



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **GREEN - SWAN PHARMACEUTICALS CR, a.s.**, se sídlem Pod Višňovkou 27/1662, Praha 4, zastoupené JUDr. Alešem Zemanem, advokátem, se sídlem Svobodova 137/7, Praha 2, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2011, č. j. BA915-2/114/9/2010-SŘ, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2011, č. j. 31 A 23/2011 - 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2011, č. j. 31 A 23/2011 - 38, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 2. 2011, č. j. BA915 - 2/114/9/2010 - SŘ, zamítla žalovaná odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Praze ze dne 10. 11. 2010, č. j. CS 141 - 8/U/202/1/2010 - SŘ, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za to, že uvedla do oběhu potraviny se zdravotním tvrzením „*Přípravek obsahuje navíc vápník a vitamín D₃, které napomáhají snižovat riziko vzniku osteoporózy a zlomenin.*“ na obalu. Tímto jednáním měla žalobkyně porušit čl. 10 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006, o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 1924/2006“), a naplnit tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované správní žalobu. První žalobní námitka spočívala v tvrzení, že nařízení č. 1924/2006 se na předmětný potravinový doplněk vůbec nevztahuje, neboť přechodné opatření zakotvené v čl. 28 odst. 2 nařízení stanoví: *„Produkty označené ochrannou známkou nebo obchodní značkou existující před 1. lednem 2005, které nejsou v souladu s tímto nařízením, smějí být nadále uváděny na trh do 19. 1. 2022 a po tomto dni se použije toto nařízení.“* Vzhledem k tomu, že název produktu „GS Merilin“ byl opatřen ochrannou známkou v roce 2003, tedy před 1. 1. 2005, měla žalobkyně za to, že na základě výše citovaného ustanovení nařízení č. 1924/2006 na předmětný doplněk stravy a tvrzení na něm uvedené až do 19. 1. 2022 nedopadá. Tento svůj závěr opírala o jazykový a systematický výklad nařízení. Druhá žalobní námitka spočívala v tvrzení, že se žalovaná ve svém rozhodnutí vůbec nevypořádala s argumentací žalobkyně ohledně interpretace čl. 2 odst. 6 nařízení č. 1924/2006, který definuje „tvrzení o snížení rizika onemocnění“ jako *„každé zdravotní tvrzení, které uvádí, naznačuje nebo ze kterého vyplývá, že spotřeba určité kategorie potravin, potravin nebo některé z jejích složek významně snižuje riziko vzniku určitého lidského onemocnění“*. Podle žalobkyně výše citované tvrzení na obalu výrobku GS Merilin o napomáhání snižování rizika vzniku osteoporózy a zlomenin neodpovídá této definici, neboť o žádném významném snížení rizika nehovoří. Proto na něj nelze aplikovat čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení, který z této definice vychází. Navíc dle žalobkyně žalovaná sama připustila, že podle vědeckého stanoviska Evropského úřadu pro bezpečnost potravin existuje příčinný vztah mezi užíváním vápníku (ať už samostatně nebo v kombinaci s vitamínem D) a snížením kostní denzity, což může přispívat ke snížení rizika vzniku fraktur. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí žalované.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 21. 9. 2011, č. j. 31 A 23/2011 - 38, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že skutek kladený žalobkyni za vinu byl ve správním řízení dostatečným způsobem zjištěn, a ze skutkových zjištění byly následně vyvozeny správné právní závěry. Dále krajský soud vylíčil schvalovací proces zdravotních tvrzení podle nařízení č. 1924/2006 a dovodil, že na potravinách mohou být uvedena jen ta tvrzení o snižování rizika onemocnění, která Evropská komise schválila, publikovala ve svém nařízení a uvedla v rejstříku. Výrobek GS Merilin tento požadavek nesplňuje, a proto námitky žalobce nemohly obstát.

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní uvedla, že krajský soud se sice obšírně věnoval výkladu o druzích zdravotních tvrzení podle nařízení č. 1924/2006 a podrobně popsal postup při schvalování jednotlivých zdravotních tvrzení, avšak klíčovou otázkou – výkladem čl. 28 odst. 2 nařízení – se vůbec nezabýval. Stejně tak stěžovatelka namítla, že se krajský soud nevyjádřil k otázce, zda předmětné tvrzení na doplňku GS Merilin spadá pod definici čl. 2 odst. 6 nařízení či nikoliv. Vzhledem k těmto nedostatkům stěžovatelka nemohla svůj právní názor srovnávat se závěry krajského soudu, ale pouze s tvrzeními žalované. Podle stěžovatelky je výklad žalované ohledně čl. 28 odst. 2 nařízení nesprávný. Na podporu svých tvrzení odkázala na čl. 1 odst. 3 citovaného nařízení, který užívá slovní spojení: *„produkty označené ochrannou známkou nebo obchodní značkou, kterou lze považovat za výživová a zdravotní tvrzení a která existovala před 1. lednem 2005 (...)“*, zatímco čl. 28 odst. 2 nařízení obsahuje pouze formulaci: *„produkty označené ochrannou známkou nebo obchodní*

značkou existující před 1. 1. 2005“. Stěžovatelka vychází z toho, že evropský zákonodárce pracuje se sjednocenou terminologií a pokud tedy v čl. 28 odst. 2 nařízení neuvedl, že by se mělo jednat o ochrannou známku nebo obchodní značku, kterou lze považovat za výživové nebo zdravotní tvrzení, musí být jazyková interpretace těchto dvou ustanovení odlišná. Stěžovatelka má tedy za to, že se na produkt GS Merilin s předmětným tvrzením na obalu vztahuje přechodné opatření v čl. 28 odst. 2 nařízení č. 1924/2006, a že tedy tento produkt do 19. 1. 2022 nepodléhá režimu zmíněného nařízení. Pro případ, že se na něj čl. 28 odst. 2 nevztahuje, musí být předmětné tvrzení posouzeno podle čl. 13 citovaného nařízení, podle kterého takové tvrzení smí být uvedeno, pokud je založeno na všeobecně uznávaných vědeckých poznatcích a je dobře srozumitelné průměrnému spotřebiteli. Vliv vitamínu D₃ a vápníku na prevenci kostních onemocnění je podle stěžovatelky vědci všeobecně uznávaný a připustil jej i sám Evropský úřad pro bezpečnost potravin.

[5] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své vyjádření k žalobě, jakož i na odůvodnění obou správních rozhodnutí, a navrhla zamítnutí kasační stížnosti. V reakci na sdělení stěžovatelky k jazykovému výkladu čl. 28 odst. 2 nařízení č. 1924/2006 poskytnutému k její žádosti Ústavem pro jazyk český Akademie Věd ČR připustila, že předmětné ustanovení může nabízet dvojí výklad. Setrvala však na svém stanovisku, že v kontextu celého nařízení je třeba dané právní úpravě rozumět tak, že čl. 28 odst. 2 nařízení č. 1924/2006 se vztahuje na ochranné známky, které lze považovat za výživová nebo zdravotní tvrzení, nikoliv tedy na jakékoliv ochranné známky. Pokud by tedy byla před 1. 1. 2005 zapsána ochranná známka např. ve znění „GS Merilin – napomáhá snižovat riziko vzniku osteoporózy a zlomenin“ (tj. v názvu ochranné známky by se vyskytovalo tvrzení o snížení rizika onemocnění), mohl by být takový produkt na základě přechodného opatření v čl. 28 odst. 2 uváděn na trh až do 19. 1. 2022. Předmětné zdravotní tvrzení však není zapsanou ochrannou známkou, což ostatně stěžovatelka ani nikdy netvrdila. Výjimka podle čl. 28 odst. 2 nařízení se na něj tedy nemůže vztahovat.

[6] Poté, co Nejvyšší správní soud ověřil, že kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti, přistoupil k jejímu věcnému projednání a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti dva důvody: jednak tvrdila, že rozsudek krajského soudu je nezákonný, protože byla tímto soudem nesprávně posouzena právní otázka v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“] a jednak namítala skutečnosti podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatečném zdůvodnění napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Při naplnění tohoto důvodu se již nepřistupuje k meritornímu posouzení námitek spadajících pod jiné kasační důvody, ale je namíste napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Nejvyšší správní soud musí kasačním námitkám stěžovatelky směřujícím proti nedostatečnému odůvodnění napadeného rozsudku přisvědčit. Ačkoliv se krajský

soud věnoval velmi pečlivě podmínkám, které musí zdravotní tvrzení na potravinách splňovat, kategorizaci a schvalovacímu procesu těchto tvrzení, žádná z žalobních námitek do této oblasti nesměřovala. Skutečné žalobní námitky pak zůstaly zcela opomenuty. Krajský soud se vůbec nezabýval otázkou aplikace čl. 28 odst. 2 nařízení č. 1924/2006, ačkoli stěžovatelka ve správní žalobě namítala, že na základě tohoto ustanovení se na předmětný produkt nařízení nevztahuje, a tuto námitku podpořila právní argumentací. Krajský soud se nevypořádal ani s žalobní námitkou, že již žalovaná se ve správním řízení nezabývala argumentací stěžovatelky ohledně čl. 2 odst. 6 nařízení. Sám krajský soud se přitom nevyjádřil ani k tvrzenému opomenutí žalované ani nepředestřel vlastní právní názor ohledně aplikace čl. 2 odst. 6 nařízení na tvrzení na produktu GS Merilin, zejména pak k naplnění požadavku „významnosti“.

[10] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že opomenutí přezkumu některé ze žalobních námitek je důvodem ke zrušení rozhodnutí krajského soudu. Například v rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), zdejší soud dovodil, že „v případě, že krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu opomene přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů“. Právní otázkou, zda je vždy nezbytné zrušit rozhodnutí krajského soudu v případě, že ten se nevypořádal se všemi námitkami, se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 107. S odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na nalus.usoud.cz), rozšířený senát dospěl k závěru, že „je-li povinností krajských soudů vyplývající z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod to, aby se vypořádaly i s námitkami žalobců uplatněnými opožděně, a to z pohledu včasnosti jejich uplatnění, tím spíše je dána povinnost krajských soudů vypořádat se s námitkami uplatněnými v žalobě, tedy řádně a včas.“ Zamítne-li tedy soud žalobu, přičemž se některou z námitek opomene zabývat, je nezbytné zrušit takové rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, a to i v případě, že by Nejvyšší správní soud mohl sám spolehlivě posoudit důvodnost takové námitky podle obsahu spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 12/2012 - 65).

[11] Stěžovatelce nebylo v odůvodnění napadeného rozsudku vysvětleno, proč se krajský soud výše uvedenými námitkami nezabýval, respektive proč je krajský soud považoval za nedůvodné. Tím jí bylo znemožněno bránit se proti právnímu hodnocení těchto námitek krajským soudem prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nemůže sám tato pochybení zhojit případným dodatečným posouzením námitek stěžovatelky (viz náleze Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, bod 14).

[12] Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo než z výše uvedených důvodů zrušit napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Námitkami stojícími mimo kasační důvod nepřezkoumatelnosti se zdejší soud tak již nezabýval.

[13] Krajský soud v dalším řízení posoudí důvodnost všech námitek uplatněných stěžovatelkou v žalobě. Při jejich posuzování bude vycházet z rozsudku Soudního dvora

Evropské unie (dále jen „SDEU“) o předběžné otázce ze dne 18. 7. 2013, C-299/12 (všechna rozhodnutí SDEU uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na curia.europa.eu), jehož výklad předmětného nařízení je pro soudy rozhodující v této věci závazný (srov. např. rozsudky SDEU ve věci 29-68 *Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH v Hauptzollamt Saarbrücken* [1969] ECR 00165, body 2–3, a ve věci C-446/98 *Fazenda Pública v Câmara Municipal do Porto* [2000] ECR I-11435, bod 49). Soudní dvůr Evropské unie se v rozhodnutí o předběžných otázkách předložených v této právní věci vyjádřil k některým aspektům interpretace sousloví „tvrzení o snížení rizika onemocnění“ ve smyslu článku 2 odst. 2 bod 6 nařízení č. 1924/2006 a rovněž vyložil smysl článku 28 odst. 2 téhož nařízení, což představuje významné vodítko pro řešení této věci.

[14] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. října 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu