



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **OMEGA PHARMA a. s.**, (dříve OMEGA ALTERMED a. s.), se sídlem Drážní 253/7, Brno, IČ: 253 88 827, zast. Mgr. Radimem Kubicou, advokátem, se sídlem O. Lysohorského 702, Frýdek Místek, proti žalované: **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**, se sídlem Škrétova 44/6, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2013, č. j. 8 A 177/2012 – 41,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. a) Předcházející řízení

[1] Žalobkyně zadala reklamu na doplněk stravy distribuovaný žalobkyní pod obchodním označením „multiIMUN AKUT“, vysílanou na programu Televize Barrandov od 15. 1. 2012 do 13. 2. 2012 v počtu 321 repríz.

[2] Žalovaná zahájila na základě podnětu Sdružení spotřebitelů doplňků stravy, o. s., v dané věci správní řízení, v němž vydala dne 30. 10. 2012 rozhodnutí čj. had/4032/2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tím rozhodla, že zadáním uvedené reklamy na produkt „multiIMUN AKUT“ žalobkyně porušila podmínky pro obsah reklamy stanovené v § 5d odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č.

468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), a tím se dopustila deliktu podle § 8a odst. 2 písm. g) zákona o regulaci reklamy. Za to žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 800.000 Kč a zároveň uložila žalobkyni uhradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč.

[3] Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že předmětná reklama na doplněk stravy, který je považován za potravinu, uváděla spotřebitele v omyl tím, že produktu přisuzovala vlastnosti prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění, resp. takové vlastnosti naznačovala. Konkrétně žalovaná poukazovala na tato obchodní sdělení obsažená v předmětné reklamě:

- „*Cítíte příznaky podobné chřipce a nachlazení? Užívejte multiIMUN AKUT s okamžitým nástupem účinku.*“
- „*MultiIMUN aktivuje imunitní systém a okamžitě pomáhá posílit obranyschopnost.*“
- „*MultiIMUN AKUT extra silná dávka přirozené imunity.*“

Z těchto sdělení dle žalované vyplývá, že přípravek napomáhá k odstranění příznaků podobných chřipce a nachlazení, tj. k léčení onemocnění, neboť je dávana příčinná souvislost mezi užitím přípravku a odstraněním příznaků onemocnění. Ačkoli reklama neuvádí explicitně, že předmětný přípravek léčí, tato výpověď je zřejmá z kontextu. Žalovaná reklamní sdělení shrnula tak, že divák je uveden do skutečnosti, že existují příznaky podobné chřipce, následně je mu nabízen prostředek, který zvýší jeho imunitu při příznacích, aby na závěr bylo deklarováno, že se jedná o extra silnou dávku přirozené imunity při chřipce a nachlazení. To divák nutně interpretuje jako možnost odstranění příznaků. Proč by jinak chtěl zvýšit imunitu než za účelem odstranění příznaků, uvedla žalovaná. Jinými slovy odstraní příznaky (potažmo chřipku) přísunem látek podporujících imunitu, čímž odstraní příznaky, a *de facto* vyléčí chřipku. Žalovaná citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 49/2009, podle něhož „*pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle tohoto ustanovení není rozhodné, zda byly v reklamě na doplněk stravy uváděny pravdivé informace o účincích užívání prezentovaného přípravku, ale zda kombinace obsahu reklamního sdělení a jejího grafického zpracování může vzbuzovat v adresátech reklamy dojem, že prezentovaný doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit nebo jim předcházet.*“ Žalovaná odmítla argumentaci žalobkyně průměrným spotřebitelem, který reklamu vnímá kriticky, i tím, že v daném případě se jedná o právem dovolenou reklamní nadsázku. Podle žalované se v daném případě jedná o přímé klamání, které nelze takto bagatelizovat, navíc z reklamy nevyplynou žádné prvky hravosti či vtipu, které by naznačovaly, že reklamní sdělení není míněno vážně. Navíc pokud se jedná o reklamu na produkt související se zdravím, je přípustná menší úroveň nadsázky.

[4] Žalovaná ve vztahu k výši uložené pokuty uvedla, že za spáchání předmětného deliktu je možno uložit dle § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Žalovaná vzala při stanovení výše pokuty v úvahu způsob spáchání deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán a celkově vyhodnotila delikt jako závažný. K tomu přispělo trvání reklamní kampaně a časté opakování spotu (322 krát v období téměř jednoho měsíce). Tím došlo k intenzivnímu zasažení velkého počtu spotřebitelů. Závažnost deliktu je zvýšena i tím, že byl spáchán televizním vysíláním, tedy formou zasahující spotřebitele nejvýznamněji. Závažné jsou dle žalované též následky deliktu v podobě ohrožení právem chráněných hodnot, zde ochrany zdraví a spotřebitelů.

pokračování

Žalovaná přičetla žalobkyni k tíži to, že reklama klamala spotřebitele ohledně léčby konkrétního frekventovaného onemocnění, tj. chřipky a nachlazení. Lze proto očekávat velký počet spotřebitelů, kteří budou chtít rychlé a snadné odstranění příznaků chřipky a nachlazení. Dopad na diváky je proto velký. Podle názoru žalované je předmětná reklama škodlivá i v tom, že příznaky podobné chřipce a nachlazení mohou indikovat i jiné závažnější choroby (zánět mozku, limeská borelióza). Razance a intenzita obchodního sdělení (doplněná o vzkaz „žádejte ve své lékárně“) mohou vyvolat u spotřebitele dojem o vyšší kvalitativní hodnotě výrobku. Tolerovat porušení zákona v tak citlivé oblasti jako je reklama, která se přímo dotýká lidského zdraví, by znamenalo rezignovat na základní funkce státu při ochraně zdraví a života, které v rámci právem chráněných hodnot zaujímají přední místa. Ve prospěch žalobkyně žalovaná přičetla to, že se jedná o první sankci ukládanou žalobkyni za porušení zákona v televizní reklamě. Pokuta tak sice byla uložena v dolní polovině zákonné sazby, je však přiměřená postavení žalobkyně na trhu a intenzitě porušení zákona.

[5] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Podle žalobkyně žalovaná dezinterpretovala obsah předmětného reklamního spotu a vložila do něj sdělení, které tam ve skutečnosti není a které ani nebylo zamýšleno. Sdělení reklamy je postaveno na tom, že inzerovaný přípravek má vliv na posílení přirozené imunity, nikoli na jeho léčebných účincích. Reklama nehovoří o léčení či prevenci chřipky. Žalovaná nepodloženě předjímá to, jak reklamu vnímá průměrný divák, takto je dle žalobkyně možno sankcionovat cokoli. Žalobkyně dále argumentovala příkladem jiné reklamy (produkt MARTÁNCI), za kterou žalovaná pokutu neuložila, ačkoli rovněž slibuje léčebné účinky a navíc je zaměřen na děti, což je dle žalobkyně mnohem nebezpečnější. V tomto žalobkyně spatřuje diskriminaci a *de facto* nekorektní znevýhodňování žalobkyně v konkurenčním boji. Dle žalobkyně bylo reklamní sdělení v souladu s čl. 13 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 (dále jen „nařízení č. 1926/2006“), podle nějž zdravotní tvrzení se musí zakládat na všeobecně uznávaných vědeckých poznatcích a musí být spotřebiteli srozumitelná. V daném případě přípravek multiIMUN obsahuje vitamin C a nukleotidy betaglukanů, což jsou látky, které posilují imunitu. Pokud měla být reklama shledána jako klamavá, měla žalovaná prokázat, že přípravek inzerované vlastnosti (posílení imunity) nemá, což se nestalo.

[6] Žalobkyně dále napadla závěry žalované týkající se odůvodnění výše pokuty. Nebezpečnost deliktního jednání žalobkyně žalovaná spatřovala v tom, že běžný spotřebitel by měl nabýt dojmu, že doplněk stravy je lékem na chřipku, v důsledku toho podcenit léčbu tohoto onemocnění a přivodit si zdravotní újmu. Takové interpretaci brání definice průměrného spotřebitele obsažená v nařízení č. 1924/2006 a v kontextu daného případu je nesprávná a překombinovaná. K tomu žalobkyně uvedla, že každý průměrný spotřebitel ví, že „*léčená chřipka trvá týden a neléčená 7 dní*“, nepředepisují se na ní antibiotika a (pokud nedojde ke komplikacím), je doporučováno léčit jí klidovým režimem s vitaminy a množstvím nápojů. S ohledem na to, i kdyby reklama skutečně tvrdila, že multiIMUN je lékem na chřipku, pak by nemohlo dojít k žádnému ohrožení spotřebitelů, protože rozumný lékař spotřebitele s takovou diagnózou stejně pošle pro paralen a do postele. Lék na chřipku, pokud již propukne, stejně neexistuje, účinek doporučovaných antivirotek je dle žalobkyně pochybný. Úvaha žalované o nebezpečnosti postižené reklamy je proto zcela nesmyslná. Běžný spotřebitel dle žalobkyně nepřikládá tvrzením uváděným

v reklamě velkou váhu a bere je s rezervou. Navíc distribuce předmětného přípravku je prováděna prostřednictvím sítě lékáren, každý spotřebitel se proto může na vlastnosti přípravku a na léčbu chřipky informovat i u kvalifikovaného personálu lékáren. Právě s ohledem na tyto skutečnosti se žalobkyni zdá uložená sankce v podobě pokuty ve výši 800 000 Kč nepřiměřená. Podle žalobkyně byly žalovanou za srovnatelné delikty v předchozím období ukládány pokuty nižší, kolem 200 000 Kč.

[7] Žalobkyně dále zpochybnila samotné postihování výrobců doplňků stravy za zdravotní reklamu, které je dle jejího názoru v rozporu se samotnou podstatou reklamy. Jejím účelem je upoutat pozornost spotřebitele, nikoli stroze informovat o nabízených výrobcích a službách. Nadsázka je reklamě imanentní. Pokud by měl být postup žalované aprobevován, povede to k zániku celého ekonomického odvětví.

[8] Konečně žalobkyně poukázala na to, že byla za stejnou reklamu potrestána dvakrát. Mimo pokuty uložené žalovanou jí byla pokuta uložena také v řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí čj. JMK 48584/2012.

[9] Městský soud rozsudkem ze dne 25. 4. 2013, č. j. 8 A 177/2012 – 41, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud shledal nedůvodnými jednotlivé námitky uplatněné žalobkyní v žalobě. Ztotožnil se s vyhodnocením výpovědi o vlastnostech nabízeného preparátu obsažené v reklamě tak, jak je učinila žalovaná. Z obrazového kontextu reklamního sdělení vyplývá, že se jedná o preparát určený k užívání v případě onemocnění. Ačkoli výslovně se informace o vyléčení chřipky užíváním přípravku v reklamě neuvádí, z kontextu takový závěr pro diváka vyplývá. Zejména soud vyzdvihl důraz na „okamžitý účinek“ v návaznosti na již propuknuvší příznaky chřipky či nachlazení. Soud odmítl i argumentaci jinými reklamami, za něž pokuta uložena nebyla. V daném případě je přezkoumáváno rozhodnutí žalované ve věci žalobkyně nikoli jiné řízení ve věci jiné reklamy. V řešené věci proto není rozhodné, zda podle názoru žalobkyně mělo být řízení o správním deliktu zahájeno též v případě jiné reklamy. Dále soud konstatoval, že by bylo nadbytečné zabývat se tím, zda přípravek multiIMUN AKUT vzhledem k obsahu vitamínu C, případně dalších látek, může skutečně imunitu posílit, neboť skutková podstata deliktu spočívá v tom, že se potravině připisují účinky prevence nebo léčby lidských nemocí, což v posuzovaném případě bylo splněno, bez ohledu na to, zda má daný přípravek účinky lidskému zdraví prospěšné či nikoli.

[10] Nedůvodnou shledal soud i námitku vůči tomu, že žalovaná shledala nebezpečnost reklamy mj. i v tom, že spotřebitel mohl nabýt dojmu, že se jedná o lék proti chřipce, následně zanedbat skutečnou léčbu a přivodit si zdravotní újmu. Podle soudu žalovaná správně vyhodnotila delikt jako závažný, pokud reklama vyvolávala dojem, že inzerovaný přípravek má kvalitativně vyšší hodnotu, tj. že se nejedná o pouhý doplněk stravy, nýbrž o léčivo. Argumenty předkládané žalobkyní jsou tak zčásti pouze spekulativní povahy, zčásti opomíjejí vnímání pokroku ve farmacii ze strany průměrného spotřebitele, který tak očekává, že se na trhu objevují nová léčiva, jimiž lze úspěšně léčit i onemocnění donedávna neléčitelná. Pokud žalobkyně argumentovala výslovným upozorněním na to, že se jedná o doplněk stravy, soud ověřil, že tato informace se v reklamním spotu objevuje v podobě drobným písmem provedeného nápisu na zobrazeném balení přípravku, který je otočen o 90° vlevo, čímž je pro průměrného spotřebitele prakticky nezachytitelný. Žalobkyni není

pokračování

nijak bráněno v tom, aby své produkty reklamně prezentovala, včetně přiměřené nadsázky, pouze taková reklama nesmí připisovat jejím produktům, které nejsou léčivem, vlastnosti léků, tj. prevence či léčení lidských onemocnění. Soud shledal výši uložené sankce přiměřenou závažnosti deliktu a její odůvodnění dostatečným. K namítané dvojnásobné sankci za stejný delikt soud uvedl, že při soudním jednání zjistil, že namítané rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje z 25. 4. 2012, č. j. JMK 48584/2012, se týká umístění reklamy na prostředek multiIMUN AKUT na internetu, tedy za skutek odlišný od zadání reklamy na stejný produkt v televizním vysílání, za což byla žalobkyně poškozena žalovanou v nyní projednávané věci.

I. b) Obsah kasační stížnosti

[11] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též stěžovatelka) kasační stížnost. Předně zopakovala své stanovisko, že předmětná reklama netvrdí nic o léčebných vlastnostech preparátu multiIMUN AKUT, jedná se pouze o konstrukci žalované, která z kontextu vytrhla části sdělení, které následně upravila tak, aby odpovídaly aplikaci § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Reklama pouze uvádí, že přípravek podporuje přirozenou obranyschopnost organismu vůči infekci, mj. i díky obsahu vitamínu C. Podle stěžovatelky soud pochybil, když za zakázané prohlásil již jen tvrzení o posílení imunity. Tento výklad, který soud zvolil, je dle stěžovatelky nesprávný, jelikož i nyní platný seznam povolených zdravotních a výživových tvrzení, obsažený v nařízení Komise (EU) č. 432/2012, povoluje tvrzení u vitaminů a dalších látek, které uvádí, že dochází k posílení imunitního systému (např. vitamin C aj.). Pokud by byl akceptován názor městského soudu, potom by nemohla být užívána ani tato povolená tvrzení, jelikož posílení imunity je dle názoru soudu prevencí a tedy porušením ustanovení § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. To neodpovídá smyslu a účelu zákona o regulaci reklamy, respektive citovaných unijních předpisů. Dle stěžovatelky tyto předpisy byly respektovány, neboť před vydáním seznamu povolených zdravotních tvrzení nařízením č. 432/2012 byla stěžovatelka povinna toliko vycházet z uznávaných vědeckých poznatků a používat sdělení srozumitelná pro spotřebitele (čl. 13 nařízení č. 1924/2006). Stěžovatelka v tomto směru vytkla žalované i městskému soudu libovůli umožňující postih jakékoli reklamy pouze na základě subjektivních pocitů žalované. Přitom bylo opomenuto hledisko průměrného spotřebitele, který má dostatek informací a je přiměřeně rozumný a opatrný, kteréžto hledisko pro posouzení přípustnosti zdravotních tvrzení vyplývá z evropské legislativy. Městský soud i žalovaná namísto toho použili kritérium odpovídající osobě nesvéprávné, která není schopna sama prakticky nic posoudit, na 100% věří všem reklamním sdělením a chová se vůbec spíše jako průměrná ovce, než jako průměrný spotřebitel. Průměrný spotřebitel rozhodně nezamění potravinový doplněk s obsahem vitamínu C s léky na chřipku.

[12] Stěžovatelka dále považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, neboť z nepochopitelných důvodů staví obyčejný přípravek s obsahem vitamínu C na roven lékům na nevyléčitelné choroby. Městský soud se také dle stěžovatelky nevypořádal s jejími žalobními námitkami týkajícími se nepřiměřenosti uložené pokuty. Městský soud měl dle stěžovatelky zjistit majetkové poměry stěžovatelky a její zisk z prodeje

předmětného přípravku (který dle tvrzení stěžovatelky nedosahoval ani čtvrtiny částky odpovídající pokutě) a přiměřenost pokuty posuzovat vzhledem k těmto kritériím. Uložená pokuta je pro stěžovatelku likvidační.

[13] Stěžovatelka dále nesouhlasila ani se závěrem městského soudu o nedůvodnosti její žalobní námitky o porušení zásady *ne bis in idem*. Odkázala na judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudek ve věci 5 Tdo 1399/2007) podle níž se tato zásada užije i ve vztahu ke správnímu trestání. Dle názoru stěžovatelky se jedná o totožnost skutku – jde totiž o totožnou reklamu pouze jednou umístěnou na webových stránkách stěžovatelky a podruhé zadanou jako televizní reklama.

[14] Stěžovatelka opětovně napadla rozhodovací praxi žalované, která je dle názoru stěžovatelky zcela nepředvídatelná, neboť v obdobných případech někdy pokutu ukládá, jindy ne, přičemž postupuje zcela libovolně. V důsledku toho výrobci doplňků stravy nevědí, která zdravotní tvrzení mohou legálně v reklamě použít a která nikoli. Ani správní soudy údajně nevědí, zda mají rigidně trvat na schválených zdravotních tvrzeních či zda je možné se od nich odchýlit (případně i jedním slovem).

I. c) Vyjádření žalované a další podání ve věci

[15] Ke kasační stížnosti se vyjádřila žalovaná. Podle jejího názoru stěžovatelka již v řízení před městským soudem a nyní i v kasační stížnosti opakovaně směšuje dvě rozdílné věci. Je třeba odlišovat na jedné straně zákaz uvádět v souvislosti s potravinovými doplňky léčebná tvrzení dle § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy a zákaz uvádět zdravotní tvrzení, která by byla v rozporu s evropskou legislativou (nařízení č. 1924/2006 a nařízení č. 432/2012) dle § 5d odst. 1 téhož zákona na straně druhé. Žalovaná opakovaně připomíná, že stěžovatelka byla pokutována za porušení prvně uvedené povinnosti (zákaz léčebných tvrzení) zatímco argumentace stěžovatelky se týká posléze uvedené povinnosti (přípustná zdravotní tvrzení). Ve vztahu k námitce vztahující se k porušení zásady *ne bis in idem* žalovaná odkázala na zákonem stanovené rozhraničení působnosti mezi žalovanou a živnostenskou úřady, které vylučuje postih stejného jednání oběma správními orgány. Stěžovatelka nebyla trestána za svůj produkt, ani za výrobu reklamy, nýbrž pouze za šíření této reklamy na svůj produkt v jednom případě v televizním vysílání, v druhém případě pak na internetu. Dále žalovaná uvedla, že se při analýze předmětné reklamy řídila kritériem průměrného spotřebitele, nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že by spotřebitele svým přístupem degradovala na nesvéprávnou bytost. K námitce chaotickou rozhodovací praxí žalované uvedla, že se jedná pouze o obecné a ničím nedoložené tvrzení stěžovatelky, které vyjadřuje pouze její subjektivní názor. Žalovaná naopak obsah reklam systematicky vyhodnocuje a v případě zjištěných nedostatků ukládá pokuty. O své rozhodovací činnosti pak obsáhle informuje na svých webových stránkách. Její aplikační praxe ve vztahu k řešené problematice je ustálená a konzistentní. Závěrem stěžovatelka poukázala na to, že argumentace stěžovatelky je emocionální, ve vztahu k žalované značně dehonestující, avšak věcně nekompetentní a neinformovaná.

pokračování

[16] Stěžovatelka v replice uvedla, že chápe, že konstrukce průměrného spotřebitele, který je informovaný a soudný, se žalované nelíbí, neboť by spotřebitele raději viděla jako jedince mentálně retardovaného, jehož je třeba stále vést za ruku. Tato konstrukce však má svůj původ v právu EU a v judikatuře Soudního dvora, jakož i v judikatuře Nejvyššího soudu a dalších českých soudů (stěžovatelka jednotlivá dle jejího názoru relevantní rozhodnutí cituje). Dále stěžovatelka uplatnila přehled rozhodnutí žalované ve věcech léčebných či zdravotních tvrzení, z něhož dle jejího názoru vyplývá, že v roce 2011 ukládala žalovaná za tyto delikty nižší pokuty než v roce 2012.

[17] Žalovaná v duplice uvedla, že hledisko průměrného spotřebitele nelze bezvýhradně aplikovat na případy, kdy jsou prezentovány přípravky týkající se zdraví spotřebitele. Mimoto hledisko průměrného spotřebitele lze označit za irrelevantní v případě, kdy reklamní sdělení uvádí spotřebitele v omyl o povaze výrobku. Argumentace, že průměrný spotřebitel je schopen odhalit klamavé závěry zadavatele reklamy představuje z pohledu žalované přiznání stavu, že došlo porušení ustanovení § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Stěžovatelka nerozlišuje mezi pozicí průměrného spotřebitele, kterému je prostřednictvím reklamy nabízen prací prášek a průměrného spotřebitele, kterému je nabízen produkt, který může, ale také nemusí ovlivňovat jeho zdraví. Zatímco koupí nekvalitního a špatně peroucího pracího prášku udělá spotřebitel maximálně špatnou zkušenost, ze které se napříště poučí, koupě doplňku stravy, o kterém se spotřebitel domnívá, že mu pomůže od jeho zdravotních potíží, resp. napomůže jeho léčbě, může mít pro spotřebitele/pacienta až fatální důsledky. V domnění, že svému zdravotnímu stavu již dostatečně prospěl, může opomenout návštěvu lékaře, nebo léčbu prostřednictvím skutečného léčiva a vážně si tak ublížit. Právě z tohoto důvodu zákon o regulaci reklamy upravuje mnohem přísnějším způsobem reklamu na doplňky stravy, než na jakékoli jiné produkty. Pokud stěžovatelka namítá, že v reklamě je možnost reklamního přehánění, pak nezbyvá než souhlasit, nicméně reklamní nadsázka není bezmezná a jak již vyplynulo z judikatury, jsou oblasti, kde je reklamní nadsázka notně omezena, a sem patří i reklama na přípravky, které mají spojitost se zdravím.

[18] Stěžovatelka v triplice uvedla, že žalovaná zcela ignoruje posun, k němuž došlo v důsledku harmonizace právní úpravy v souvislosti s přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES. Poukázala na to, že kritérium průměrného spotřebitele bylo opakovaně použito v judikatuře ve vztahu právě k potravinovým doplňkům a zdravotním tvrzením. Stěžovatelka citovala rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 29 Cdo 3845/2012 a rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 1894/12. Dále polemizuje s rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 8 A 14/2013 - 32, ze dne 23. 4. 2013 (v jiné věci jiného žalobce), kde se mj. uvádí „*Průměrný spotřebitel výživových doplňků je z povahy věci méně rozumný a více důvěřivý.*“ V tomto rozsudku městský soud naplno vyjevil svůj názor, že (slovy stěžovatelky) „*průměrný spotřebitel doplňků stravy je 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 moudře RRTV, která řekne, že taková reklama se spotřebiteli nesmí dostat pod nos, protože by si mohl myslet, že doplněk stravy nebo vitamíny léčí chřipku a následně by z toho mohl umřít.*“

Posouzení kasační stížnosti

[19] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ačkoli stěžovatelka nepodřadila své námitky kasačním důvodům uvedeným v § 103 odst. 1 s. ř. s., z textu kasační stížnosti (a dalších podání stěžovatelky, která kasační stížnost doplňuje) je zřejmé, že namítá důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[20] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, podle písm. b) téhož ustanovení lze dále v kasační stížnosti namítat *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Podle písm. d) citovaného ustanovení lze namítnout i vadu *nepřezkoumatelnosti* [napadeného rozhodnutí krajského soudu] *spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

II. a)

Namítaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, na kterou stěžovatelka výslovně upozorňuje v souvislosti s tvrzenými nedostatky odůvodnění rozsudku městského soudu, týkajícími se údajného nevypořádání námitky stěžovatelky ohledně nepřiměřené a likvidační výše uložené pokuty. Pokud by rozsudek krajského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti, mohlo by to mít za následek nemožnost přezkoumat další stěžovatelovy námitky; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[23] Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci

pokračování

v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z nalus.usoud.cz) je jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[24] Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že městský soud údajně vůbec neposuzoval a nehodnotil její žalobní námitky týkající se tvrzené nepřiměřené a likvidační výše uložené pokuty není důvodná. Městský soud se zabýval přezkumem napadeného rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů. Z ustálené judikatury (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS) přitom vyplývá, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“ K tomu musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že stěžovatelka v podané žalobě *likvidační* charakter konkrétní uložené pokuty nenamítala, pouze na str. 7 žaloby zcela obecně uvedla, že výrobci doplňků stravy jsou trestáni sankcemi, které jsou pro mnohé téměř likvidační. Z této neadresné a nekonkrétní zmínky rozhodně nelze dovodit povinnost městského soudu přezkoumávat, zda pokuta uložená žalovanou není likvidační. Tvrzení o nepřiměřenosti uložené pokuty stěžovatelka v žalobě opírala o zlehčování závažnosti deliktního jednání zjištěného žalovanou, které je dle názoru stěžovatelky fakticky nezávadné (žalovaná dělá „*z komára velblouda*“). Závažností deliktního jednání ve vztahu k uložené sankci se naopak městský soud podrobně zabýval, přičemž stěžovatelka s jeho závěry věcně polemizuje, což vyvrací její tvrzení o nevypořádání této námity. Co se týče nesouhlasné argumentace stěžovatelky s touto částí odůvodnění napadeného rozsudku, bude vypořádána níže. Co se týče části odůvodnění, kde městský soud vyjádřil názor, že průměrný spotřebitel vnímá reklamu i v kontextu pokroku vědy, která přichází s novými prostředky umožňujícími léčit nemoci dříve neléčitelné, pak i zde se jedná o logickou a srozumitelnou úvahu. Věcný nesouhlas stěžovatelky s touto úvahou pak nemůže mít za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

II. b) Naplnění skutkové podstaty deliktu

[25] Stěžovatelka namítala, že neporušila § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy, neboť v předmětném reklamním spotu nebylo tvrzeno, že by přípravek multiMUN akut léčil chřipku či jiné onemocnění. Reklamní spot je v souladu s požadavky stanovenými vnitrostátními a unijními předpisy a reklamní sdělení je dle stěžovatelky nutno interpretovat v souladu s hlediskem průměrného spotřebitele, který je informovaný a obezřetný. Žalovaná i městský soud údajně reklamní sdělení dezinterpretovali, neboť z něho zohlednili pouze některé části, které se zdají nasvědčovat kvalifikaci žalované a neposoudili reklamní spot jako celek.

[26] Podle § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy *reklama na potraviny nesmí uvádět v omyl zejména (...) prisuzováním potravině vlastností prevence, ošetřování, léčby nebo vyléčení lidských onemocnění nebo takové vlastnosti naznačovat.*

[27] Shodná úprava je obsažena v právu EU, jmenovitě v směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy. V bodě 14 odůvodnění této směrnice se uvádí, že *pravidla pro označování musí rovněž zakázat používání údajů, které by kupujícího uváděly v omyl nebo které připisují potravinám léčebné vlastnosti. Má-li tento zákaz být účinný, musí se vztahovat také na obchodní úpravu potravin a na související reklamu.* V čl. 2 odst. 1 této směrnice pak je uvedeno, že *použité způsoby označování nesmějí: b) s výhradou předpisů Společenství, které se vztahují na přírodní minerální vody a na potraviny určené pro zvláštní výživu, připisovat potravině vlastnosti umožňující předcházet určité lidské nemoci, léčit ji nebo ji vyléčit, nebo tyto vlastnosti uvádět.*

[28] Výše uvedené zákazy týkající se označování a reklamy na potraviny ve vztahu k léčivým vlastnostem pak unijní legislativa výslovně vztahuje i k doplňkům stravy upraveným směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES ze dne 10. června 2002 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy. Dle bodu 17 odůvodnění této směrnice totiž *obecná ustanovení a definice pro označování jsou uvedeny ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy a není je třeba opakovat.*

[29] Tato úprava není překonána ani nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. prosince 2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin, kterého se stěžovatelka dovolává. Dle bodu 3 odůvodnění tohoto nařízení totiž *obecná ustanovení o označování potravin jsou uvedena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy. Směrnice 2000/13/ES obecně zakazuje používání údajů, které by kupujícího uváděly v omyl nebo které připisují potravinám léčebné vlastnosti.* Podle čl. 14 odst. 1 citovaného nařízení ovšem *odchylně od čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES smějí být tvrzení týkající se*

pokračování

snížení rizika onemocnění uvedena, pokud bylo v řízení podle článků 15 až 18 tohoto nařízení schváleno jejich zahrnutí do seznamu takových schválených tvrzení platných pro Společenství společně se všemi nezbytnými podmínkami používání takových tvrzení.

[30] Interpretací § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 48/2008-72, č. 1772/2009 Sb. NSS, ve věci *Varixinal*. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „*si je vědom náročnosti, kterou zákon o regulaci reklamy v oblasti ochrany spotřebitele klade na zadavatele reklamy na doplňky stravy, ovšem za daných zákonem stanovených pravidel je nezbytné zdůraznit ochranu spotřebitele jako subjektu, jemuž jsou mnohá reklamní sdělení adresována především za účelem zvýšení prodeje výrobku, a nikoliv za účelem zlepšení zdravotního stavu či fyzické kondice adresátů. Proto nelze přijmout argumentaci účastníka řízení, že sdělované informace jsou pravdivé. Doplňek stravy je v souladu s platnou právní úpravou potravinou, a proto nelze akceptovat reklamní sdělení, které tuto potravinu způsobem prezentace a charakteristikou přiblíží léčivům, až dokonce vyvolá dojem, že v podstatě jedná o léčivo. Zadavatel reklamy je samozřejmě oprávněn uvádět pravdivé informace ohledně vlastností nabízeného doplňku stravy, avšak je zároveň především povinen spotřebitele zřetelně a jasně informovat o tom, že jde pouze o doplněk stravy a nikoliv o léčivo, které by v případě onemocnění mělo léčivý účinek. Tuto podmínku účastník řízení nesplnil, neboť spotřebitele dostatečně neinformoval, že o léčivo nejde. Sotva postřehnutelný a velmi krátce prezentovaný nápis v pravé dolní části obrazovky „doplňek stravy“ nelze považovat za daných okolností za dostačující.“ (Zvýraznění doplnil 4. senát Nejvyššího správního soudu). Tento právní názor Nejvyšší správní soud potvrdil a dále rozvinul v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 As 49/2009-45, ve věci *Lipovitan*. Zde se uvádí: „[P]ro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 5d odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy není rozhodné, zda byly v reklamě na doplněk stravy uváděny pravdivé informace o účincích užívání prezentovaného přípravku, ale zda kombinace obsahu reklamního sdělení a jejího grafického zpracování může vzbuzovat v adresátech reklamy dojem, že prezentovaný doplněk stravy je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit nebo jim předcházet. Nejvyšší správní soud proto dospěl ve shora jmenovaném rozhodnutí k závěru, že pro naplnění skutkové podstaty je dostačující, pokud je na takové schopnosti přípravku obsahem reklamního sdělení pouze odkazováno. V návaznosti na výše uvedené se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci zabýval tím, zda kombinace obsahu reklamního sdělení a jeho grafického zpracování může vzbuzovat v adresátech reklamy dojem, že prezentovaný doplněk stravy *Lipovitan* je lékem nebo přípravkem schopným lidské choroby léčit nebo jim předcházet (...).“*

[31] Od výše citované judikatury se Nejvyšší správní soud v nyní řešené věci nemíní odchýlit. Zákaz reklamy připisující doplňkům stravy vlastnosti vyléčení nemoci obsažený v § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy má, jak bylo výše predestřeno, jednoznačnou oporu v právu Evropské unie, konkrétně v čl. 2 odst. 1 směrnice 2000/13/ES. Pro úplnost je třeba uvést, že mezi ustanovením čl. 2 odst. 1 citované směrnice a § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy není rozdíl ani v tom, že by směrnice nezakazovala *naznačování* léčivých vlastností, jak by se na první pohled mohlo zdát. Obě ustanovení mají shodný význam, jak lze snadno ověřit ze znění čl. 2 odst. 1 směrnice v jiných úředních jazycích. V němčině předmětné ustanovení zakazuje „... *einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen lassen*“, anglické znění

„attribute to any foodstuff the property of preventing, treating or curing a human disease, or refer to such properties“, francouzská verze pak shodně zakazuje „attribuer à une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés“. Lze tedy shrnout, že i ze směrnice 2000/13/ES vyplývá zákaz uvádění léčivých vlastností u potravin, včetně vyvolávání takového dojmu v reklamě. Ve shodě se shora citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu ve věcech *Varixinal* a *Lipovitan* je nutno vyhodnotit, zda obsahem reklamního sdělení, které je třeba chápat jako celkové vyznění reklamy v celém kontextu slovní, grafické a zvukové složky reklamy, je výpověď o léčivých vlastnostech doplňku stravy. Nelze tedy vycházet pouze z explicitního reklamního vzkazu, který v reklamě zazní (tj. to co je v reklamě skutečně řečeno či napsáno), nýbrž z toho, jak průměrný spotřebitel reklamní sdělení v jeho celku pochopí. V již citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu (ve věcech *Varixinal* a *Lipovitan*) totiž bylo výslovně uvedeno, že klamavými, tj. spotřebitele v omyl uvádějícími, mohou být i tvrzení sama o sobě izolovaně posuzována pravdivá.

[32] Důvodem pro odlišné posouzení věci nejsou ani stěžovatelkou namítané evropské předpisy upravující přípustnost zdravotních tvrzení u potravin a doplňků stravy obsažené v nařízení č. 1924/2006, respektive nyní i v nařízení č. 432/2012. V rozsudku ze dne 10. 10. 2013, čj. 7 As 91/2013-39, ve věci *Hemostop*, Nejvyšší správní soud řešil námitku obdobnou námitce stěžovatelky, že ustanovení § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy nelze aplikovat na reklamu na doplňky stravy, neboť aplikace tohoto ustanovení by byla v rozporu s nařízením č. 1924/2006. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že aplikace zákazu reklamy připisující doplňkům stravy vlastnosti léčivých přípravků nebo vyvolávající dojem takových vlastností není citovaným nařízením vyloučena, pouze musí být posouzeno, zda se v daném případě nejedná o zdravotní tvrzení či tvrzení o snižování rizika onemocnění, která jsou dle příslušných předpisů povolena. Ve věci *Hemostop* však byla důvodem zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu jeho nepřezkoumatelnost vyplývající z opomenutí námítky uplatněné v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[33] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že je třeba zásadně odlišovat (zakázané) tvrzení o vlastnostech vyléčení lidské nemoci na jedné straně a zdravotní tvrzení ve smyslu nařízení č. 1924/2006, včetně tvrzení o snižování rizika onemocnění, která jsou za určitých podmínek přípustná, na straně druhé. V případě zdravotních tvrzení ve smyslu citovaného nařízení je pak nutné provést podrobnější posouzení toho, zda se jedná o tvrzení schválená, případně o tvrzení dočasně povolená ve smyslu přechodných ustanovení nařízení č. 1924/2006, jak Nejvyšší správní soud vyložil v citovaném rozsudku ve věci *Hemostop*. Případné zpochybnění aplikace § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy tak přichází v úvahu pouze v případě, že by stěžovatelce bylo kladeno za vinu klamavé reklamní sdělení týkající se prevence, respektive snižování rizika onemocnění. V nyní posuzované věci byla stěžovatelka postižena, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, za televizní reklamu připisující doplňku stravy multiIMUN akut vlastnosti vyléčení lidské nemoci. Podle výše reprodukováných zásad vyplývajících z citované prejudikatury a unijních i vnitrostátních právních předpisů, Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení merita věci, tedy zda předmětný reklamní spot připisoval doplňku stravy léčebné vlastnosti.

pokračování

[34] Nejvyšší správní soud se seznámil s obsahem reklamního spotu, jehož záznam je obsažen ve správním spisu žalované. Obsah reklamního spotu je přiléhavě popsán v napadeném rozhodnutí žalované a Nejvyšší správní soud se s hodnocením reklamního sdělení ze strany žalované i ze strany Městského soudu ztotožňuje. Pro posouzení věci je dle Nejvyššího správního soudu rozhodující celkový scénář spotu, který začíná sugestivním zobrazením potíží, které lidé zažívají při onemocnění chřipkou (tj. zobrazením pacientů viditelně trpících příznaky chřipkového onemocnění, spolu s nápisy označujícími nepříjemné potíže spojené s tímto onemocněním – ucpaný nos, nachlazení, škrábání v krku a celkové vyčerpání), které doprovází hlas tážající se diváků, zda cítí příznaky podobné chřipce či nachlazení. Následně je divákům prezentováno řešení této nepříjemné situace: „*Užívejte multiIMUN akut s okamžitým nástupem účinku!*“ Toto je demonstrováno divákům i v obrazové formě tak, že žena, která byla dříve zobrazena utrápená s chřipkovými příznaky, je nyní uvolněná, veselá a zjevně zdravá, zatímco hlas sděluje, že přípravek aktivuje imunitní systém a okamžitě pomáhá posílit obranyschopnost. Celkové reklamní sdělení může průměrný spotřebitel těžko pochopit jinak než tak, že užitím inzerovaného přípravku bude okamžitě a účinně vyléčen z chřipkového onemocnění. Na tomto vyhodnocení reklamního spotu neshledává Nejvyšší správní soud nic arbitrárního, či založeného na pouhých pocitech, co by dle názoru stěžovatelky umožnilo uložit pokutu za jakoukoli reklamu. Naopak hodnocení je žalovanou srozumitelně odůvodněno a objektivně souhlasí se skutečným obsahem reklamního spotu. Naopak z napadeného rozhodnutí žalované nelze zjistit, že by stěžovatelce bylo kladeno za vinu reklamní sdělení ohledně účinku předmětného preparátu na prevenci vzniku chřipkového onemocnění. Ani z rozsudku městského soudu nevyplývá, že by bylo předmětem postihu tvrzení o snížení rizika onemocnění chřipkou, jak se mylně stěžovatelka domnívá. I Městský soud dospěl správně k závěru, že předmětná reklama přímo deklaruje léčivé vlastnosti přípravku.

[35] Nedůvodná je rovněž námitka stěžovatelky, která se domáhá odlišného výsledku posouzení reklamy při užití kritéria průměrného spotřebitele, který je průměrně informovaný, pozorný a rozumný. Je nesporné, že kritérium pomyslného průměrného spotřebitele je skutečně na posuzování reklamy, včetně reklamy na doplňky stravy, nutno použít. Model průměrného spotřebitele jakožto měřítko pro aplikaci předpisů EU na ochranu spotřebitele vyvinul Soudní dvůr EU ve své rozsáhlé judikatuře. K posouzení, zda je reklama klamavá z pohledu průměrného spotřebitele, jsou soudy členských států (respektive zde žalovaná) zpravidla kompetentní i bez zadávání znaleckých posudků či zpracovávání průzkumů trhu, přičemž ohledně vnímání reklamy průměrným spotřebitelem berou v úvahu rozumnou míru pravděpodobnosti. Reklama je přitom považována za klamavou, pokud je pravděpodobné, že (by) zavádějící sdělení podstatně ovlivnilo chování značného počtu spotřebitelů (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 1998 ve věci C-210/96, *Gut Springenheide GmbH*, Recueil, s. I-4657, body 27 až 37). To, že se kritérium průměrného spotřebitele použije i na posuzování reklamy na doplňky stravy, vyplývá jak z odůvodnění nařízení č. 1924/2006 (bod 15), tak i z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 18. 6. 2013 ve věci C-299/2012, *Green Swan Pharmaceuticals CR*, kde Soudní dvůr výslovně uvedl, že pro kvalifikaci tvrzení jakožto zdravotního tvrzení ve smyslu nařízení č. 1924/2006 je rozhodující výsledný dojem průměrného spotřebitele.

[36] Navzdory tvrzení stěžovatelky ovšem žalovaná ani městský soud použití hlediska průměrného spotřebitele nepopřely, naopak z tohoto hlediska výslovně vycházely. Přitom je však třeba upozornit, že chápání průměrného spotřebitele stěžovatelkou je značně zkreslené. Není totiž pravdou, že průměrný spotřebitel je informovaný a obezřetný, nýbrž, jak vyplývá z citované judikatury Soudního dvora, je toliko průměrně informovaný, pozorný a rozumný. 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 moudře RRTV“, jak žalované (neprávem) podsouvá stěžovatelka, na druhé straně se ovšem ani nejedná o osobu natolik kritickou, která by byla zcela imunní vůči reklamním sdělením, jak stěžovatelka uvádí. Chování průměrného spotřebitele je zajisté reklamou, zejména pak televizní, ovlivňováno, v opačném případě by výrobci doplňků stravy i jiného zboží nevynakládali na reklamu vysoké prostředky, jak v reálném světě činí. Výklad pojmu průměrného spotřebitele, který by byl imunní vůči reklamě, by ostatně činil zcela nadbytečným jakýkoli zákaz klamavé reklamy. Pokud však unijní i český zákonodárce výslovně zakázal reklamu, která tvrdí či vyvolává dojem léčivých účinků doplňků stravy, pak zjevně vycházel z toho, že průměrný spotřebitel takovouto reklamou ovlivněn být ke své újmě může. Jestliže stěžovatelka uvádí, že jejímu reklamnímu sdělení, že multiIMUN akut vyléčí chřipku, přece průměrný spotřebitel nemůže uvěřit, protože je obecně známo, že chřipku prakticky léčit nelze, a z tohoto důvodu se domnívá, že jde o reklamní nadsázku, pak se s tímto názorem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Naopak Nejvyšší správní soud pokládá za příležitou úvahu městského soudu, který uvádí povědomost průměrného spotřebitele o vědeckém pokroku v oblasti léčivých přípravků, v jehož důsledku se na trhu objevují stále nové prostředky umožňující léčit i nemoci, proti nimž starší léčiva nebyla účinná.

[37] Co se týče argumentace stěžovatelky judikaturou Nejvyššího soudu a vrchních soudů (rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. srpna 2008, sp. zn. 32 Cdo 3895/2007, rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. dubna 2013, sp. zn. 23 Cdo 3845/2012, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 3 Cmo 121/2009, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 11. 2003, sp. zn. 3 Cmo 178/2002), Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze bez dalšího aplikovat judikaturu civilních soudů týkající se nekalé soutěže a ochranných známek na veřejnoprávní regulaci reklamy. Ačkoli se v některých dílčích aspektech mohou tyto oblasti překrývat, jedná se o odlišné instituty. Pokud by pro ochranu spotřebitele postačoval soukromoprávní zákaz nekalé soutěže obsažený v § 44 až 52 obchodního zákoníku, respektive nyní v § 2976 a násl. nového občanského zákoníku, pak by opět nebyl důvod pro samostatnou veřejnoprávní úpravu reklamy obsaženou právě v zákoně o regulaci reklamy. Tak tomu ovšem není a mohou existovat i případy, kdy určitá reklama bude souladná se soukromoprávní úpravou nekalé soutěže, přesto se však bude jednat o reklamu zakázanou zákonem o regulaci reklamy.

[38] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje na to, že podle legislativy EU nelze vnímat průměrného spotřebitele jako statický pojem. Naopak je nutné zohlednit specifické charakteristiky konkrétní cílové skupiny, které tuto skupinu spotřebitelů činí zvláště zranitelnou. Podle čl. 5 odst. 3 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

pokračování

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) „*obchodní praktiky, jež mohou podstatně narušit ekonomické chování pouze určité jednoznačně vymežitelné skupiny spotřebitelů, kteří jsou z důvodu duševní nebo fyzické slabosti, věku nebo důvěřivosti zvláště zranitelní takovou praktikou nebo produktem, který propaguje, způsobem, který může obchodník rozumně očekávat, se hodnotí z pohledu průměrného člena dané skupiny.*“ V daném případě lze mít za to, že cílovou skupinou posuzované reklamy je skupina spotřebitelů nemocných chřipkou či obdobnými nemocemi, a to s ohledem na povahu nabízeného produktu, reklamní sdělení akcentující zbavení nepříjemných příznaků chřipkového onemocnění a ostatně i období vysílání reklamních spotů, tj. leden a únor, kdy pravidelně vrcholí chřipková sezóna a v populaci se vyskytuje značné procento osob nemocných chřipkou, respektive nemocemi s obdobnými příznaky. Lze mít rovněž za to, že skupina osob nemocných určitou chorobou je obzvláště zranitelná jako cílová skupina reklamy na produkt slibující vyléčení, resp. odstranění příznaků této choroby. Průměrný spotřebitel nemocný určitou chorobou je totiž nepochybně více náchylný uvěřit určitému tvrzení ohledně vyléčení jeho choroby než průměrný zcela zdravý spotřebitel. I tento argument hovoří pro to, aby byla předmětná reklama hodnocena relativně přísněji.

[39] Nejvyšší správní soud nedal zapravdu ani argumentaci stěžovatelky, která považuje reklamní spot, respektive tvrzení o léčivém účinku přípravku multiIMUN akut za přípustnou nadsázku, která je imanentní každé reklamě. Hranici mezi přípustnou nadsázkou a klamáním spotřebitele je nutné hodnotit vždy individuálně při zohlednění vlastností nabízeného produktu a cílové skupiny spotřebitelů. Reklamní nadsázkou se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 As 16/2004 - 90, č. 604/2005 Sb. NSS ve věci „Fidorka“. Podle tohoto rozsudku „*Nadsázku či reklamní přehánění, jež v reklamním spotu spatřuje ve shodě se stěžovatelem i Nejvyšší správní soud, je třeba jistě obecně v rámci přesvědčovacích kampaní připustit. Míra jejich přípustnosti však musí být vždy posuzována ve vztahu k adresátům, kteří mohou být takovou přesvědčovací kampaní zasaženi, k jejich věku, schopnostem nadsázku odhalit a k sekundárním důsledkům přesahujícím rámec jejich spotřebitelského chování, které může jejich vzor coby hlavní postava spotu, na němž je přesvědčovací kampaň založena, následně vyvolat.*“ Obecnou přípustnost nadsázky a přehánění v reklamě ostatně dovodil již prvorepublikový Nejvyšší soud v judikátu týkajícím se nekalé soutěže uveřejněném ve sbírce Vážného pod č. 11.396, který uvedl: „*Reklamě nelze ukládati takové meze, aby se vůbec stala nemožnou. Nutno připustiti příkrasy a nadsázky, poněvadž by jinak každá reklama přestala býti působivou, zůstala by nepovšimnuta a nebyla by reklamou.*“ Samotné použití nadsázky proto nelze považovat za nepřípustné a ani právní názor žalované či městského soudu neznamená vyloučení nadsázky z reklamy na doplňky stravy, jak dovozuje stěžovatelka. Ovšem, jak správně dovodila již žalovaná, v předmětném reklamním spotu nelze nalézt prvky, které by naznačovaly, že reklamní vzkaz týkající se léčivých vlastností preparátu není myšlen vážně. Jak bylo již výše uvedeno, adresáty, kteří mohli být předmětnou reklamní kampaní zasaženi, jsou osoby trpící chřipkovým onemocněním, u nichž lze očekávat nižší schopnost odhalit takovou případnou nadsázku a naopak jsou reklamou tvrdící léčivý prostředek snáze ovlivnitelní.

[40] Ke shora uvedenému výkladu týkajícímu se posouzení souladu uložené pokuty s právem EU Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že neshledal potřebu předložit

Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, což by nepochybně bylo povinností Nejvyššího správního soudu, pokud by měl pochybnost ohledně výkladu či platnosti předpisů práva EU, a to i přesto, že takový postup žádný z účastníků nenavrhł. Výjimky z povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce byly stanoveny Soudním dvorem v případě CILFIT (viz rozsudek Soudního dvora ES ze dne 6. 10. 1982, *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministero della Sanità*, 283/81, Recueil s. 3415, body 10 - 20) takto: 1/ pokud otázka platnosti či interpretace práva EU není relevantní pro řešení daného případu, 2/ pokud existuje ustálená judikatura Soudního dvora k dané otázce anebo rozsudek Soudního dvora týkající se v zásadě identické otázky (tzv. *acte éclairé*), 3/ pokud výklad a správná aplikace práva EU jsou naprosto zjevné (tzv. *acte clair*), což musí být konstatováno na základě porovnání jednotlivých jazykových verzí textu, za předpokladu použití terminologie a právních pojmů unijního práva, se zřetelem k odlišnostem interpretace evropského práva a za podmínky ujištění, že provedený výklad je stejně zjevný ostatním soudům členských států a Soudnímu dvoru (k výjimkám podrobněji viz Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Praha: Linde, 2005, s. 222-231). V nyní řešené věci má Nejvyšší správní soud za to, že byla naplněna třetí výše uvedená podmínka, tj. výklad předpisů EU je naprosto jasný a neproblematický.

III. c)

Zásada ne bis in idem

[41] Stěžovatelka namítala nesprávnost závěrů městského soudu týkajících se tvrzeného porušení zásady *ne bis in idem* žalovanou v důsledku skutečnosti, že stěžovatelka byla potrestána za obdobnou reklamu již dříve i rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Touto zásadou zakotvenou na ústavní rovině v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a vyplývající i z čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou je nesporně nutné aplikovat i v oblasti správního trestání se Nejvyšší správní soud zabýval v souvislosti s recentní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (zejména rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03) v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163. Klíčová je interpretace pojmu *idem*, tj. totožného skutku, pro který nesmí být pachatel opakovaně trestán. V citovaném rozsudku k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „*Inherentní součástí systému správního trestání je v (nejen) českém právním řádu skutečnost, že k řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy věcně příslušné různé správní orgány. Shodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či ohrožení zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku de iure, která umožňuje postižení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky ne bis in idem, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinovány. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý nepřilíš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek. (...) Nejvyšší správní soud shrnuje, že čl. 4*

pokračování

odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý trestný čin (včetně deliktu trestněprávní povahy), pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, tedy nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.“

[42] V nyní posuzované věci došlo k tomu, že Krajský úřad Jihomoravského kraje stěžovatelce uložil pokutu za šíření reklamy na internetu, zatímco napadeným rozhodnutím žalovaná uložila stěžovatelce pokutu za zadání obdobné reklamy v televizním vysílání. Již z tohoto je patrné, že stěžovatelka nebyla postižena za stejné jednání ani za jednání totožné v podstatných rysech. Naopak postižené jednání stěžovatelky vykazuje v obou případech podstatnou odlišnost a shodným prvkem je pouze předmětný reklamní spot, jehož výroba přitom sama o sobě není nijak postihována. Postihováno je pouze její zadání k šíření v médiích - v jednom případě na internetu, v druhém případě pak v televizním vysílání. V obou případech jde rovněž o odlišný okruh spotřebitelů zasažených spornou reklamou. Lze tedy shrnout, že žalovaná neporušila zásadu *ne bis in idem*, neboť uložila stěžovatelce pokutu za jednání v podstatných rysech odlišné od jednání již dříve postiženého Krajským úřadem Jihomoravského kraje.

[43] I tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

II. d) Výše pokuty

[44] Další skupina námitek stěžovatelky směřuje proti výši uložené pokuty. V kasační stížnosti a dalších jí doplňujících podáních snesla stěžovatelka řadu argumentů a podkladů, z nichž dovozuje, že žalovaná ve srovnatelných případech ukládala pokuty nižší, což dokládá mj. podrobnou analýzou rozhodovací činnosti žalované v posledních letech. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tyto skutečnosti mohla a měla stěžovatelka uplatnit v řízení před městským soudem. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž kasační stížnost je nepřipustná, opírá-li o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl.

[45] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, „kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na němž je toto rozhodnutí postaveno.“ K obdobným závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ve kterém uvedl, že „ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno

uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu vigilantibus jura postupovali v řízení shora popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponесou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 – 39, bylo konstatováno, že „podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby.“ Řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. slouží k přezkumu zákonnosti a správnosti rozhodnutí krajských soudů; nevytváří proto novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace pro žalobce.

[46] Nejvyšší správní soud se tedy za dané procesní situace nemůže věcně vyjádřit k argumentaci nepřiměřenosti výše uložené pokuty vzhledem k dalším rozhodnutím žalované vydaným dle názoru stěžovatelky v obdobných věcech (rozhodnutí č. j. Ident.:2012/624/FOL/Jan, 2012/799/FOL/Plz, 2012/617/hod/DAC, 2011/581/had/Sow), respektive namítaného porušení ustálené správní praxe žalované týkající se stanovení výše pokut. Tuto argumentaci stěžovatelka uvedla až v kasační stížnosti, což je v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s., které ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu zakotvuje koncentraci řízení před krajskými soudy, tj. stěžovatelka měla veškerou svou argumentaci dokládající podle jejího názoru nezákonnost a nesprávnost napadeného rozhodnutí uvést již v řízení před krajským soudem. V podané žalobě stěžovatelka toliko zcela nekonkrétně uvedla, že „v jiných obdobných případech udělila [žalovaná] sankci mnohem nižší – předchozí sankce za tvrzené porušení ustanovení § 5d odst. 2 písm. d) se pohybovaly v rovině 200.000 Kč.“ Toto stěžovatelka v řízení před městským soudem nijak nekonkretizovala a nedoložila. Takto vágně formulovaným tvrzením stěžovatelky se proto městský soud nemohl věcně zabývat a Nejvyšší správní soud tedy nemůže ani závěry městského soudu týkající se této otázky přezkoumat. Pokud by k těmto namítaným skutečnostem, které stěžovatelka bezesporu mohla již v řízení před městským soudem uplatnit, Nejvyšší správní soud přihlédl, pak by podpořil procesní strategii účastníků, kteří by si podstatné skutečnosti ponechávali „v záloze“ a uplatňovali by je až v kasační stížnosti. To by však bylo v naprostém rozporu se shora uvedeným smyslem právní úpravy kasační stížnosti. Totéž se týká teprve v kasační stížnosti uplatněného (a opět nijak nedoloženého) tvrzení o údajně likvidačním účinku uložené pokuty a nezohlednění majetkových poměrů stěžovatelky při stanovení výše pokuty. Ani tato námitka nebyla řádně uplatněna v řízení před městským soudem a Nejvyšší správní soud ji proto shledává nepřipustnou.

[47] Stěžovatelka dále zpochybnila hodnocení závažnosti správního deliktu žalovanou, které je ve smyslu § 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy podkladem pro stanovení výše

pokračování

pokuty. Stěžovatelka především napadla úvahu o možném ohrožení zdraví spotřebitelů v důsledku klamavého tvrzení o léčivých účincích přípravku multiIMUN akut. Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětná úvaha hrála při stanovení výše sankce spíše podružnou roli, neboť žalovaná přihlížela při stanovení výše pokuty k celé řadě faktorů (např. počet odvysílaných reklamních spotů, intenzita a okruh reklamou zasažených spotřebitelů). Úvahu žalované o závažnosti spáchaného deliktu v souvislosti s možným ohrožením zdraví spotřebitelů Nejvyšší správní soud shledává shodně s městským soudem logickou a racionální. Je třeba konstatovat, že chřipku nelze považovat za zcela banální onemocnění, jak tvrdí stěžovatelka. V případě, že chřipkou onemocní méně odolní jedinci, případně pokud nastanou v průběhu onemocnění komplikace, může vést toto onemocnění i k úmrtí. Racionální je proto úvaha, že pokud spotřebitelé uvěří reklamnímu sdělení, že budou vyléčeni přípravkem multiIMUN akut a zanedbají řádnou léčbu a lékařské ošetření, mohou být poškozeni na zdraví. I tuto námitku stěžovatelky tedy shledává Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

[48] Celkově se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s posouzením výše pokuty městským soudem jako přiměřené, pohybující se v mezích stanovených zákonem a zohledňující zákonem stanovená kritéria pro určení výše pokuty.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[49] Vzhledem k tomu, že všechny námitky uplatněné stěžovatelkou byly shledány nedůvodnými, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kasační stížnost je nedůvodná a proto ji musí za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítnout.

[50] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její běžné činnosti nevznikly, stěžovatelka pak úspěch ve věci neměla. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. ledna 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu