



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **JOYGIVER s. r. o.**, se sídlem Thunovská 183/18, Praha, zastoupen JUDr. Petrem Vaňkem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1041/12, Praha 1, proti žalovanému: **Ústřední inspektorát Státní zemědělské a potravinářské inspekce**, se sídlem Květná 15, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2023, č. j. 8 A 122/2021-41,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím z 1. 9. 2021, č. j. SZPI/AU125-14/2021 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorát v Praze, (dále jen „prvostupňový orgán“) z 22. 06. 2021 č. j. SZPI/AU125-11/2021, kterým byl žalobce shledán vinným z porušení § 5d odst. 1 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (dále jen zákon o „regulaci reklamy“), a to tím, že jako zadavatel zadal reklamu na proteinové potraviny, která obsahovala nepřipustná zdravotní tvrzení, odkazující na míru nebo množství zhubnutých kilogramů k dietnímu programu Dietalegre, a současně tím, že tuto reklamu jako zpracovatel zpracoval. Za uvedené jednání byla žalobci podle § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy uložena pokuta 15 000 Kč a povinnost zaplatit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud poukázal na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. prosince 2006, o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin (dále též „Nařízení“), dle něhož nejsou přípustná zdravotní tvrzení odkazující na míru nebo množství úbytku hmotnosti. Vzhledem k této kogentní úpravě měl městský soud omezené možnosti při výkladu právní úpravy. Žalobce v průběhu řízení nerozporoval tvrzení a zjištění správních orgánů stran jeho reklamy poukazující na „proměny“ a doporučení jeho výrobků formou komentářů spotřebitelů. Měl za nepochybné, že i tyto zveřejněné komentáře, jejichž cílem je motivovat zákazníka ke koupi konkrétního produktu, jsou reklamou a mohou obsahovat nepřipustná tvrzení. Za problémové považoval, že žalobce zájemcům nabízel jídla, která jim měla pomoci s úspěšnou redukcí hmotnosti. Vzhledem k tomu, že Nařízení v této věci jasně stanoví zákaz takových tvrzení a jakékoliv odkazy na hmotnost či její úbytek zapovídá, porušuje takové jednání čl. 12 písm. b) Nařízení, a je proto v rozporu s § 5d odst. 1 zákona o regulaci reklamy. Skutečnost, že žalobce nedovolená tvrzení následně odstranil, nemá na přestupkové jednání vliv, neboť pouze plnil jemu uloženou povinnost. Městský soud nepřisvědčil ani námitce o nepřiměřenosti uložené pokuty.

III.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Opakovaně namítal, že proteinová dieta, prezentovaná na internetových stránkách, je založena na pravidelném, vyváženém a speciálně navrženém stravovacím programu, který obsahuje jak bílkovinné přípravky, tak další jídlo, s tím, že je odborně navržen seznam doporučených potravin, a taktéž seznam potravin, jejichž konzumace se s ohledem na dosažení cíle diety nedoporučuje. Z napadeného rozhodnutí nebylo možné dovodit, že by v případě vytykánych „nepřipustných zdravotních tvrzení“ stěžovatel zadal reklamu, která by taková tvrzení obsahovala. Nadto záložku „proměny“ z webové stránky odstranil. Napadené rozhodnutí považoval za neodůvodněné a nezákonné. Městský soud postupoval nesprávně, pokud akceptoval postupy a závěry správních orgánů. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry uvedenými v rozsudku městského soudu a plně setrval na svých dosavadních závěrech. Totožnými námitkami se zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí a vyjádření k žalobě, jejichž obsah reprodukoval a současně na ně odkázal. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[7] Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaně zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (městského) soudu. Kasační přezkum je možný jen v rozsahu, v jakém k tomu stěžovatel svou formulací kasačních námitek vytvoří prostor. Stěžovatel námitky směřující do nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (či jiné vady řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí) uplatnil toliko v obecné rovině. K takto koncipovaným námitkám se však mohl Nejvyšší správní soud vyjádřit rovněž pouze obecně. Podle konstantní judikatury je totiž kasační bod způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je tedy, vyjma případů taxativně uvedených, uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah a kvalita kasační stížnosti v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60).

[8] Nejvyšší správní soud se zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Argumentace městského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž tyto závěry mají oporu jak ve správním spise, tak v platné právní úpravě.

[9] Podle § 5d odst. 1 zákona o regulaci reklamy *mohou být v reklamě na potraviny uvedena výživová nebo zdravotní tvrzení za podmínek přímo použitelného předpisu Evropské unie*“.

[10] Podle § 8a odst. 3 písm. h) zákona o regulaci reklamy se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako zpracovatel dopustí přestupku tím, že *zpracuje reklamu na potraviny, ve které jsou uvedena výživová nebo zdravotní tvrzení v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím údaje týkající se potravin z hlediska jejich nutriční hodnoty a vlivu na zdraví.*

[11] Podle čl. 2 odst. 2 bodu 4 Nařízení se *zdravotním tvrzením rozumí každé tvrzení, které uvádí, naznačuje nebo ze kterého vyplývá, že existuje souvislost mezi kategorií potravin, potravinou nebo některou z jejích složek a zdravím.* Pro používání zdravotních tvrzení pak platí řada pravidel (srov. obecná pravidla v čl. 3-5 nařízení č. 1924/2006 a detailní podmínky používání v čl. 10 a násl.).

[12] Dle čl. 12 písm. b) Nařízení platí, že: „*Nejsou přípustná tato zdravotní tvrzení: tvrzení, která odkazují na míru nebo množství úbytku hmotnosti.*“.

[13] Dle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba předmětné „proměny“ a komentáře spotřebitelů zveřejněné stěžovatelem považovat za reklamu ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy. Reklamou se rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířená zejména komunikačními médii mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky. Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 22. 7. 2010, č. j. 5 As 48/2009-76, že *„Reklamou ve smyslu § 1 odst. 2 (dříve § 1 odst. 1) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, se rozumí jakákoli veřejná prezentace, jejímž cílem je propagace podnikatelské činnosti určitého subjektu. Přitom pro naplnění samotné definice reklamy není podstatné, jaké jsou pohnutky šířitele reklamy k této činnosti, zda ji provádí za úplatu nebo bezúplatně či zda jde nebo nejde o součást jeho vlastního podnikání.“*

[14] Účelem shora uvedené právní úpravy je ochrana spotřebitele, jemuž jsou reklamní sdělení adresována především za účelem zvýšení prodeje výrobku, nikoliv za účelem zlepšení zdravotního stavu spotřebitele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 48/2008-72). Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá požadavek, aby průměrný spotřebitel nabízený doplněk stravy vnímal pouze jako doplněk stravy. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 48/2008-72, je doplněk stravy *„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“.* Zdejší soud má za to, že ačkoliv se citovaný rozsudek zabýval otázkou doplňků stravy jako „léčiva“, z něj plynoucí hodnotové závěry jsou plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Újmou spotřebitele následkem jednání stěžovatele může být jeho omyl v tom, za co vynakládá své finanční prostředky. Je nutno vyhodnotit, zda obsahem reklamního sdělení, které je třeba chápat jako celkové vyznění reklamy v celém kontextu slovní, grafické a zvukové složky, je výpověď o určitých vlastnostech uvedené potraviny.

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že kogentní právní úprava limituje možnosti interpretace pravidel, za jejichž nedodržení byla pokuta uložena. Není sporné, že stěžovatel jednal vytýkaným způsobem, že na svých webových stránkách zveřejnil v záložce „proměny“ tvrzení, která odkazovala na míru nebo množství úbytku kilogramů k dietnímu programu Dietalegre. Současně na webových stránkách zveřejnil komentáře spotřebitelů, které byly vůči jeho výrobkům pozitivní právě k podpoře prodeje jeho produktů (komentáře nemůže vložit přímo uživatel). Stěžovatel ostatně tyto skutečnosti nečiní spornými a sám je ve svých podáních uvádí. S ohledem na to, že se stěžovatel rozhodl svoji reklamu podpořit způsobem odkazujícím na tvrzení týkající se redukce hmotnosti, dopustil se tzv. neschválených, resp. nepřipustných zdravotních tvrzení. Právní úprava obsažená v Nařízení jasně stanoví zákaz takových tvrzení a jakékoliv odkazy na hmotnost či její úbytek zapovídá. Opačný postup je porušením ustanovení čl. 12 písm. b) Nařízení, a je v rozporu s § 5d odst. 1 zákona o regulaci reklamy.

[16] Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel v reakci na uložené opatření prvostupňového orgánu odstranil záložku „proměny“. Stěžovatel byl postižen za přestupek, kterého se dopustil již tím, že na webové stránky nepovolená reklamní tvrzení umístil. Přestože následně splnil opatření uložené k odstranění zjištěných nedostatků, nemohl se zbavit přestupkové (objektivní) odpovědnosti za to, že takový stav vyvolal a po jistou dobu udržoval.

[17] Pokud stěžovatel namítal, že nebylo lze dovodit, že reklamu zadal a zpracoval, nelze se s ním ztotožnit. Ze správního spisu vyplývá, že reklamu na web neumístil přímo spotřebitel, ale pro jeho publikaci do podoby vykazující znaky reklamy obsahující „nepřipustná zdravotní tvrzení“ bylo nutné, aby informace uvedené ve formuláři vyplněném spotřebitelem stěžovatel následně zpracoval. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného k tomu správně odkazuje na § 1 odst. 6 věty druhé zákona o regulaci reklamy, dle kterého: „*Pokud zpracovatel zpracuje reklamu pro sebe, je pro účely tohoto zákona zároveň v postavení zadavatele*“.

[18] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v projednávané věci bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že se stěžovatel projednávaného přestupku dopustil. Městský soud řádně odůvodnil své závěry a zdejší soud na jeho závěry v podrobnostech odkazuje, aby neopakoval již jednou vyřčené. Ze shora uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[19] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 10. června 2024

David Hipšr
předseda senátu