



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **TCM POINT s.r.o.**, IČ 28785517, se sídlem Příčná 1892/4, Praha 1, zast. JUDr. Davidem Karabcem MPA, LL.M., advokátem, se sídlem Na Spojce 610/6, Praha 10, proti žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 6. 2022, č. j. SZPI/AN615-42/2021, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2023, č. j. 30 A 43/2022-92,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Davida Karabce MPA, LL.M.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 6. 2022, č. j. SZPI/AN615-42/2021, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorát v Hradci Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 8. 2021, č. j. SZPI/AN615-37/2021, kterým byla žalobkyně shledána vinnou z osmi přestupků spočívajících v obsahu reklamních sdělení uvedených na webových stránkách žalobkyně (prostřednictvím e-shopu provozovaného na internetové adrese www.mycomedica.cz) a profilech na sociálních sítích Instagram a Facebook k žalobkyni nabízeným doplňkům stravy. Žalobkyně byla uznána vinnou rovněž ze spáchání skutku uvedeného v rozhodnutí správního orgánu I. stupně pod bodem čtyři, tedy že „dne 19. 8. 2020 uváděla na trh prostřednictvím e-shopu provozovaného na webových stránkách www.mycomedica.cz, doméně mycomedica.cz níže uvedenou potravinu (doplňěk stravy), u které byly uváděny informace, které

připisovaly potravině vlastnosti, z nichž bylo možné navodit dojem, že může zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo vyléčit nebo na ně bylo odkazováno: Agarikon v optimálním složení, doplněk stravy uváděný na trh komunikačními prostředky na dálku z produktové stránky e-shopu <https://www.mymycomedica.cz/eshop-agarikon.html>, doména mymycomedica.cz. V rámci textů u předmětné potraviny bylo mimo jiné uvedeno: „Houba není jedovatá, ale vzhledem ke své konzistenci a chuti, která je poměrně hořká, se nevyužívá v kuchyni, pouze jako prostředek tradičního léčitelství. V tradičních medicínách je využíván tisíceletí...“ Obviněná tak uvedením shora uvedené potraviny se zavádějícími informacemi na trh, které připisovaly potravině vlastnosti, z nichž bylo možné navodit dojem, že mohou zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo vyléčit nebo na ně bylo odkazováno, nedodržela zákaz stanovený v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, podle kterého s výhradou odchylek stanovených v právních předpisech Unie, které se vztahují na přírodní minerální vody a na potraviny určené pro zvláštní výživu, nesmějí informace o potravině připisovat jakékoli potravině vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat, čímž byla naplněna skutková podstata přestupku uvedená v § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., ve znění platném a účinném ke dni spáchání přestupku, kdy provozovatel potravinářského podniku se dopustí přestupku tím, že v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny uvádí na trh potraviny klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem (dále jen „čtvrtý přestupek“). Za spáchané přestupky byla žalobkyni podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o potravinách a tabákových výrobcích“), uložena úhrnná pokuta ve výši 400.000 Kč a povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 31. 1. 2023, č. j. 30 A 43/2022-92, zrušil rozhodnutí žalované v části, v níž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání čtvrtého přestupku. Dále zrušil rozhodnutí žalované v části, v níž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta. V rozsahu zrušených částí rozhodnutí žalované jí věc vrátil k dalšímu řízení.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve shrnul skutkovou podstatu přestupků, jejichž spácháním byla žalobkyně uznána vinnou, a dále průběh ústního jednání. Konstatoval, že rozhodnutí žalované bylo dostatečně odůvodněno, zabýval se proto věcným posouzením jednotlivých přestupků vzhledem k uplatněným žalobním bodům. Co se týče prvního až třetího přestupku, za něž byla žalobkyně uznána vinnou, dospěl k závěru, že žalovaná posoudila věc správně, jelikož došlo k naplnění příslušných skutkových podstat přestupků. K obdobnému závěru dospěl při posouzení pátého až osmého skutku, v němž se ztotožnil se závěry žalované.

[4] S posouzením odpovědnosti žalobkyně za čtvrtý přestupek žalovanou se však krajský soud neztotožnil. V popisu uvedeném u výrobku žalobkyní uváděného na trh s názvem „Agarikon, doplněk stravy“ ve znění „houba není jedovatá, ale vzhledem ke své konzistenci a chuti, která je poměrně hořká, se nevyužívá v kuchyni, pouze jako prostředek tradičního léčitelství“ a „v tradičních medicínách je využíván tisíceletí“, totiž pouze obecně informovala o tom, že v případě houby s názvem „Verpáník lékařský“, která tvořila podstatnou část

pokračování

předmětného doplňku stravy, se jednalo o prostředek tradičního léčitelství. V průměrném spotřebiteli předmětné tvrzení nemohlo vyvolat myšlenku, že nabízený doplněk stravy měl léčivé vlastnosti. Krajský soud dále s odkazem na čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (dále jen „nařízení č. 1169/2011“) uvedl, že pojmy „prostředek tradičního léčitelství“ či „tradiční medicína“ nepředstavovaly žádnou informaci, pokud šlo o obsah a vlastnosti žalobkyní nabízeného výrobku. Žalobkyně proto neporušila citované ustanovení nařízení č. 1169/2011, nenaplnila tedy ani znaky skutkové podstaty přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích.

[5]Krajský soud dále konstatoval, že při výkladu neurčitého právního pojmu „léčebná tvrzení“ žalovaná nepřekročila meze svého správního uvážení. V této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a odbornou právní literaturu k rozlišení neurčitých právních pojmů a správního uvážení. Uzavřel, že v posuzovaném případě nešlo o přezkum správního uvážení, nýbrž o otázku zákonnosti postupu správních orgánů při výkladu neurčitého právního pojmu. S výkladem žalované se však krajský soud neztotožnil, jelikož se vymykal i z kontextu ostatních posuzovaných skutků a byl výkladem nepřipustně extenzivním. Zdůraznil, že ani ve spotřebitelích z tzv. zvláště zranitelné skupiny průměrných spotřebitelů nemohly výrazy „tradiční léčitelství“ a „tradiční medicína“ vyvolat dojem, že žalobkyní nabízený doplněk stravy byl schopen zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo vyléčit. Jednalo se totiž o alternativní směry k medicíně jako takové, což muselo být každé osobě zřejmé. Vzhledem k uvedenému krajský soud konstatoval, že bylo nutné opětovně posoudit rovněž výši uložené úhrnné pokuty, jelikož se žalobkyně nedopustila přestupku uvedeného v rozhodnutí správního orgánu I. stupně pod čtvrtým bodem. Proto se věcně nezabýval žalobními body ohledně zákonnosti uložené pokuty. Závěrem krajský soud konstatoval, že žalovaná neporušila prováděnou kontrolou žádné právní předpisy, přičemž postupovala v rámci svých pravomocí, které jí stanovil zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[6]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7]V ní nejprve citovala § 2 písm. g) zákona o potravinách a tabákových výrobcích a čl. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES ze dne 10. 6. 2002 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy. Namítla, že doplňky stravy jsou potravinami, které jsou zdrojem živin a mají nutriční nebo fyziologický účinek (podporu fyziologických funkcí zdravého organismu). Doplněk stravy je tak doplněním běžné stravy člověka, od něhož se neočekává léčebný efekt. Cílem čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 je zabránit přisuzování léčebných účinků potravinám. Doplněk stravy nesmí uvést spotřebitele v omyl ohledně jeho charakteru, resp. jeho celková prezentace nesmí způsobit, že si jej spotřebitel splete s lékem. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SD EU“) a konstatovala, že krajský soud dostatečně nezdůvodnil, proč předmětné tvrzení žalobkyně nenaplnuje znaky léčebného tvrzení a na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl. Zařazení předmětného produktu do systému tradičního léčitelství/medicíny totiž nutně musí spotřebiteli evokovat, že daný produkt bude mít léčivé vlastnosti, pokud je

využíván právě v léčitelství či medicíně. Žalobkyně pak svým tvrzením vyvolala dojem, že nabízený výrobek má léčivé účinky.

[8] Podle stěžovatelky zákaz stanovený v čl. 7 odst. 3 směrnice č. 1169/2011 neodkazuje pouze na klasickou západní (konzervativní) medicínu. Je tak nerozhodné, pokud se poukazované léčebné vlastnosti potravin opírají o bylinkářství, východní medicínu, systém klasické západní medicíny a její odnože nebo obdobný systém, který je pro průměrného, popř. zranitelného spotřebitele dostatečně věrohodný k tomu, aby uváděným informacím přikládal patřičnou váhu. Podstatné je, jestli určitá informace vyvolá dojem, že by potravina mohla pomoci přinejmenším zmírnit onemocnění. V posuzovaném případě tomu tak bylo. Dále stěžovatelka shrnula podobu prezentace výrobku nabízeného na e-shopu žalobkyně, jehož dominantním prvkem byla fotografie houby „Verpáník lékařský“. V této souvislosti citovala popis předmětného doplňku stravy včetně předmětné houby a konstatovala, že pro více informací byl spotřebitel směřován mimo veřejně dostupných stránek na sekce „Houbář“ a „Účinky“ na webových stránkách žalobkyně. Poukázala na skutečnost, že spotřebitelé trpící vleklými chronickými zdravotními problémy, jež nelze řešit pomocí tzv. západní medicíny, případně osoby nedůvěřující západní medicíně, se mohou uchýlit právě k alternativním léčitelským cestám.

[9] Ačkoli tak předmětné tvrzení žalobkyně nezmínilo určitou nemoc, k jejímuž vyléčení by konzumace nabízeného produktu mohla vést, podle stěžovatelky pro naplnění podmínek čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 postačí tvrzení přisuzující potravině, byť blíže nespecifikované, léčebné účinky. Uvedené vyplývá rovněž z bodů 20 či 4 preambule citovaného nařízení. V posuzovaném případě tak mohli spotřebitelé uvěřit potenciálnímu účinku prezentovanému žalobkyní v domněnku zlepšení svého nepříznivého zdravotního stavu. Zvláště v případě exotických a v České republice či Evropě neznámých hub je snadné pro průměrného či zranitelného spotřebitele uvěřit tvrzenému potenciálnímu léčebnému účinku. Stěžovatelka odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to rovněž k žalobkyní namítané pravdivosti a ověřitelnosti předmětných tvrzení. Podle stěžovatelky i samo o sobě pravdivé tvrzení, pokud vede ke klamání spotřebitele, jenž nabude dojmu o léčivém potenciálu potravin, je podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 nepřípustné. Závěry krajského soudu proto nebyly správné.

[10] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedla, že souhlasí se závěry krajského soudu. V posuzovaném případě se ohledně čtvrtého přestupku jednalo pouze o konstatování faktu, že se předmětná houba nepoužívá v kuchyni pro svoji hořkost a využívá se po tisíce let v tradičním léčitelství. Doplnila, že se jedná o pravdivé a ověřitelné informace, přičemž odkázala na český název předmětné nabízené houby „Verpáník lékařský“. Přívlasek „lékařský“ odkazuje (v jeho latinské variantě) na užití houby v tradičním léčitelství. Předmětné tvrzení žalobkyně proto neobsahuje žádné jiné údaje, než které je možné seznat již z názvu nabízeného výrobku. Žalobkyně dále konstatovala, že předmětné potravině nepřipisovala žádné léčivé vlastnosti, nýbrž jen shrnula historická fakta. Svým tvrzením tak nemohla ovlivnit či klamat běžného spotřebitele, jemuž musí být zřejmý rozdíl mezi „léčitelstvím“ či „tradiční medicínou“ a konvenční medicínou. V názvu předmětného produktu ostatně žalobkyně zřetelně uvedla „*Agarikon, v optimálním složení doplněk stravy*“. Zákaz uvádět v popisu doplňku stravy zmínky o jeho využití v tradičním léčitelství je překročením správního uvážení stěžovatelky.

pokračování

[12] Podle žalobkyně měla stěžovatelka nadto na posuzovaný případ aplikovat § 17 odst. 2 písm. c) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, nikoli § 17 odst. 2 písm. b) téhož zákona, jak tomu činí v obdobných případech. Postupem v posuzovaném případě tak porušila její legitimní očekávání. Žalobkyně zdůraznila, že vzhledem k českému a latinskému názvu předmětné houby absentoval znak společenské škodlivosti jejího jednání, čímž se však stěžovatelka nezabývala. Dále uvedla, že ohledně očekávání průměrného spotřebitele bylo nutné zohlednit všechny shromážděné důkazy ve vzájemných souvislostech v kontextu celkové prezentace posuzovaného výrobku. Průměrný spotřebitel nemá u potravinového doplňku vyrobeného z hub taková očekávání jako u léčiva. V této souvislosti stěžovatelka citovala definici průměrného spotřebitele uvedenou v unijních předpisech či judikatuře. Průměrný spotřebitel, a to včetně zranitelného spotřebitele, je totiž dostatečně informován zejména prostřednictvím internetu o těchto produktech či od ostatních soutěžitelů, případně jiných specializovaných portálů o účincích čínské medicíny a produktů z hub. Vytýkané pochybení žalobkyně tak nemohlo mít žádný negativní dopad na zájmy průměrného spotřebitele. V této souvislosti žalobkyně odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a uzavřela, že se nedopustila přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích. Závěry stěžovatelky se opírají o nesprávné výkladové stanovisko (Vodítko k problematice zdravotních a výživových tvrzení ze dne 21. 5. 2018), které přesahuje meze správního uvážení. Stěžovatelka tak kontrolou a uloženým správním trestem nepřiměřeně zasáhla do podnikatelské činnosti žalobkyně.

[13] Co se týče uložené pokuty, žalobkyně se plně ztotožnila s posouzením krajského soudu, podle něhož bude stěžovatelka povinna opětovně vyhodnotit výši uložené pokuty s ohledem na skutečnost, že za čtvrtý přestupek žalobkyně neodpovídá. V této souvislosti se zabývala pojmem společenské nebezpečnosti přestupků a zásadami ukládání pokut. Konstatovala, že stěžovatelka při své úvaze o výši správního trestu nesprávně vymezila konkrétní intenzitu jednání žalobkyně ve vztahu ke skutkové podstatě správního deliktu, tedy že pokuta uložená za čtvrtý přestupek neodpovídá konkrétním skutkovým zjištěním.

[14] S ohledem na tyto skutečnosti žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[15] V doplnění vyjádření žalobkyně uvedla, že předmětným tvrzením nijak neschvalovala používání houby „Verpáník lékařský“ v tradičním léčitelství, ani nenabádala spotřebitele k obdobnému užívání. Předmětné houbě ani nepřipisovala žádné „zaručené“ léčebné vlastnosti, přestože je podle vědeckých studií zjevně má. Průměrný spotřebitel si zároveň musí být vědom rozdílů mezi tradičním léčitelstvím a konvenční medicínou a k prostředkům tradiční medicíny musí přistupovat obezřetně. Ostatně čínská medicína se zabývá rovněž dietetikou či nutričními vlastnostmi používaných výrobků. Sama žalobkyně u předmětného doplňku stravy uvedla, že jeho účelem je podpora fyziologických vlastností zdravého organismu, což je nepochybně cílem jakékoli medicíny. Stěžovatelka proto nešetřila oprávněné zájmy osob. Odkaz stěžovatelky na přílohu protokolu č. P036-61261/20 v podobě fotodokumentace uvedený poprvé až v kasační stížnosti pak není podle § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustný. Pokud stěžovatelka poukázala na další sekce webových stránek žalobkyně s názvy „Houbář“ a „Účinky“, již nezmínila, že se v těchto sekcích nenacházely žádné informace týkající se léčebných účinků předmětné houby či doplňku stravy.

[16] V replice k vyjádření žalobkyně stěžovatelka uvedla, že odkazem na zmíněnou přílohu protokolu poukázala na již dříve zjištěné skutečnosti zachycené v podkladech správního řízení. Nejedná se tak o nepřipustnou námitku. V této souvislosti zdůraznila, že v řízení před

krajským soudem byla v pozici žalovaného správního orgánu, který nemůže disponovat s předmětem řízení, a proto pro ni v kasační stížnosti zákaz uvádění právních novot neplatil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[18] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti 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.*

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[20] V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Stěžovatelka konkrétně namítla, že krajský soud neuvedl, proč posuzované tvrzení žalobkyně uvedené v popisu nabízeného doplňku stravy nenaplnilo znaky zakázaného léčebného tvrzení a z jakých důvodů k takovému rozhodnutí dospěl. Podstatou předmětného tvrzení se však krajský soud zabýval v odstavcích 52 až 63 odůvodnění napadeného rozsudku. Konstatoval, že z posuzovaného tvrzení žalobkyně vyplývá pouze obecná informace o tom, že houba obsažená v předmětném doplňku stravy je využívána jako prostředek tradičního léčení, a v průměrném spotřebiteli tak tato skutečnost sama o sobě nemohla evokovat myšlenku, že má léčivé vlastnosti. Krajský soud dále poukázal na odlišnosti západní „konvenční“ medicíny a tradiční medicíny a uvedl, že v tomto ohledu se stěžovatelka dopustila nepřipustného extenzivního výkladu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Ani odkaz na alternativní medicínské směry podle krajského soudu nemohly uvést spotřebitele v omyl o léčebném účinku předmětného doplňku stravy.

pokračování

S citovanými právními názory krajského soudu ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti polemizuje.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, takže důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[22] V posuzovaném případě je sporné, zdali žalobkyně prostřednictvím svého e-shopu nabízela výrobek „*Agarikon v optimálním složení, doplněk stravy*“ v rozporu s čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, tj. zdali mu připisovala léčebné účinky, čímž uváděla spotřebitele v omyl, a zdali se proto dopustila přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích. Mezi stranami sporu přitom není sporu o tom, že žalobkyně konkrétně u zmíněného doplňku stravy uvedla, že „*Houba není jedovatá, ale vzhledem ke své konzistenci a chuti, která je poměrně hořká, se nevyužívá v kuchyni, pouze jako prostředek tradičního léčitelství. V tradičních medicínách je využíván tisíciletí...*“.

[23] Stěžovatelka namítla, že od doplňků stravy se neočekává léčebný účinek, spotřebitelé jsou tak proti klamání v tomto smyslu chráněni čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Z citovaného ustanovení vyplývá, že doplňky stravy si spotřebitelé nesmí splést s lékem.

[24] Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o potravinách a tabákových výrobcích se doplňkem stravy rozumí *potravina, jejímž účelem je doplňovat běžnou stravu a která je koncentrovaným zdrojem vitaminů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, obsažených v potravině samostatně nebo v kombinaci, určená k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích*.

[25] Podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 platí, že *s výhradou odchylek stanovených v právních předpisech Unie, které se vztahují na přírodní minerální vody a na potraviny určené pro zvláštní výživu, nesmějí informace o potravině připisovat jakékoli potravině vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat*.

[26] Podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích, *provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny uvádí na trh potravinu klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem*.

[27] Článek 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 obsahuje formulaci, která vyjadřuje jinak nedefinovaný pojem léčebného tvrzení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 As 219/2019-49, publ. pod č. 4049/2020 Sb. NSS). V tomto směru lze přiměřeně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 48/2008-72, publ. pod č. 1772/2009 Sb. NSS [tento rozsudek se sice týkal regulace reklamy, avšak § 5 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, kterým se zabýval, obsahoval obdobný zákaz léčebných tvrzení, a to právě ve smyslu nařízení č. 1169/2011], podle kterého „*doplněk 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 se v podstatě jedná o léčivo*“ (tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval také v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 As 5/2017-62). Při posuzování existence léčebného tvrzení hraje roli celkové vyznění prezentace výrobku, resp. celkový dojem, který takto u spotřebitele vznikne (srov. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4 As 98/2013-88, publ. pod č. 3022/2014 Sb. NSS).

[28] Podpůrně lze odkázat na bod 20 preambule nařízení č. 1169/2011, podle něhož mají právní předpisy *zakázat používání informací, které by uváděly spotřebitele v omyl, zejména pokud jde o charakteristiky potravin, jejich účinky nebo vlastnosti, nebo které potravinám připisují léčebné vlastnosti*. Absolutní zákaz léčebných tvrzení u potravin potvrzuje i judikatura SD EU (rozsudky ze dne 15. 7. 2004, ve věci C-239/02, *Douwe Egberts*, ze dne 23. 1. 2003, ve věci C-221/00, *Komise v. Rakousko*, a ze dne 23. 1. 2003, ve spojených věcech C-421/00, C-426/00 a C-16/01, *Sterbenz*). Ta se sice vztahuje k již neplatným unijním předpisům, ale nařízení č. 1169/2011 na ně navazuje bez relevantní změny v řešené otázce, a proto jsou její závěry použitelné i na nyní projednávanou věc.

[29] Navíc podle bodu 4 preambule nařízení č. 1169/2011, *je obecným cílem potravinového práva poskytovat spotřebitelům povědomí, které jim umožní informovaně vybírat potraviny, které konzumují, a zabránit jakýmkoli praktikám, které je mohou uvést v omyl*. Smyslem tohoto nařízení, od kterého ani při výkladu zákazu léčebných tvrzení nelze odhlédnout, je tedy nepochybně chránit spotřebitele před tím, aby své úsudky o potravinách zakládali na nepravdivých a zavádějících informacích. Léčebná tvrzení jsou obecně zakázána, neboť typově představují nejrizikovější skupinu tvrzení. Nicméně ani tak nelze opomenout, že ve výjimečných případech může být i léčebné tvrzení zcela nezpůsobilé uvést spotřebitele v omyl, např. pokud je potravina zjevně nezaměnitelná s lékem a uvedené tvrzení je neuvěřitelné v takové míře, že se jím žádný spotřebitel nemůže nechat zmýlit. Zákonodárce nemůže upravit všechny myslitelné situace, a je proto úkolem soudů, aby právo aplikovaly s přihlédnutím k jedinečným okolnostem každého případu; je tudíž přípustné, aby soud zvolil výklad, který z ustanovení předpisu *prima facie* nevyplývá, je-li to v zájmu zachování jeho smyslu a účelu (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 219/2019, či rozsudek ze dne 27. 2. 2023, č. j. 8 As 212/2021-53).

[30] V rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 48/2008-72, publ. pod č. 1772/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„doplňěk 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 se 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 doplňěk stravy a nikoliv o léčivo, které by v případě onemocnění mělo léčivý účinek.“* Tento právní názor Nejvyšší správní soud potvrdil a dále rozvinul v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 As 49/2009-45, v němž uvedl, že *„pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 5d odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy není rozhodné, zda byly v reklamě na doplňěk stravy uváděny pravdivé informace o účincích užívání prezentovaného přípravku, ale zda kombinace obsahu reklamního sdělení a jejího grafického zpracování může v adresátech reklamy dojem, že prezentovaný doplňěk 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.“*

[31] S ohledem na výše uvedené tak lze souhlasit se stěžovatelkou, že u doplňků stravy je zakázáno uvádět léčebná tvrzení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti doplňuje, že při posuzování celkového vyznění určitého sdělení vztahujícího se k doplňku stravy je současně

pokračování

nutno vycházet z kritéria tzv. průměrného spotřebitele. Podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 98/2013 je průměrný spotřebitel „*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.*“

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že v posuzovaném případě neshledal důvodu posuzovat celkové vyznění předmětného tvrzení žalobkyně pohledem tzv. zranitelného spotřebitele. 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 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 návaznosti na uvedené právní předpisy Nejvyšší správní soud dovodil, 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.

[33] V posuzovaném případě stěžovatelka nijak nevysvětlila, proč by se o předmětný doplněk stravy měly zajímat zvláště chronicky nemocné osoby či osoby s vleklými zdravotními obtížemi. Uvedené platí tím spíš, pokud žalobkyně v popisu předmětného doplňku stravy nezmínila žádné konkrétní zdravotní obtíže, k jejichž vyléčení by měl výrobek přispět. Z pouhého odkazu žalobkyně na tradiční medicínu či léčitelsví pak nelze ani bez dalšího dovodit, že se o předmětný doplněk stravy budou zajímat především osoby nedůvěřující západní „konvenční“ medicíně. Nelze tak mít za to, že by v posuzovaném případě doplněk stravy nabízený žalobkyní mohl potenciálně silněji působit na vyjmenované osoby, jež by mohly snadněji uvěřit jeho případnému léčebnému účinku.

[34] S ohledem na výše uvedené však současně nelze souhlasit s žalobkyní, že si průměrný spotřebitel musel být bezpečně vědom, že nabízený výrobek je doplňkem stravy, který nemá a nemůže mít léčebný účinek. V důsledku popsané argumentace žalobkyně by totiž byl popřen samotný smysl čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, tj. ochrany spotřebitelů před jejich uváděním v omyl léčebnými tvrzeními. Jinak řečeno, v opačném případě by stačilo, pokud by bylo u daného výrobku uvedeno sousloví „doplněk stravy“ a v popisu zboží by již bylo možné uvádět cokoli včetně jakýchkoli léčebných tvrzení. Takový postup je však unijními i českými právními předpisy výslovně zakázán, což potvrdily rovněž SD EU i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře.

[35] Stěžovatelka dále namítla, že žalobkyně zařadila předmětný doplněk stravy, resp. jeho podstatnou část tvořenou houbou s názvem „Verpáník lékařský“, do tradiční medicíny či léčitelsví. Tím musela ve spotřebitelích nutně evokovat dojem, že má léčebný účinek. Zákaz stanovený v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 se totiž vztahuje rovněž na všechny

alternativní medicínské či léčitelské směry. Žalobkyně tak předmětnému doplňku stravy přisoudila nepřipustný léčebný účinek, a to bez ohledu na skutečnost, že nezmínila konkrétní onemocnění, k jehož vyléčení či alespoň zmírnění by jeho konzumace mohla vést.

[36] Nejvyšší správní soud nejprve ve shodě se stěžovatelkou konstatuje, že Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku sp. zn. 8 As 212/2021 konstatoval, že „*pro tradiční čínskou medicínu neexistují žádné výjimky z platné legislativy, a proto je zapotřebí aplikovat i v případě tradiční medicíny nařízení č. 1169/2011 a nařízení č. 1924/2006 bezvýhradně.*“ Současná právní úprava neposkytuje výjimky pro tradiční čínskou medicínu ani jinou alternativní medicínu, a proto je nezbytné pohlížet na tyto případy bez výjimek a aplikovat na předmětné produkty tatáž omezení, jaká musí být dodržována i u jiných doplňků stravy. Jinak řečeno, ani označení konkrétního doplňku stravy za prostředek tradiční medicíny či léčitelství nezabavuje osobu uvádějící jej na trh povinnosti dodržet podmínky stanovené v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Ani doplňku stravy používanému ve zmíněných alternativních medicínských směrech tak nelze přisuzovat léčebné vlastnosti.

[37] Nejvyšší správní soud se však neztotožnil se stěžovatelkou, že pouhým obecným uvedením faktu o historii léčebného využití v tradiční medicíně či léčitelství žalobkyně předmětnému doplňku stravy, resp. houbě s názvem „Verpáník lékařský“ v něm obsažené, nepřímou přisoudila léčebné účinky. Jak již uvedl výše, doplňky stravy nemohou deklarovat vlastnosti prevence, léčby nebo vyléčení lidských nemocí nebo na tyto vlastnosti odkazovat. Žalobkyně však v posuzovaném tvrzení jen obecně konstatovala, že se zmíněná houba používala v alternativních medicínských směrech. Zároveň však v této souvislosti neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, případně neodkázala ani na žádná onemocnění či zdravotní obtíže, k jejichž léčbě by byla tato houba používána. Jak ostatně uvedla ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky, nezaujala k této skutečnosti ani žádný konkrétní postoj ani využívání předmětné houby v tradiční medicíně či léčitelství neschvalovala a nepropagovala.

[38] Jak uvedl již krajský soud v odst. 53 odůvodnění napadeného rozsudku, žalobkyně použitím pojmů „prostředek tradičního léčitelství“ či „tradiční medicíny“ nezprostředkovala žádnou informaci, pokud jde o obsah a vlastnosti nabízeného doplňku stravy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že stěžovatelka v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 36 ostatně sama uvedla, že netrestá obecné informace o tradiční medicíně či prostředcích alternativní medicíny. Přesto však obecný odkaz žalobkyně na skutečnost, že se houba s názvem „Verpáník lékařský“ používá jako prostředek alternativní medicíny či léčitelství, označila za nepřímé léčebné tvrzení, které muselo ve spotřebitelích nutně evokovat léčebné vlastnosti předmětného doplňku stravy. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že takový extenzivní výklad čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 je nepřipustný. Zároveň nesouhlasí se stěžovatelkou, že pouhý obecný odkaz na historii léčebného využití předmětné houby musí ve spotřebitelích nutně vyvolat dojem o jejím léčebném potenciálu, a to zejména s ohledem na ryzí obecnost popsaného odkazu. Jak již Nejvyšší správní soud poukázal výše, žalobkyně k této skutečnosti nezaujala žádný vlastní konkrétní postoj, ani neschvalovala či nepodporovala využívání předmětné houby v alternativních medicínských směrech.

[39] Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že žalobkyně v posuzovaném popisu nabízeného doplňku stravy vyloučila využití předmětné houby v gastronomii pro její hořkou chuť, čímž podle závěru stěžovatelky uvedeného v odůvodnění jejího rozhodnutí popřela, že se jedná o potravinu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v posuzovaném případě žalobkyně na svém e-shopu nabízela doplňků stravy, jehož podstatnou část tvořila

pokračování

předmětná houba. Ze samotné definice doplňku stravy je pak zřejmé, že jeho účelem je doplnit běžnou lidskou stravu, a to konzumací v přesně odměřeném malém množství. Z uvedeného však nevyplývá, že by komponenty, z nichž se tento doplněk stravy skládá, musel být jako ostatní běžné potraviny využíván v kulinářství, případně že by měl splňovat běžné standardy konzumace potravin (např. co se týče chuti či konzumovaného množství).

[40] Pokud tak žalobkyně konstatovala, že se předmětná houba pro její specifickou chuť nevyužívala v kulinářství, nýbrž v tradiční medicíně či léčitelství, nelze mít za to, že tímto tvrzením předmětnému výrobku přisoudila léčebné vlastnosti či jej označila za lék. Žalobkyně ostatně poukázala na skutečnost, že doplňky stravy jsou koncentrovanými zdroji vitamínů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričními nebo fyziologickými účinky obsaženými v potravině samostatně nebo v kombinaci a určeny k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích. Z uvedeného vyplývá, že motivací ke konzumaci doplňků stravy, jejichž součástí může být jako v nyní posuzovaném případě houba, jsou zpravidla právě nutriční či fyziologické účinky. Nelze tak mít za to, že by součástí doplňku stravy nutně musela být potravina, která je běžně využívána v kulinářství. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani skutečnost, na níž poukázala stěžovatelka v kasační stížnosti, že se v posuzovaném případě jedná o exotickou a v České republice neznámou houbu. Ani z této okolnosti nelze automaticky dovodit, že jí spotřebitelé bez dalšího přisoudí léčebné vlastnosti.

[41] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na protokol č. P036-61261/20 a na ostatní sekce e-shopu žalobkyně, Nejvyšší správní soud konstatuje, že již nerozvedla, čeho konkrétního proti závěrům krajského soudu namítá. Byť lze souhlasit se stěžovatelkou, že takovou námitku nelze označit za nepřipustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s., Nejvyšší správní soud ani z pasáže odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky vztahující se ke čtvrtému přestupku neseznal, jaký argument v námitce zamýšlela předložit.

[42] S ohledem na výše uvedené proto má Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, podle něhož žalobkyně nepřisoudila předmětnému doplňku stravy v rozporu s čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 nepřipustné léčebné vlastnosti, a nedopustila se tak přestupku podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách a tabákových výrobcích vymezeného v rozhodnutí správního orgánu I. stupně pod čtvrtým bodem. Vzhledem k uvedenému rovněž postupoval správně, pokud se dále věcně nezabýval žalobními body ohledně výše uložené pokuty za spáchané přestupky.

[43] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně. Ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žalobkyně má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložila, neboť měla v řízení o kasační stížnosti plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[45] Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d)

vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti). Za doplnění vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyni Nejvyšší správní soud náhradu nákladu nepřiznal, jelikož v něm pouze rozhojnila již uplatněnou argumentaci. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za tento jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o částku 714 Kč odpovídající této dani v sazbě 21 % z částky 3.400 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkové důvodně vynaložené náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tak činí 4.114 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšné stěžovatelce povinnost zaplatit tuto částku úspěšné žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. března 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu