady.
16. Žalobkyně pak zejména nesouhlasila s odůvodněním okolností, za kterých měl být přestupek spáchán, a které správní orgán I. stupně vyhodnotil k její tíži. Nesouhlasila s tvrzením správních orgánů, že informace poskytnuté v reklamním tvrzení cílily na skupinu zvláště zranitelných spotřebitelů. Dle názoru žalobkyně se jedná o vysokou až nadstandardní míru ochrany spotřebitele. Ostatně v rozhodnutí ze dne 14. 7. 2017, sp. zn. 2 As 5/2017 Nejvyšší správní soud vyslovil, že takto vysoce nastavený standard ochrany spotřebitele však nemůže zcela vylučovat reklamu na doplňky stravy. Ani zvláště zranitelný

spotřebitel nemůže požívat absolutní ochrany; nelze na něho nahlížet jako na nesoudného či nesvéprávného člověka, jehož je zapotřebí chránit jako „malé dítě“.

17. Udělenou sankci žalobkyně považovala za nepřiměřenou, neboť neodpovídá povaze ani závažnosti údajně spáchaného přestupku. Uložená pokuta nezohledňuje dosavadní praxi Státní zemědělské a potravinářské inspekce.
18. Pokutu ve výši 160 000 Kč považovala žalobkyně za nepřiměřenou i vzhledem k předchozí sankci, která jí byla týmiž správními orgány již dříve uložena. V předchozím řízení jí byla uložena pokuta ve výši 140 000 Kč za dva skutky, dvě jednání, dvě různé reklamy na dva produkty. Jednání bylo tehdy posouzeno jako závažné. Ačkoliv nyní je ukládána sankce toliko za jeden skutek, byla jí uložena pokuta vyšší.
19. Žalobkyně navrhovala zrušení napadeného rozhodnutí, nebo aby krajský soud eventuelně snížil pokutu podle § 65 odst. 3 s. ř. s.

C. Vyjádření žalované

20. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 18. 5. 2018 navrhla zamítnutí žaloby.
21. Uvedla, že lze užívat tvrzení nahlášená na „on hold“ seznamu v souladu s čl. 28 odst. 5 a 6 nařízení č. 1924/2006, do doby, než o nich bude rozhodnuto, nicméně žalobce svou reklamou překročil hranici mezi funkčním zdravotním tvrzením, které mohl použít, a léčebným tvrzením, které je dle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, nehledě na jeho zařazení na jakýkoli seznam, zakázáno. Správní orgán I. stupně podrobně popsal, proč předmětná tvrzení považoval za léčebná a proč již nelze užitá tvrzení akceptovat jako funkční zdravotní, žalovaný se s tímto detailním vyjádřením ztotožnil. Žalobkyně užila léčebná tvrzení, a proto zákaz uvedený v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 se na daný případ vztahuje v plném rozsahu.
22. Žalobkyně odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2016, sp. zn. 7 A 70/2012 v rámci Vyjádření k provedení dokazování ze dne 7. 9. 2018, a dále i v odvolání proti napadenému rozhodnutí. K rozsudku i k doprovodné argumentaci se podrobně vyjádřil správní orgán I. stupně, konkrétně na stranách 8-15 svého rozhodnutí, přičemž přesvědčivě vysvětlil, proč argumentace žalobkyně neobstojí a závěry rozsudku nedopadají na věc projednávanou v tomto správním řízení. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí s názorem správního orgánu I. stupně ztotožnila.
23. Žalovaná uvedla, že se vyjádřila ke všem odvolacím námitkám žalobkyně, námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tak odmítá. Ke konkrétní námitce použití funkčních zdravotních tvrzení se žalovaná vyjádřila opakovaně v tom smyslu, že posuzovaná tvrzení nejsou zdravotními tvrzeními, ale léčebnými, a proto jejich uvedení na provizorním on hold seznamu není rozhodující, neboť jsou dle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 zakázána.
24. Žalovaná na straně 21 napadeného rozhodnutí připustila, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně chybí odůvodnění, proč nebyl rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 70/2012 přijat jako podklad řízení resp. proveden jako důkaz listinou. Vysvětlila však žalobkyni, že tak správní orgán I. stupně učinil z důvodu, že tento judikát nijak neprokazuje skutkový stav. Toto pochybení správního orgánu I. stupně nebylo tak závažné, aby vedlo k závěru o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť ten přesvědčivě vysvětlil, proč argumentace žalobkyně neobstojí a

závěry rozsudku nedopadají na věc projednávanou v tomto správním řízení. Tento postup tak žalobkyni nekrátil na jejích právech. K námitce ohledně dezinterpretování rozhodovací praxe Magistrátu hlavního města Prahy žalovaná uvedla, že si není vědoma žádné dezinterpretace.

25. Skutečnost, že žalobkyni již byly v jiných řízeních uloženy pokuty za obdobná jednání, žalovaná nehodnotila jako recidivu ve smyslu § 40 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., ale pouze jako skutečnost, že žalobkyně nedbala upozornění správního orgánu I. stupně, který s ní vedl již dvě správní řízení, a i nadále tento druh přestupku páchala.
26. V posuzovaném případě správní orgán I. stupně odmítl provést jako důkaz prostý překlad studií, ve kterém byly přeloženy do českého jazyka některé části klinických studií. Úřední překlad klinických studií žalobkyně i přes výzvu nepředložila. Správní orgán I. stupně se přesto předloženými listinami řádně zabýval a konstatoval, že nejsou relevantní pro posouzení, zda reklama na dotčený doplněk stravy obsahovala či neobsahovala tzv. léčebná tvrzení, proto je pro jejich nadbytečnost neprovedl jako důkazy listinou, ani nepřijal za podklady rozhodnutí. K námitce použití internetové stránky www.w.eu žalovaná uvedla, že důkaz provedený příspěvkem z internetové encyklopedie není a priori nepřípustný. Je vždy na posouzení konkrétní informace, zda je dostatečně věrohodná a z důvěryhodného zdroje. Správní orgán I. stupně se důvěryhodností zabýval, když citoval odbornou literaturu. Navíc žalobkyně nijak nerozporovala samotný obsah daných článků, nepředložila ani nenavrhla důkaz, který by rozporoval definice nemoci a zánětu, tedy definice, které byly použity právě na základě tohoto důkazu listinou. Pokud by správní orgány vycházely z obecně známého obsahu pojmů nemoc a zánět, dospěly by ke stejnému závěru i bez použití internetové encyklopedie.
27. Žalovaná na stranách 24 – 27 napadeného rozhodnutí řádně přezkoumala úvahy správního orgánu I. stupně, na základě kterých byla určena výše pokuty, a následně se podrobně zabývala jednotlivými námitkami žalobkyně, proto k námitce nepřiměřenosti uložené pokuty plně odkázala na napadené rozhodnutí.

D. Replika žalobkyně

28. Žalobkyně v replice ze dne 20. 5. 2020 zopakovala, že žalovaná nesprávně posoudila předmětná tvrzení jako léčebná tvrzení, přestože se jedná o zdravotní tvrzení dle nařízení č. 1924/2006, konkrétně o funkční zdravotní tvrzení dle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 1924/2006; tato tvrzení jsou v rámci přechodných opatření daného nařízení přípustná, neboť jsou obsažena na tzv. on hold seznamu.
29. Tvrzení obsažená na „on hold“ seznamu užitá v souvislosti s látkou, pro kterou byla na tento seznam umístěna, jsou až do jejich finálního posouzení přípustná a uplatní se na ně přechodné období dle čl. 28 odst. 5 nařízení č. 1924/2006, když se jedná o funkční zdravotní tvrzení. Je tedy zřejmé, že na vytýkaná tvrzení je třeba pohlížet jako na funkční zdravotní tvrzení přípustná do doby, než o nich bude rozhodnuto Evropskou komisí, tedy než budou zařazena na seznam schválených zdravotních tvrzení, nebo nebudou schválena. Správní orgány si „ulehčily“ svou činnost tím, že posuzovaná tvrzení prohlásily za léčebná, přestože z kontextu projednávaného případu a při správné interpretaci výše citovaných předpisů musely dospět k závěru, že se o léčebná tvrzení nejedná. Naopak bylo třeba se zabývat obsahem zdravotních formulací a jejich souladem s „on hold“ seznamem, což správní orgány opomenuly.

30. Dále žalobkyně brojila proti tomu, že nebyl k důkazu proveden rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 70/2012, který podle žalované neprokazuje skutkový stav. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením žalované, že žalobkyně mohla jen těžko očekávat, že jednala v souladu se zákonem, když opakovaně propagovala doplňky stravy formou zakázaných léčebných tvrzení. Žalovaná by k takovému závěru nemohla dospět právě za situace, pokud by se řádně zabývala shora uvedeným rozsudkem městského soudu, který jako důkaz v rozporu s procesními předpisy nepřipustila.
31. V procesu dokazování došlo k závažnému pochybení tím, že správní orgány odmítly provést k důkazu klinické studie. Žalovaná nebyla oprávněna argumentovat tím, že předmětné listiny nebyly předloženy v úředních překladech, když proti prostým překladům nevznel žádný ze správních orgánů žádné připomínky.
32. Žalobkyně setrvala na závěru, že uložená pokuta byla uložena v nepřiměřené výši a že správní orgány izolovaně zohlednily toliko přítěžující okolnosti.

E. Skutečnosti vyplývající ze správního spisu

33. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že dne 25. 5. 2017 provedl správní orgán I. stupně u žalobkyně kontrolu reklamy, na jejímž základě sepsal protokol ze dne 25. 5 2017, č. P035-80080/17.
34. Dne 10. 8. 2018 vydal správní orgán I. stupně oznámení o zahájení správního řízení, ve kterém žalobkyni sdělil, že je podezřelá z toho, že dne 31. 10. 2017 zadala (objednala jako zadavatel) u společnosti B. a.s., IČ: X, se sídlem na adrese: S. 2127/13, X P. 2, která je vydavatelem časopisu M. P., reklamu na potravinu – doplněk stravy M. S., 180 tablet, která nesplňovala požadavky stanovené ustanovením čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, neboť tato reklama obsahovala tvrzení přisuzující dotčené potravině léčebné vlastnosti – v časopise M. P. ze dne 11. 11. 2017 na straně č. 29 bylo uveřejněno tvrzení ve znění: „Zázračný enzym, který vás postaví na nohy“, „Musíte dlouhodobě užívat antibiotika? Vsaďte na účinné a osvědčené řešení M. S.“, „Přípravek S. obsahuje originální komplex přírodních látek Silk Up, ve kterém se pojí vzácný enzym serrapeptáza 180 000 se silným extraktem z kurkumy a mědi, jenž působí pozitivně na organismus“, „náznaky zánětlivých reakcí“ a dále byla vedle textu vyobrazena postava držící v jedné ruce berle s rukama napřaženými vzhůru. Z kombinace použitých výrazů „postaví vás na nohy“, „musíte dlouhodobě užívat antibiotika?“, „vsaďte na řešení M. S.“, „působí pozitivně na organismus“, „náznaky zánětlivých reakcí“ a ve spojení s vyobrazením postavy s berlemi v jedné ruce, která má zdvižené obě ruce nad hlavu, může spotřebitel nabýt dojmu, že dotčená potravina M. S. je vhodná pro léčbu nemoci.
35. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 1. 11. 2018, č. j. SZPI/AY871-27/2018, shledal, že žalobkyně zadáním reklamy na doplněk stravy M. S. obsahující tvrzení, která v rozporu s článkem 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 připisují tomuto výrobku vlastnosti zmírnit či vyléčit onemocnění (tj. nikoli normální stav lidského organismu), nedodržela povinnost uvedenou v § 5d odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb. a dopustila se přestupku dle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb., proto ji uložil pokutu ve výši 160 000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
36. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojila žalobkyně odvoláním, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

F. Posouzení věci krajským soudem

37. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“)], přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
38. Žalobkyně v podané žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalované. Krajský soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou pro kterou by musel rozhodnutí žalované dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit.
39. Nyní posuzované napadené rozhodnutí splňuje základní obsahové náležitosti, z odůvodnění je možné zjistit, jakými úvahami byla žalovaná při své rozhodovací činnosti vedena, jakými skutečnostmi se zabývala a jaké důvody ji vedly k vyslovení závěrů obsažených v napadeném rozhodnutí. Z rozhodnutí lze zjistit závěry, které žalovaná ve vztahu k uplatněným námitkám žalobkyně zaujala a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěla. Žalobkyně ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo.
40. Podle žalobkyně bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože se žalovaná dostatečně nevypořádala s její relevantní argumentací. K této otázce lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, podle kterého *„povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá“*. Tak tomu bylo v posuzované věci, kdy žalovaná přezkoumatelným způsobem žalobkyni vysvětlila, že se neztotožňuje s jejím názorem, že v reklamě byla uvedena zdravotní tvrzení, a následně vysvětlila, z jakých důvodů považuje tato tvrzení za léčebná. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále vysvětlil, že *„absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13). Zpravidla proto postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, je akceptovatelná i odpověď implicitní (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, odstavec 4 odůvodnění; usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, odstavec 5 odůvodnění; usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09, odstavec 6 odůvodnění [dostupné, stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>]), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72“*. V souladu s citovanými závěry nelze dle krajského soudu považovat napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, jelikož v jeho odůvodnění žalovaná vyslovila od názoru žalobkyně odlišný závěr,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

který zdůvodnila, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Žalovaná řádně vypořádala nosné námitky a dostatečně odůvodnila své závěry o tom, proč považuje tvrzení za léčebná. Za této situace tak neměla povinnost zkoumat, zda předmětná reklamní tvrzení spadají do odchylek podle nařízení č. 1924/2006.

41. Krajský soud tedy ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. O jednotlivých žalobních námitkách proto uvážil takto:
 - a) Nesprávné posouzení vztahu léčebných a zdravotních tvrzení
42. V nyní posuzované věci dospěly správní orgány k závěru, že předmětná reklamní tvrzení přisuzovala výrobkům vlastnosti umožňující zabránit lidské nemoci nebo ji vyléčit, proto dle jejich názoru žalobkyně nedodržela povinnost uvedenou v § 5d odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb. a dopustila přestupku dle § 8a odst. 2 písm. j) téhož zákona.
43. Podle § 5d odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb. *reklama na potraviny musí splňovat požadavky stanovené zákonem o potravinách a tabákových výrobcích, zejména pokud jde o uvedení informace naznačující, že země původu potraviny je Česká republika, přímo použitelným předpisem Evropské unie o poskytování informací o potravinách spotřebitelům a přímo použitelnými předpisy Evropské unie, které stanoví pravidla pro použití označení původu, zeměpisných označení a tradičních výrazů.*
44. Správní orgány měly za to, že reklamní tvrzení lze hodnotit jako léčebná tvrzení. S tím žalobkyně nesouhlasila a měla za to, že se jednalo o funkční zdravotní tvrzení.
45. Dle krajského soudu je tak pro posouzení věci zásadní odlišit pojmy léčebné tvrzení ve smyslu nařízení č. 1169/2011 a zdravotní tvrzení ve smyslu nařízení č. 1924/2006.
46. Podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 *s výhradou odchylek stanovených v právních předpisech Unie nesmějí informace o potravině připisovat jakékoli potraviny vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat.* Toto ustanovení tedy vymezuje pojem léčebné tvrzení jako tvrzení o tom, že konzumace potraviny umožní zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit.
47. Nařízení č. 1924/2006 upravuje v čl. 1 předmět a oblast své působnosti tak, že *uvádí v soulad právní a správní předpisy v členských státech, které se týkají výživových a zdravotních tvrzení, aby bylo zajištěno účinné fungování vnitřního trhu a zároveň i vysoká míra ochrany spotřebitele,* s tím, že se vztahuje na výživová a zdravotní tvrzení uváděná mj. při označování potravin. Jedná se tedy o zdravotní tvrzení obsažená v obchodních sděleních určených konečnému spotřebiteli. V bodě 3 preambule nařízení stanoví, že obecná ustanovení o označování potravin jsou uvedena ve Směrnici č. 2000/13/ES, jež obecně zakazuje používání údajů, které by kupujícího uváděly v omyl nebo které připisují potravinám léčebné vlastnosti. Dále preambule uvádí, že nařízení č. 1924/2006 by mělo doplnit obecné zásady směrnice 2000/13/ES a stanovit zvláštní ustanovení pro používání výživových a zdravotních tvrzení při označování potravin, které mají být jako takové dodány spotřebiteli. Tato směrnice byla následně nahrazena nařízením č. 1169/2011.
48. Nařízení č. 1924/2006 v čl. 2 bodě 2 odst. 5) a 6) definuje pojmy „zdravotní tvrzení“ (*každé tvrzení, které uvádí, naznačuje nebo ze kterého vyplývá, že existuje souvislost mezi kategorií potravin, potravinou nebo některou z jejích složek a zdravím*) a „tvrzení o snížení rizika onemocnění“ (*každé zdravotní tvrzení, které uvádí, naznačuje nebo ze kterého vyplývá, že spotřeba určité kategorie potravin, potraviny nebo některé z jejích složek významně snižuje*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

riziko vzniku určitého lidského onemocnění). Podle čl. 10 odst. 1 jsou zdravotní tvrzení zakázána, pokud neodpovídají obecným požadavkům v kapitole II a zvláštním požadavkům v této kapitole a pokud nejsou schválena v souladu s tímto nařízením a obsažena v seznamu schválených tvrzení stanovených v člancích 13 a 14.

49. Podle čl. 13 nařízení č. 1924/2006 (Zdravotní tvrzení jiná než tvrzení odkazující na snížení rizika onemocnění)

1. Zdravotní tvrzení, která popisují nebo odkazují na

a) význam živiny nebo jiné látky pro růst a vývoj organismu a jeho fyziologické funkce, nebo

b) psychologické a behaviorální funkce, nebo

c) aniž je dotčena směrnice 96/8/ES, snižování nebo kontrolu hmotnosti nebo snížení pocitu hladu či zvýšení pocitu sytosti anebo na snížení množství energie obsažené ve stravě a která jsou uvedena v seznamu podle odstavce 3, smějí být uvedena, aniž projdou řízeními podle článků 15 až 19, pokud jsou

i) založena na všeobecně uznávaných vědeckých poznatcích a

ii) dobře srozumitelná průměrnému spotřebiteli.

2. Členské státy poskytnou Komisi do 31. ledna 2008 seznamy tvrzení podle odstavce 1 spolu s podmínkami, které se na ně vztahují, a odkazy na odpovídající vědecké zdůvodnění.

3. Po konzultaci s úřadem přijme Komise regulativním postupem s kontrolou podle čl. 25 odst. 3 do 31. ledna 2010 seznam schválených tvrzení, jenž má za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení jeho doplněním, platných pro Společenství podle odstavce 1 a veškeré nezbytné podmínky používání těchto tvrzení.

50. Podle čl. 14 nařízení č. 1924/2006 (Tvrzení o snížení rizika onemocnění a tvrzení týkající se vývoje a zdraví dětí)

1. Odchylně od čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES smějí být uvedena následující tvrzení, pokud bylo v řízení podle článků 15, 16, 17 a 19 tohoto nařízení schváleno jejich zahrnutí do seznamu takových schválených tvrzení platných pro Společenství společně se všemi nezbytnými podmínkami používání takových tvrzení:

a) tvrzení o snížení rizika onemocnění;

b) tvrzení týkající se vývoje a zdraví dětí.

2. Kromě obecných požadavků stanovených v tomto nařízení a zvláštních požadavků odstavce 1 pro tvrzení o snížení rizika onemocnění musí být na označení, nebo pokud takové označení neexistuje, v obchodní úpravě nebo reklamě obsažen také údaj uvádějící, že se na vzniku onemocnění, na které tvrzení odkazuje, podílí více rizikových faktorů a že úprava jednoho z těchto rizikových faktorů může nebo nemusí mít příznivý účinek.

51. Podle čl. 28 odst. 5 nařízení č. 1924/2006 „zdravotní tvrzení podle čl. 13 odst. 1 písm. a) smějí být uváděna ode dne vstupu tohoto nařízení v platnost až do přijetí seznamu uvedeného v čl. 13 odst. 3, přičemž odpovědnost nesou provozovatelé potravinářských podniků, pokud jsou tato tvrzení v souladu s tímto nařízením a s platnými vnitrostátními právními předpisy upravujícími tato tvrzení a není dotčeno přijetí ochranných opatření uvedených v článku 24“.

52. Léčebné tvrzení je tak tvrzení, které připisuje výrobku vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit. Při posuzování léčebných tvrzení je třeba vycházet z nařízení č. 1169/2011, podle jehož čl. 7 odst. 3, jak již bylo uvedeno shora, „s výhradou odchylek stanovených v právních předpisech Unie nesmějí informace o potravině připisovat jakékoli potravině vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji

nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat“. Uvádění léčebných tvrzení je tedy zakázáno. Od léčebných tvrzení je potřeba odlišit zdravotní tvrzení, která upravuje nařízení č. 1924/2006. Dle závěru uvedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 7 As 91/2013-39, upravuje nařízení č. 1924/2006 dvě kategorie zdravotních tvrzení, a to tvrzení o snížení rizika onemocnění a tvrzení týkající se vývoje a tvrzení o zdraví dětí na straně jedné (čl. 14) a zdravotní tvrzení jiná na straně druhé (čl. 13). Nespadá-li zdravotní tvrzení pod čl. 14, je regulováno čl. 13. V čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006 jsou upravena tzv. funkční zdravotní tvrzení, jejichž pojmovým znakem je, že popisují význam živiny nebo jiné látky pro růst a vývoj organismu a jeho fyziologické funkce. Zdravotní tvrzení dle čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006, která se týkají snižování rizikového faktoru onemocnění, mohou být podle čl. 28 odst. 5 nařízení č. 1924/2006 uváděna a používána do přijetí seznamu těchto tvrzení. Na základě tohoto ustanovení tak vznikl tzv. on-hold seznam, na kterém jsou uvedena zdravotní tvrzení, která dosud nejsou schválena, ale do doby jejich schválení je možné je používat.

53. Na nařízení č. 1924/2006 poté navazuje nařízení Komise (EU) č. 432/2012, kterým se zřizuje seznam schválených zdravotních tvrzení při označování potravin jiných než tvrzení o snížení rizika onemocnění a o vývoji a zdraví dětí. Podle bodu 11 odůvodnění tohoto nařízení tvrzení, u nichž ještě nebylo dokončeno hodnocení úřadu nebo posouzení Komise, budou zveřejněna na internetových stránkách Komise a smějí být dále používána v souladu s čl. 28 odst. 5 a 6 nařízení č. 1924/2006.
54. Přesným vymezením léčebných a zdravotních tvrzení, vzájemných souvislostí a vlivu uvedení výrobku na on hold seznamu se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 As 219/2019-49. Tento rozsudek je aktuální a na rozdíl od rozsudku sp. zn. 7 As 91/2013, na který odkazovala žalobkyně, přesně vymezuje otázky, které je nutno posoudit v posuzované věci. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 As 219/2019-49, vyslovil, že *„podle názoru stěžovatelky není možné předmětná tvrzení považovat za léčebná tvrzení ve smyslu shora uvedeného, což dovozuje na základě zařazení předmětných tvrzení, resp. obdobných tvrzení na tzv. on hold seznam; tím je dle stěžovatelky dovoleno taková tvrzení používat jako funkční zdravotní tvrzení (čl. 13 nařízení č. 1924/2006), a tím pádem není možné je považovat za léčebná tvrzení (čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011). S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak již bylo uvedeno, smyslem on hold seznamu je zamezit situaci, kdy by bylo uvedení doposud neposouzených zdravotních tvrzení zakázáno pouze kvůli tomu, že nejsou uvedena na seznamu povolených zdravotních tvrzení podle čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1924/2006. K významu on hold seznamu při určování, zda lze tvrzení považovat za léčebné podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, je tedy nutné přistupovat zdrženlivě.“*
55. On hold seznam však vzhledem ke svému (zatímnímu) charakteru rozhodně nemůže zrušit zákaz zakotvený v přímo použitelném nařízení. Podle Nejvyššího správního soudu *„jeho existence jako taková je zakotvena toliko v odůvodnění nařízení Evropské komise (EU) č. 432/2012, kterým se zřizuje seznam schválených zdravotních tvrzení při označování potravin jiných než tvrzení o snížení rizika onemocnění a vývoji zdraví dětí (dále jen „nařízení č. 432/2012“). Odůvodnění unijních normativních aktů jsou však součástí preambule, a nejsou tedy právně závazná, a proto je nelze uplatnit jako důvod pro odchýlení se od (jednoznačných) normativních ustanovení dotčeného aktu (srov. např. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 2. 4. 2009, Tyson Parketthandel, C-134/08, ECLI:EU:C:2009:229, bod 16, ze dne 19. 11. 1998, Nilsson a další, C-162/97, ECLI:EU:C:1998:554, bod 54, ze dne 25. 11. 1998, Manfredi, C-*

308/97, ECLI:EU:C:1998:566, bod 30, a ze dne 24. 11. 2005, Deutsches Milch-Kontor GmbH, C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, bod 32). Smysl a účel určité veřejnoprávní regulace - zde: regulace v oblasti ochrany potravin, ochrany veřejného zdraví a ochrany práv spotřebitele, který lze dovodit z odůvodnění unijních normativních aktů, je jistě možné využít v rámci teleologického výkladu jejich ustanovení; nicméně musí se jednat o ustanovení, které připouští více možností výkladu, což ovšem není tento případ – a to je podstatné. Ustanovení čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 je jednoznačné a v zásadě nepřipouští jiný výklad, než že jsou zakázána veškerá tvrzení, která lze považovat za léčebná, s výhradou výslovně uvedených výjimek z tohoto zákazu. Tzv. on hold seznam zveřejňovaný na internetových stránkách Evropské komise na základě bodu 11 odůvodnění nařízení č. 432/2012 tedy nemůže založit výjimku ze zákazu léčebných tvrzení podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Nelze dovozovat, že se uvedení na tomto seznamu rovná výslovnému povolení nezávisle na ostatních předpisech. [30] Výše uvedený závěr podporuje i skutečnost, že čl. 14 odst. 1 nařízení č. 1924/2006 stanoví, že se pro zdravotní tvrzení podle tohoto ustanovení nepoužije zákaz léčebných tvrzení [toto ustanovení sice stanoví odchylku od čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES, který stanoví zákaz léčebných tvrzení; tato směrnice však byla nahrazena nařízením č. 1169/2011, ve kterém je zákaz léčebných tvrzení zakotven nyní]. A contrario tedy výjimka z tohoto zákazu neplatí pro funkční zdravotní tvrzení podle čl. 13 téhož nařízení. Funkční zdravotní tvrzení tedy nesmí být použito v rozporu se zákazem léčebných tvrzení. Přitom je třeba připomenout, že se definice funkčních zdravotních tvrzení a léčebných tvrzení v zásadě nepřekrývají, a zpravidla tak není třeba řešit jejich vzájemný vztah.

56. V posuzované věci žalovaná přezkoumatelným způsobem uvedla, proč považuje reklamní tvrzení v jejich souhrnu za léčebná. Neposuzovala pouze tvrzení týkající se zánětu, ale vycházela z textu „Zázračný enzym, který vás postaví na nohy“, „Musíte dlouhodobě užívat antibiotika? Vsaďte na účinné a osvědčené řešení M. S.“, „Přípravek S. obsahuje originální komplex přírodních látek Silk Up, ve kterém se pojí vzácný enzym serrapeptáza 180 000 se silným extraktem z kurkumy a mědi, jenž působí pozitivně na organismus“, „názny zánětlivých reakcí“ a dále z vyobrazení postavy držící v jedné ruce berle s rukama napřaženými vzhůru, a měla za to, že z kombinace použitých výrazů a ve spojení s obrazovým podkladem může spotřebitel nabýt dojmu, že výrobek žalobkyně je vhodný pro léčbu nemoci. Správní orgány neposuzovaly jednotlivá tvrzení izolovaně, ale vycházely z jejich celkového vyznění.
57. Tyto konkrétní úvahy žalované žalobkyně v žalobě nezpochybnila. Pouze obecně namítala, že reklamní tvrzení neměly správní orgány považovat za léčebná tvrzení, ale za zdravotní tvrzení, protože jsou uvedena na on hold seznamu. Za této situace lze plně odkázat na shora citované úvahy v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 219/2019 a vycházet z toho, že léčebná a zdravotní jsou dvě samostatné kategorie a že uvedení látky či výrobku na on hold seznamu nemá na posouzení léčebných tvrzení jakýkoli vliv.
58. Lze zopakovat, že v posuzované věci správní orgány podrobně popsaly, na základě jakých skutečností dospěly k závěru, že žalobkyně v reklamě uvedla léčebná tvrzení. Učinily podrobnou úvahu o tom, která konkrétní tvrzení či obrazová dokumentace v reklamě je k tomuto závěru vedla. Jejich úvaha je jasná a srozumitelná, žalobkyně s ní v žalobě nijak nepolemizovala a neuvedla důvody, proč by měla být nesprávná. Lze tak uzavřít, že správní orgány řádně odůvodnily své závěry týkající se léčebných tvrzení, na což existence některých tvrzení na on hold seznamu nemůže mít vliv. Navíc je třeba

zdůraznit, že správní orgány vycházely z celkového vyznění reklamy, tedy jak z textové, tak z obrazové části; jednotlivá tvrzení neposuzovaly samostatně, ale v jejich souhrnu, což také argumentace žalobkyně nijak nezohledňuje.

59. Žalobní námitka a) není důvodná.

b) Vady dokazování a nesprávné právní posouzení

60. K námitce týkající se rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2016, sp. zn. 7 A 70/2012, krajský soud uvádí, že se k němu žalovaná podrobně vyjádřila na straně 21 napadeného rozhodnutí. Žalovaná připustila, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně chybí výslovné sdělení, proč nebyl rozsudek městského soudu přijat jako podklad řízení resp. proveden jako důkaz listinou, proto tyto důvody v napadeném rozhodnutí doplnila s tím, že tento judikát nijak neprokazuje skutkový stav. Připomněla, že správní orgán I. stupně na stranách 8-15 svého rozhodnutí přesvědčivě vysvětlil, proč argumentace žalobkyně neobstojí a závěry rozsudku nedopadají na věc projednávanou v tomto správním řízení. Žalovaná dále vysvětlila, že rozsudek městského soudu řeší možnost použití funkčních zdravotních tvrzení uvedených na on hold seznamu, ale neřeší zákaz léčebných tvrzení, který žalobkyně porušila. Z uvedeného vyplývá, že žalovaná doplnila úvahy, které správní orgán I. stupně nezahrnul do svého rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že z hlediska soudního přezkumu je bráno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadené rozhodnutí jako celek, lze uzavřít, že se správní orgány rozsudkem městského soudu dostatečně zabývaly a vysvětlily, proč nemá na posouzení předmětné věci vliv.
61. Krajský soud ve shodě s žalovanou uvádí, že se městský soud ve shora uvedeném rozsudku zabýval zdravotními tvrzeními, přičemž v posuzované věci dospěly správní orgány k závěru, že v reklamním tvrzení byla použita tvrzení léčebná. Jak již bylo shora vysvětleno, jedná se o dvě samostatné kategorie tvrzení, proto se lze ztotožnit se správními orgány, že rozsudek městského soudu neměl na posuzovanou věc vliv a nemohl ovlivnit úvahy správních orgánů.
62. Žalovaná na straně 21 napadeného rozhodnutí taktéž vysvětlila, proč se na posuzovanou věc nevztahují rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Krajský soud znovu opakuje, že léčebná tvrzení jsou speciální kategorií tvrzení a funkční zdravotní tvrzení nesmí být použito v rozporu se zákazem léčebných tvrzení. Za této situace se krajský soud ztotožňuje se závěry žalovaného, že rozhodovací praxe Magistrátu hlavního města Prahy v jiné věci neměla na posouzení předmětné věci vliv.
63. Žalobkyně dále namítala, že žalovaná nesprávně posoudila její odvolací námitku týkající se klinických studií předložených v řízení před správním orgánem I. stupně. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobkyně předložila dokument *Short-term effects of highly-bioavailable curcumin for treating knee osteoarthritis: a randomized, double-blind, placebo-controlled prospective study* a dokument *Modulation of Neutrophil Motility by Curcumin: Implications for Inflammatory Bowel Disease* v anglickém jazyce. Výzvou ze dne 10. 9. 2018, č. j. SZPI/AY871-17/2018, ji správní orgán I. stupně vyzval, aby odstranila vady podání, konkrétně aby v souladu s § 16 s. ř. předložila dokumenty v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do českého jazyka. Na tuto výzvu reagovala žalobkyně tak, že správnímu orgánu I. stupně dne 4. 10. 2018 předložila prostý překlad pouhé části dokumentu v anglickém jazyce. Správní orgán I. stupně studie v anglickém jazyce k důkazu neprovedl a na str. 16 svého rozhodnutí vysvětlil, proč tak učinil. Věnoval se však prostému překladu, který žalobkyně předložila dne 4. 10. 2018, a

vysvětlil, že tyto dokumenty nejsou relevantní pro posouzení, zda reklama obsahovala či neobsahovala léčebná tvrzení. Na tuto argumentaci odkázala i žalovaná na straně 22-23 napadeného rozhodnutí.

64. Krajský soud k této námitce sděluje, že dle § 16 odst. 2 s. ř. *písemnosti vyhotovené v cizím jazyce musí účastník řízení předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do jazyka českého, pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takový překlad nevyžaduje. Takové prohlášení může správní orgán učinit na své úřední desce i pro neurčitý počet řízení v budoucnu.* V posuzované věci správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni k předložení úředně ověřeného překladu listin, výslovně tedy žalobkyni sdělil, že není schopen předloženému textu porozumět samostatně. Bylo tedy na žalobkyni, zda výzvu splní a odstraní vytýkané vady podání. Pokud tak neučinila, nelze tuto skutečnost klást k tíži správním orgánům. Ty v souladu s § 16 odst. 1 s. ř., podle kterého se v řízení jedná v českém jazyce, předložené dokumenty neprovedly k důkazu a důvody tohoto neprovedení jak v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak v napadeném rozhodnutí žalobkyni podrobně vyložily. Na jejich postupu tak krajský soud neshledává nic nezákonného.
65. K námitce týkající se použití informací z internetových stránek www.wikiskripta.eu krajský soud sděluje, že žalobkyně v žalobě neuvedla, jakým způsobem mohla uvedená skutečnost zasáhnout do jejích veřejných subjektivních práv. Krajský soud z předložených podkladů zjistil, že správní orgány použily stránky www.w.eu pro definování pojmů nemoc a zánět. Nejednalo se o definici odborných pojmů, jejichž výklad by nebylo možné bez použití odborného zdroje pochopit a učinit si závěr o tom, zda je správná či nikoli. Pokud měla žalobkyně za to, že definice provedená správními orgány je chybná, měla konkrétně namítat, v čem chybu spatřuje. Obecná námitka týkající se stránek www.w.eu tak, jak ji koncipovala žalobkyně v žalobě, však neobstojí, jelikož krajskému soudu není známo, jak mohla zasáhnout její práva. Žalobkyně nesouhlasila s použitím předmětných stránek, aniž by vysvětlila, zda a proč by tento postup měl vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, navíc v bodě 38 žaloby z definice pojmu bolest uvedené na stránkách www.w.eu sama vycházela. Za této situace krajský soud neshledal její námitku důvodnou.
66. K námitce týkající se rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 65 A 102/2016 krajský soud uvádí, že mu není zřejmé, proti čemu tato námitka směřuje. Žalovaná se odvolací námitkou týkající se uvedeného rozsudku podrobně zabývala na straně 23 napadeného rozhodnutí. Žalobkyně neuvedla, v čem spatřuje nesprávnost závěrů žalované, pouze popsala obsah odvolací námitky, což pro posouzení soudu nelze shledat dostatečným.
67. Žalobkyně dále brojila proti závěrům žalované, které učinila v souvislosti s rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3845/2012. Krajský soud se ztotožňuje s žalovanou, že tento rozsudek se v zásadních skutečnostech od posuzované věci odlišuje. Žalovaná na rozdíl od věci řešené Nejvyšším soudem dospěla k závěru, že reklama na výrobek žalobkyně obsahuje léčebná tvrzení, a to po zhodnocení celkového vyznění reklamy, nikoli pouze na základě jednotlivých slovních vyjádření. Navíc Nejvyšší soud v žalobkyní zmíněném rozsudku nehodnotil, zda se jedná o léčebné tvrzení dle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, ale posuzoval jednání žalované optikou nekalé soutěže a klamavé reklamy dle § 45 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku. Z uvedeného plyne, že se nyní rozhodovaná věc od věci řešené Nejvyšším soudem zásadně liší. K argumentaci žalobkyně, že v reklamě byla užita nadsázka, což muselo být spotřebitelům zřejmé, krajský soud poznamenává, že látka kurkumin, obsažená ve výrobku žalobkyně, není látkou spotřebiteli

běžně známou, proto se nelze s žalobkyní ztotožnit v obecném tvrzení, že byl spotřebitel schopen pochopit, že reklama obsahovala nadsázku a doplněk stravy nemá léčivé účinky.

68. Z výše uvedeného vyplývá, že námitky týkající se vad dokazování a nesprávného právního posouzení neshledal krajský soud důvodnými.

c) Nezákonnost a nepřiměřenost pokuty

69. Žalobkyně nesouhlasila s tím, jak správní orgány vyhodnotily okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán a které přičetly k její tíži.

70. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou týkající se povahy dotčených spotřebitelů. Dle správních orgánů cílila předmětná reklamní tvrzení na zvlášť zranitelné spotřebitele, s čímž žalobkyně nesouhlasila. Odkazovala se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 As 5/2017 – 62, ve věci A. V tomto rozsudku je mimo jiné uvedeno: „*V případech zvlášť zranitelných skupin spotřebitelů, tedy spotřebitelů trpících nebo ohrožených nějakou chorobou, je nutné velmi pečlivě zvažovat, zda reklama v nich nemůže vyvolat mylný dojem, že propagovaný doplněk stravy může působit jako léčivo.*“ Tuto úvahu správní orgány v posuzované věci učinily. Žalovaný na str. 25 napadeného rozhodnutí vysvětlil, že reklama na výrobek žalobkyně je cílena na osoby již nemocné diabetem, lze tedy předpokládat, že taková osoba bude snáze ovlivnitelná reklamou než osoba, která je zdravá.

71. K argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci A. je třeba uvést, že česnek, který byl předmětem rozsudku Nejvyššího správního soudu, je potravinou běžně dostupnou a tradičně konzumovanou na rozdíl od kurkuminu; všeobecnou znalost této látky a jejích účinků tak nelze u běžného spotřebitele předpokládat. Jak vyplývá z obsahu reklamních článků, byly cíleny na osoby dlouhodobě užívající antibiotika, což nelze považovat za obvyklé krátkodobé onemocnění. Nejvyšší správní soud v rozsudku A. vyslovil, že „*V případech zvlášť zranitelných skupin spotřebitelů, tedy spotřebitelů trpících nebo ohrožených nějakou chorobou, je nutné velmi pečlivě zvažovat, zda reklama v nich nemůže vyvolat mylný dojem, že propagovaný doplněk stravy může působit jako léčivo. Oproti běžnému průměrnému spotřebiteli je u zvlášť zranitelných skupin spotřebitelů nutné dbát zvýšené ochrany, neboť tito spotřebitelé mohou být negativně ovlivňováni strachem ze své nemoci a přáním ji za každou cenu překonat, a tak mohou být snadněji ovlivnitelní reklamou a její obsah si vykládat například tak, že v nich může propagovaný doplněk stravy vzbuzovat přehnané naděje či očekávání.*“ V nyní posuzované věci se jednalo o již nemocné spotřebitele, u kterých reklamní tvrzení vyvolávalo dojem léčivosti výrobku, přičemž složení výrobku nebylo obecně známé, jako tomu bylo ve věci A. Za této situace dospěl krajský soud k závěru, že správní orgány řádně zohlednily, že byla reklamní tvrzení mířena na zvlášť zranitelné spotřebitele.

72. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že správní orgány považovaly za přítěžující okolnost předchozí rozhodnutí o přestupcích, ačkoli nebyla pravomocná. K tomu krajský soud uvádí, že žalovaná v napadeném rozhodnutí vysvětlila, že předchozí jednání žalobkyně nepovažuje za recidivu. Na rozhodování správních orgánů ale mělo vliv to, že žalobkyně páchala obdobný druh přestupku systémově, tedy opakovaně propagovala výrobky prostřednictvím zakázaných léčebných tvrzení. Žalobkyně si měla z důvodu i nepravomocného rozhodnutí být vědoma toho, že je proti ní vedeno řízení pro podezření, že spáchala přestupek ve skutkově podobné věci (zadala reklamu obsahující léčebné tvrzení). Žalobkyně této skutečnosti nedbala, neposoudila řádně, zda reklama léčebná

tvrzení obsahuje či nikoli. Žalovaná nepovažovala předchozí rozhodnutí o přestupku za formální přítěžující okolnost, ale jednalo se o hodnocení přestupce jako osoby se sklony k zadávání reklamy se sporným obsahem z hlediska evropských nařízení týkajících se léčebných a zdravotních tvrzení. Krajský soud se ztotožňuje se žalovanou, že žalobkyně si vzhledem ke své předchozí činnosti měla být vědoma, že je třeba u tvrzení směřujících vůči spotřebitelům dbát velké opatrnosti, aby tato tvrzení nebyla považována za léčebná tvrzení, což neučinila.

73. Krajský soud se také neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že správní orgány zohlednily pouze skutečnosti v její neprospěch. U žalobkyní předložených rozsudků a tvrzené praxe Magistrátu hlavního města Prahy správní orgány vysvětlily, proč se na posuzovanou věc nevztahují a proč je nezohlednily. Za této situace nemohly tyto podklady přičíst ve prospěch žalobkyně.
74. Krajský soud dále uvádí, že neshledal uloženou pokutu nepřiměřenou. Stanovení výše uložené sankce se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu a podléhá tak při hodnocení zákonnosti rozhodnutí přezkumu pouze potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil. Krajský soud má za to, že tak tomu v posuzované věci nebylo. Žalobkyně se dopustila přestupku dle § 8a odst. 2 písm. j) zákona o regulaci reklamy, za který lze podle § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobkyně spáchala přestupek, který se týkal zvláště zranitelných spotřebitelů, jakož i s přihlédnutím k jednotlivým okolnostem, které správní orgány vzaly ve svém rozhodnutí do úvahy a hodnotily, krajský soud neshledal, že by v daném případě došlo k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení, ani ke zneužití tohoto institutu. Pokuta ve výši 160 000 Kč byla uložena ve výši 8 % horní hranice 2 000 000 Kč, což dle krajského soudu nelze hodnotit jako nepřiměřenou výši ani jako excesivní vybočení. Správní orgány navíc výši pokuty řádně a podrobně odůvodnily.
75. Krajský soud neshledal důvodnou námitku, že byla uložená pokuta nepřiměřená ve srovnání s dříve uloženými pokutami. Je třeba připomenout, že správní orgány uložily žalobkyni v rozhodované věci pokutu ve výši 160 000 Kč, v předchozím řízení 140 000 Kč. Je tedy pochopitelné, že pokud se žalobkyně z předchozího přestupku nepoučila a dále zadávala reklamy obsahující léčebná tvrzení, musely z důvodu výchovného účinku a ochrany veřejného zájmu ve formě zdraví spotřebitelů správní orgány přistoupit k jejímu zvýšení. Učinily tak dle krajského soudu v rozumné výši, tedy o 20 000 Kč, zvýšení (ač se jednalo o jeden přestupek) tak nelze považovat za excés.
76. Žalobkyně navrhovala, aby krajský soud moderoval uloženou pokutu. K institutu moderace sankce se vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007 – 48 tak, že moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit. Soud však může takto učinit jedině v případě, kdy jde o postih zjevně nepřiměřený. O moderaci sankce přitom rozhoduje soud pouze na návrh žalobce. Ke zkoumání moderačního práva soudem uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, že soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v takové výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.

Z citované judikatury vyplývá, že k moderaci sankce může soud přistoupit pouze v případě, je-li tato navrhována a dále v případě, že se jedná o postih zjevně nepřiměřený. Jak krajský soud uvedl shora, nepovažuje uloženou pokutu za nepřiměřenou, proto k jejímu snížení neshledal důvody.

77. Krajský soud z uvedených důvodů shledal námitky týkající se pokuty jako nedůvodné.

G. Závěr a náhrada nákladů řízení

78. Jelikož neshledal krajský soud žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

79. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšné žalované nevznikly dle obsahu spisu v řízení před soudem žádné náklady jdoucí nad rámec její běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Olomouc 19. srpna 2020

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu