



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **DIRECT SHOPPING, s. r. o.**, se sídlem tř. Kosmonautů 989, Olomouc, zastoupen JUDr. Petrem Elšíkem, advokátem se sídlem Sokolská 7, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2007, č. j. 30 Ca 2/2006 – 29,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2007, č. j. 30 Ca 2/2006 - 29, byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 1. 12. 2005, č. j. KUZL 16949/2005 ŽU-Bo, jímž byla žalobci (dále jen „stěžovatel“) uložena podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“) pokuta ve výši 20 000 Kč. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že mezi účastníky byla spornou otázkou, zda doplněk stravy CARBO-FIT je potravinou ve smyslu zákona o regulaci reklamy a zda, v případě, že tomu tak je, se jedná o reklamu, která ve smyslu ust. § 5d písm. b) citovaného zákona uvádí v omyl. Za rozhodný v otázce povahy předmětného doplňku stravy považoval krajský soud výklad ust. § 2 písm. a) a j) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o potravinách“). Již z pouhého znění citovaných ustanovení vyplývá, že potravinou je i doplněk stravy a že ustanovení § 2 písm. a) zákona o potravinách je

obecnou definicí potravin, ve které jsou obsaženy i doplňky stravy či jiné specifické potravní záležitosti, pokud je člověk jako potraviny (nikoliv jako léčiva) konzumuje. V daném případě je přitom nepochybné, že předmětný extrakt nebyl schválen jako léčivo a ani jako léčivo nebyl distribuován. Příslušným státním orgánem byl posouzen jako potravina - doplněk stravy. Z výše uvedených skutečností tedy vyplývá, že CARBO-FIT je v souladu s právní úpravou České republiky potravinou. Je proto předmětem regulace reklamy ve smyslu zákona o regulaci reklamy. V otázce, zda předmětný reklamní článek byl přípustnou reklamní nadsázkou, či zda se jednalo o zakázanou reklamu, dospěl krajský soud k závěru, že krajský úřad nepochybil, když předmětnou reklamu posoudil jako reklamu ve smyslu ust. § 5d písm. b) zákona o regulaci reklamy. Pokud jde o skutečný stav věci, byl podle názoru krajského soudu dostatečně zjištěn. Krajský soud neshledal důvodným tvrzení stěžovatele, že předmětné reklamní tvrzení není uváděním v omyl, pokud jde o prisuzování účinku nebo vlastností, které CARBO-FIT jako potravina nevykazuje, protože jde o běžný způsob reklamy, u níž je určitá přiměřená jednostrannost přípustná. K tomu krajský soud uvedl, že argumentace praxí, která je v rozporu s právními předpisy, nemůže anulovat zákonost (vládu práva). Posoudit reklamu na doplněk stravy, která zcela jednoznačně, a to i výpovědí konkrétní osoby včetně fotodokumentace, ujišťuje spotřebitele o nepochybnosti deklarovaného účinku nabízeného extraktu (objektivně však zcela nemožného) jako přípustnou reklamní nadsázkou, by bylo zcela v rozporu s účelem zákona o regulaci reklamy a ust. § 5d písm. b) citovaného zákona.

V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě stěžovatel podřadil své námitky zákonným důvodům ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétně namítal, že krajský soud, tak jako krajský úřad chybně považuje výrobek CARBO-FIT za potravinu ve smyslu skutkové podstaty správního přestupku podle § 5d písm. b) zákona o regulaci reklamy, ačkoliv stěžovatel v žalobě v čl. III. písm. a) přesvědčivě zdůvodnil, že pro účely postihu za zmíněný správní přestupek nelze uvedený výrobek za potravinu považovat a že zákonné podmínky pro postih stěžovatele splněny nejsou, a proto bylo na místě zrušit rozhodnutí krajského úřadu o uložení pokuty. Podle jeho názoru výrobek CARBO-FIT nemá právní povahu potravin ve smyslu § 2 písm. a) zákona o potravinách, u níž musí být při reklamě dodržovány povinnosti uvedené v § 5d písm. b) zákona o regulaci reklamy pod sankcí postihu za přestupek podle § 8 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Předmětný výrobek má povahu pouze potravního doplňku ve smyslu § 2 písm. i) zákona o potravinách, na který regulace reklamy podle § 5d zákona o regulaci reklamy nedopadá. Tento zákon důsledně mezi potravinami a potravními doplňky rozlišuje. V textu ustanovení § 5d zákona o regulaci reklamy je totiž za termínem “potraviny” poznámka 22), která výslovně odkazuje pouze na § 2 písm. a) zákona o potravinách definující termín “potravina” a neodkazuje na § 2 písm. i) citovaného zákona, kde jsou definovány “potravní doplňky” jako zcela jiný výrobek než “potravina”. Skutečnost, že výrobek CARBO-FIT je potravním doplňkem a nikoliv potravinou, byla krajskému úřadu známa, když mu stěžovatel předložil kopii přípisu Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 5. 2005, kterým byla vzata na vědomí změna názvu doplňku stravy uvedeného do oběhu rozhodnutím ze dne 1. 11. 2004, č. j. HEM-350-15.10.04-293321. Krajský úřad při zjišťování znaků skutkové podstaty správního přestupku podle § 5d písm. b) zákona o regulaci reklamy výrobek CARBO-FIT za potravinu považoval přesto, že tento zákon výslovně shora uvedeným odkazem na § 2 písm. i) zákona o potravinách potravní doplňky za potraviny nepovažuje a porušování povinností stanovených v uvedeném zákoně o

regulaci reklamy ve vztahu k potravním doplňkům nemíní postihovat jako přestupek. Okolnost, že krajský úřad nerespektuje zákonodárství České republiky upravující skutkové podstaty přestupků, je v jeho rozhodnutí vysvětlována odkazem na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 178/2002/ES, podle něhož se údajně „potravní doplňky“ považují za „potraviny“. Pro účely regulace reklamy a pro účely případného postihu za správní přestupek podle zákona o regulaci reklamy tento výrobek za potravinu považován není, na čemž nemění nic ani shora uvedené nařízení Evropského parlamentu a Rady Č. 178/2002/ES (dále jen „nařízení ES“). Je totiž nepochybné, že uvedené nařízení nemíní zasahovat do kompetencí České republiky, jež se týkají skutkových podstat přestupků a sankcí za ně, i když si to krajský úřad tak bez bližších důvodů extenzivně vysvětluje. Z textu čl. 17 bod 2 poslední odstavce nařízení ES je zřejmé, že toto nařízení nové sankce ve vztahu k potravním doplňkům v zákoně o regulaci reklamy oproti aktuální úpravě tohoto zákona nestanovuje. Pokud české právo nečiní porušování povinností na úseku reklamy ve vztahu k potravním doplňkům součástí skutkové podstaty přestupku podle zákona o regulaci reklamy, tak to případně nevylučuje uplatnění jiných sankcí podle jiných českých právních předpisů, ale nelze akceptovat názor, že uvedené nařízení ES novou skutkovou podstatu přestupku do citovaného zákona o regulaci reklamy přímo vkládá. Napadený rozsudek krajského soudu uvedené argumenty odmítá, aniž se s nimi přesvědčivě vypořádal, např. ve vztahu k poznámce 22) v ust. § 5d zákona o regulaci reklamy. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s ohledem na její obsah, když stěžovatel uvádí opětovně stejné důvody, nemá důvod měnit názor na správnost svého postupu, a proto trvá na svém stanovisku uvedeném ve vyjádření k žalobě. Dále doplnil, že z textu čl. 249 (bývalý čl. 189) Smlouvy o založení Evropského společenství vyplývá, že nařízení ES je obecně závazné a bezprostředně použitelné v každém členském státě EU. Krajský úřad při svém rozhodování vycházel z posouzení jednání stěžovatele, zda tímto jednáním naplnil všechny pojmové znaky správního deliktu, kde ve smyslu uvedeného nařízení ES potravinové doplňky nebo doplňky stravy jsou považovány za potraviny. Z výše uvedených důvodů krajský úřad navrhl, aby podaná kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Při výkonu dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy provedeným krajským úřadem bylo zjištěno, že v týdeníku Rytmus života ze dne 20. 6. 2005 byl na str. 29 a 30 otištěn inzertní článek s titulkem „Otevřený dopis Vlada Černého všem ženám a mužům, kteří chtějí zhubnout a jsou už unaveni ze zázračných metod“ s nabídkou doplňku stravy na regulaci tělesné hmotnosti CARBO-FIT a popisem jeho účinků. V tomto článku byla přípravek CARBO-FIT přisuzována schopnost způsobit podstatný a rychlý pokles tělesné hmotnosti bez změny stravy a životního stylu, přičemž jako distributor předmětného přípravku byl označen stěžovatel. Krajský úřad dospěl k závěru, že reklama na tento přípravek uvádí v omyl, pokud jde o přisuzování účinků nebo

vlastností, které potravina nevykazuje. Proto zahájil se stěžovatelem správní řízení ve věci podezření ze správního deliktu podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy a uložil mu pokutu ve výši 20 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, která byla zamítnuta napadeným rozsudkem krajského soudu.

V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku povahy výrobku CARBO-FIT, když dospěl k závěru, že se jedná o potravinu ve smyslu zákona o regulaci reklamy, protože předmětný přípravek je doplňkem stravy ve smyslu ust. § 2 písm. j) zákona o potravinách, na který regulace reklamy podle § 5d zákona o regulaci reklamy nedopadá.

Podle § 2 písm. a) zákona o potravinách se pro účely tohoto zákona rozumí potravinami látky určené ke spotřebě člověkem v nezměněném nebo upraveném stavu jako jídlo nebo nápoj, nejde-li o léčiva a omamné nebo psychotropní látky; za potravinu podle tohoto zákona se považují i přídatné látky, látky pomocné a látky určené k aromatizaci, které jsou určeny k prodeji spotřebiteli za účelem konzumace.

Podle písm. j) citovaného ustanovení se rozumí doplňky stravy potraviny určené k přímé spotřebě, které se odlišují od potravin pro běžnou spotřebu vysokým obsahem vitaminů, minerálních látek nebo jiných látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem a které byly vyrobeny za účelem doplnění běžné stravy spotřebitele na úroveň příznivě ovlivňující jeho zdravotní stav.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že pod písm. a) je pro účely zákona o potravinách vymezeno, co se obecně rozumí potravinami, které jsou určeny k prodeji spotřebiteli za účelem běžné konzumace a dále je pod písm. j) definován speciální druh potravin, které nejsou běžnou součástí stravy spotřebitele, ale pouze jejím doplňkem. Doplňkem stravy se od běžných potravin liší pouze tím, že obsahuje vysoký podíl vitaminů, minerálních látek nebo jiných látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem a jeho účelem je pouze doplnit ostatní potraviny a ovlivnit příznivě jeho zdravotní stav. S tímto závěrem koresponduje i rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 11. 2004, č. j. HEM-350-15.10.04-29332/1, kterým byl na žádost stěžovatele udělen souhlas s uvedením do oběhu potravin – doplňků stravy mimo jiné pro výrobek PHASEOLAN STARCH BLOCKER (nyní CARBO-FIT). Ve smyslu zákona o potravinách se tedy jedná nepochybně o potravinu.

Rovněž další námitka stěžovatele, že zákon o regulaci reklamy důsledně rozlišuje mezi potravinami a potravními doplňky, neboť v textu ustanovení § 5d tohoto zákona je za termínem „potraviny“ poznámka 22), která výslovně odkazuje pouze na § 2 písm. a) zákona o potravinách, je nedůvodná. Jak již opakovaně judikoval Ústavní soud „Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou, součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování.“ (viz např. nález ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98 a nález ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99).

Podle § 5d písm. b) zákona o regulaci reklamy nesmí reklama na potraviny uvádět v omyl zejména pokud jde o přisuzování účinků nebo vlastností, které potravina nevykazuje.

Protože doplňky stravy jsou prodávány a konzumovány za tím účelem, aby příznivě ovlivnily zdravotní stav spotřebitelů, je nepochybné, že musí mít určité účinky nebo vlastnosti, které umožní naplnění tohoto účelu a které jsou současně i jejich výrobci či prodejci deklarovány. Bylo by proto nelogické z hlediska ochrany spotřebitele, aby zákon o regulaci reklamy postihoval uvádění v omyl jen ve vztahu k potravinám určených pro běžnou spotřebu a nikoliv ve vztahu k doplňkům stravy. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že krajský úřad ani krajský soud nepochybily, jestliže reklamu na výrobek CARBO-FIT posoudily ve smyslu § 5d zákona o regulaci reklamy jako reklamu na potraviny.

Stěžovatel rovněž uvedl v kasační stížnosti důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, aniž však jakkoliv konkretizoval, v čem tuto vytýkanou vadu spatřuje. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za dostačující odkaz na judikaturu, podle níž není důvodem kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., cituje-li stěžovatel toliko zákonný text tohoto ustanovení nebo jeho část, aniž by jej v konkrétní věci specifikoval, a nekonkretizuje-li vady v řízení či vady v právním úsudku, jichž se soud podle stěžovatele dopustil (viz usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 - 74).

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

