



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Jana Kratochvíla, soudce Martina Bobáka a soudkyně Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně: **PHARMATRADE AG, spol. s r.o.**, IČO: 49681737
sídlem Bělehradská 858/23, 120 00 Praha 2
zastoupena JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL. M., advokátem
sídlem Rumunská 1720/12, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**
sídlem Květná 15, 603 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 3. 2023, č. j. SZPI/CF115-31/2022,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Rozhodnutím ze dne 6. 12. 2022 (**prvostupňové rozhodnutí**) Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Praze (**prvostupňový orgán**), shledala žalobkyni vinnou z pěti níže specifikovaných přestupků a uložila jí pokutu ve výši 50 tis. Kč podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (**zákon o potravinách a tabákových výrobcích**). Toto rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním, které žalovaná zamítla v záhlaví specifikovaným rozhodnutím (**napadené rozhodnutí**).
Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Prvostupňový orgán ve dnech 2. 3. 2021 až 9. 4. 2021 provedl u žalobkyně úkony předcházející kontrole. Na základě podnětu prověřoval internetovou stránku <http://antiethanol.com/>. Provedl tři pokusy o kontrolní nákup produktu *AntiEthanol 07*, a protože tento produkt nešlo na stránkách zakoupit, vyhodnotil stránky jako reklamní. Dne 19. 4. 2021 zahájil u žalobkyně kontrolu. Současně se zahájením kontroly žalobkyni doručil žádost o součinnost (**první žádost o součinnost**). Dle ní měla žalobkyně poskytnout informace o tom, jestli odpovídá za obsah informací na právě cit. webových stránkách a zda se podílela na zpracování podkladů pro tyto stránky. Stanovil jí pětidenní lhůtu k poskytnutí součinnosti. Na tuto výzvu žalobkyně nereagovala. Prvostupňový orgán následně provedl bez přítomnosti žalobkyně kontrolu dne 30. 4. 2021. Žalobkyně dle něj porušila § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (**kontrolní řád**), jelikož nesplnila součinnost a nezaslala požadované informace. Tím se měla dopustit přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (**první přestupek**). Prvostupňový orgán zaslal žalobkyni doklad o provedených kontrolních úkonech, jehož součástí byla další žádost o součinnost (**druhá žádost o součinnost**), ve které položil žalobkyni stejné dotazy jako v první žádosti o součinnost a stanovil i stejnou lhůtu ke splnění povinnosti (pět dnů). Dne 26. 5. 2021, opět bez přítomnosti žalobkyně, provedl prvostupňový orgán další kontrolu. Žalobkyně neodpověděla ani na druhou žádost o součinnost (**druhý přestupek**). Na základě toho zaslal žalobkyni další obsahově shodnou žádost o poskytnutí informací ve lhůtě 5 dnů (**třetí žádost o součinnost**). Na třetí žádost o součinnost žalobkyně již reagovala a požadované informace prvostupňovému orgánu zaslala (podání ze dne 12. 7. 2021), ale po uplynutí stanovené lhůty (**třetí přestupek**).
4. Dále prvostupňový orgán zjistil, že žalobkyně uvedla na trh doplňků stravy *AntiEthanol 07*, na jehož balení se nacházely informace „*Předchází obtížím po užití alkoholu*“ a „*Používejte AE-07 pro rána bez kocovin*“ (dále soud používá pro obě informace dohromady též termín **slogany**). Prvostupňový orgán identifikoval slogany jako tzv. léčebná tvrzení. Tato tvrzení připisují potravině vlastnosti umožňující zabránit nemoci, zmírnit ji nebo vyléčit, což je zakázáno. Zjistil, že žalobkyně porušila čl. 7 odstavce 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011¹ (**nařízení č. 1169/2011**). Proto se domníval, že měla spáchat přestupek dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o potravinách, jelikož v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny měla na trh uvést potravinu klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem (**čtvrtý přestupek**).
5. Dne 8. 11. 2021 prvostupňový orgán dále uložil žalobkyni opatření k odstranění zjištěných nedostatků [§ 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb.] a zároveň ji požádal o poskytnutí součinnosti. Žalobkyně měla zaslat ve lhůtě pěti dnů etiketu bez uvedených léčebných tvrzení. Dne 26. 11. 2021, opět bez přítomnosti žalobkyně, provedl prvostupňový orgán další kontrolu. Zjistil, že žalobkyně znova neposkytla požadovanou součinnost, čímž se dopustila dalšího porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu a stejně jako v případě prvního až

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. 10. 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004. Úř. věst. L 304, 22. 11. 2011, s. 18-63.

třetího přestupku měla spáchat přestupek dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (**pátý přestupek**). Protokol o kontrole žalobkyni doručil dne 30. 11. 2021. Dne 28. 12. 2021 žalobkyně zaslala prvostupňovému orgánu dokument, který prvostupňový orgán vyhodnotil jako námitky proti protokolu o kontrole. Protože však žalobkyně zaslala tento dokument až po uplynutí 15denní lhůty pro podání námitek, prvostupňový orgán námitky zamítl a žalobkyni informoval o následném došetření dané věci. V rámci došetření prvostupňový orgán blíže specifikoval, v čem spatřil porušení čl. 7 odstavce 3 nařízení č. 1169/2011. O této skutečnosti vyhotovil dodatek k protokolu o kontrole, který žalobkyni doručil dne 26. 1. 2022. Proti tomuto dodatku podala žalobkyně námitky, které doplnila o znalecký posudek vypracovaný Ing. Jaroslavem Zikmundem, znalcem z oboru zdravotnictví, odvětví toxikologie (**znalecký posudek**), a také o další vyjádření.

6. Konečně prvostupňový orgán zamítl námitky (§ 14 odst. 1 kontrolního řádu) a vydal prvostupňového rozhodnutí, v kterém shledal žalobkyni vinnou ze spáchání výše uvedených pěti přestupků. Prvostupňový orgán měl za to, že kocovina jako taková není nemocí, ale souhrnem několika symptomů. Jedná se o stav způsobený požitím alkoholu, který způsobuje duševní poruchy a poruchy chování, může přivodit různé komplikace nebo se daný stav může vrátit do normálu. Proti němu se žalobkyně odvolala. Žalovaná napadeným rozhodnutím její odvolání zamítla. Mj. uvedla, že vždy je třeba vycházet z celkového kontextu věci. Měla za to, že banalizace následků zneužívání alkoholu by se negativně dotkla ochranného účelu § 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011.

II. Žaloba a vyjádření žalované

7. Žalobkyně namítla, že v žádostech o součinnost prvostupňový orgán stanovil příliš krátké lhůty, především pak lhůtu k předložení nové etikety výrobků bez léčebných tvrzení. Dle ní bylo zřejmé, že jakoukoliv úpravu etikety je třeba učinit v grafickém programu tak, aby byla použitelná pro tisk. Etiketu bez léčebných tvrzení předložila žalobkyně prvostupňovému orgánu po jednom měsíci od doručení opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Jeden měsíc považovala žalobkyně za přiměřenou dobu. Zdravotní stav jejího jednatele (**jednatel**) neumožnil žalobkyni poskytnout součinnost ani informovat správní orgán o těchto překážkách a požádat ho o prodloužení lhůty. Žalobkyně uznává, že nepožádala o navrácení v předešlý stav, protože nevěděla, že tak musí učinit. Místo toho začala s prvostupňovým orgánem komunikovat a poskytla mu potřebnou součinnost. Z žalobkyní doložené lékařské zprávy je zřejmé, že jednatel podstupoval onkologickou léčbu již dříve, než se nechal uznat dočasně práce neschopným, tzn. od 20. 9. 2021. Žalobkyně dodává, že v době komunikace s prvostupňovým orgánem neměla žádné zaměstnance, kteří by mohli komunikovat za jednatele. Odkazuje-li žalovaná na komunikaci ze dne 13. 4. 2022, ze které vyplývá, že žalobkyně měla zaměstnance, jednalo se o dobu *po* spáchání sporných přestupků. O důvodech, pro které jednatel nemohl včas reagovat na žádost o součinnost, žalobkyně informovala prvostupňový orgán ihned, jak to bylo možné.
8. Žalobkyně se nedopustila ani čtvrtého přestupku. Z žádného závazného právního předpisu nevyplývá, že za léčebné tvrzení lze považovat i samotný odkaz na symptomy nemoci. Na tom nic nemění ani skutečnost, že tak žalovaná uvedla na jejích webových stránkách. Z její strany jde o extenzivní a nepřiměřený výklad. Kocovinu nelze zaměnit za intoxikaci alkoholem, jak chybně dovodil prvostupňový orgán. To ostatně dokládá i článek *Kocovina po intoxikaci alkoholem* od MUDr. Karla Nešpora, CSc., podle nějž může mít osoba

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

kocovinu, i když nezkonsumovala takové množství alkoholu, které by způsobilo intoxikaci.

9. Žalobkyně poukázala na komplikace, které jsou dle mezinárodní klasifikace nemocí (MKN) spojeny s intoxikací. Jedná se o úraz, vdechnutí zvratků, delirium, kóma, křeče, eventuálně další zdravotní potíže. Prvostupňový orgán s kocovinou spojil komplikace jako bolest hlavy a nevolnost, tedy projevy, které MKN neuvádí. Proto prý nelze zaměňovat kocovinu a intoxikaci.
10. Správní orgány postupovaly nezákonně, neboť v průběhu řízení zásadním způsobem měnily odůvodnění čtvrtého přestupku. Prvostupňové rozhodnutí považuje za stěžejní zaměnitelnost pojmů kocovina a intoxikace, napadené rozhodnutí však tuto zaměnitelnost nepovažuje za podstatnou, žalovaná zdůrazňuje, že je potřeba vycházet z „celého kontextu věci“. Žalobkyně postupně vyvrátila, že kocovina je nemocí, stejně tak to, že kocovinu a intoxikaci lze zaměňovat. Žalovaná tedy nakonec za rozhodující považovala, že „kocovina představuje souhrn symptomů, na jejichž léčbu či prevenci nesmí odkazovat běžné potraviny“. Argumentace žalované je také vnitřně rozporná, neboť dle ní Nejvyšší správní soud (NSS) v rozsudku ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 As 219/2019-56, č. 4049/2020 Sb. NSS, *Simply You Pharmaceuticals*, potvrdil, že i připsování vlastností zmírnit symptomy provázející onemocnění lze považovat za zakázaná léčebná tvrzení. Dle žalobkyně z právě cit. rozsudku nic takového nevyplývá, neboť NSS uvedl, že kašel, o nějž se tehdy jednalo, je samostatnou nemocí. Nikoliv pouze symptomem jiného onemocnění.
11. Žalobkyně shrnuje své námitky vůči spáchání čtvrtého přestupku do tří bodů:
 - a) kocovina není nemoc;
 - b) kocovinu nelze považovat za komplikaci dle MKN spojenou s intoxikací;
 - c) lze-li kocovinu považovat za symptom intoxikace, nelze přisvědčit tvrzení žalované a prvostupňovému orgánu, že se v léčebném tvrzení nesmí objevit názvy nemocí dle nemocí (MKN), dále názvy symptomů, např. bolest, závrať, zvracení, ani slova jinak spojená s nemocemi či zdravotními problémy, např. lék, léčit, prevence.
12. Dále žalobkyně odkázala na své vyjádření ze dne 8. 11. 2022, na odvolání a především pak na znalecký posudek. Z něj vyplývá, že slogany jsou standardní reklamní fráze, které se nijak neliší od těch uváděných například na minerální vodě, džusech či energetických tyčinkách. Z posudku taktéž vyplývá, že *AntiEthanol 07* obsahuje látky, které potlačují nežádoucí účinky po konzumaci alkoholu. Slogany tudíž neklamou spotřebitele.
13. S ohledem na všechny výše uvedené okolnosti případu byla pokuta nepřiměřená.

Vyjádření žalované

14. Žalovaná uvedla, že stanovila lhůty k poskytnutí součinnosti v přiměřené délce. Co se týče přestupků jedna až tři, její výzvy vyžadovaly pouze banální úkon, resp. velmi stručnou odpověď, kvůli které nemusela žalobkyně dohledávat doplňující informace. Nesouhlasila také s výtkou, že úprava etikety je úkonem, u kterého je zřejmé, že jej činí třetí osoba. Žalobkyně neuvedla žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly, proč etiketu zaslala až po poměrně dlouhé době po uplynutí lhůty, kterou jí k tomu správní orgán určil. Prvostupňový orgán neměl informaci, že změna etikety může představovat časově náročný úkon.
15. K tvrzeným zdravotním potížím jednatele žalovaná uvedla, že pro aplikaci institutu navrácení v předešlý stav je nutné splnit zákonné podmínky dle § 41 zákona č. 500/2004

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Sb., správního řádu (**správní řád**). Žalobkyně informovala prvostupňový orgán o existenci překážek znemožňujících poskytnutí součinnosti až v pozdějším sdělení. Prvostupňový orgán tak nemohl vědět, že žalobkyni bránily v poskytnutí součinnosti objektivní skutečnosti. Dle žalované navíc žalobkyně nedostatečně prokázala, že jednatel podstupoval léčbu již v době, kdy měla poskytovat součinnost. Předloženými doklady prokázala jeho pracovní neschopnost až v pozdější době. Dle žalované tak žalobkyně měla poskytnout prvostupňovému orgánu součinnost. Zdravotní stav v tomto nehrál žádnou roli.

16. Čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 formuluje obecný zákaz léčebných tvrzení. Správní orgán musí vyložit tento zákaz zejména s ohledem na jeho smysl a účel. Nelze se nezabývat celkovým kontextem označení potraviny. Správní orgány musí posoudit každé tvrzení pohledem průměrného spotřebitele, tedy jestli tento spotřebitel může nabýt dojmu, že potravinu je způsobila nemoc vyléčit či jí předejít. Tento dojem může spotřebitel nabýt i v případě, že potravinu přislíbí vyléčení symptomů nemoci. Pro posouzení situace není sama o sobě klíčová ani MKN, jedná se pouze o podpůrný argument.
17. Žalovaná nesouhlasila s žalobkyní, že prvostupňové rozhodnutí stojí na rozlišení pojmů intoxikace a kocovina. Již prvostupňové rozhodnutí vycházelo z toho, že potraviny nesmí odkazovat na schopnost předcházet symptomům, které ve svém souhrnu představují kocovinu. Žalovaná tuto argumentaci přejala, neboť ji považovala za nejpřesvědčivější.
18. Léčebným tvrzením může být také tvrzení schopnost předcházet symptomům, které nemoci provází. To dokládá žalovaná mimo jiné tím, že NSS akceptoval výklad, že přislíb vyléčení kašle
je léčebným tvrzením, přičemž kašel je pouhým obranným mechanismem organismu proti nemoci (rozsudek 5 As 219/2019). Skutečnost, že NSS v tom samém rozsudku označil kašel za nemoc, je dle žalované určité zjednodušení výkladu. Ohledně posuzování symptomů dále odkázala např. na rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4 As 98/2013-88, č. 3022/2014 Sb. NSS, *OMEGA PHARMA*. Ten se týkal reklamního spotu zobrazujícího potíže, které lidé zažívají při onemocnění chřipkou. Užitím přípravku pominuly potíže vyobrazené v reklamním spotu. Dle žalované z tohoto rozsudku vyplývá, že i přípravky mířící na symptomy nemoci mohou být léčebnými tvrzeními.
19. Pro vyřešení posuzovaného případu byl irelevantní znalecký posudek, neboť žalobkyně se znalce dotazovala, zda jsou slogany nepovolenými *zdravotními* tvrzeními. Jednání, za které byla žalobkyni uložena sankce, však spočívalo v užití nepovoleného *léčebného* tvrzení. V důsledku nesprávně formulované otázky nejsou na projednávaný případ aplikovatelné závěry znaleckého posudku. Navíc posouzení, zda jde o běžnou reklamní frázi či o zakázané zdravotní či léčebné tvrzení, je právní otázkou. Znalec není kompetentní k přijetí takového závěru.
20. Vady, kterých se žalobkyně dopustila, byly zjevné. S ohledem na složitost problematiky týkající se léčebných a zdravotních tvrzení Státní zemědělská a potravinářská inspekce zveřejnila vodítka, kterými se mohly provozovatelé potravinářských podniků řídit. Pokud by žalobkyně postupovala v souladu s těmito vodítky, předešla by řízení o nynějších přestupcích.

Replika z 9. 8. 2023

21. Žalobkyně označila za nepřiléhavé závěry rozsudku 4 As 98/2013. Tvrzení na obalu *AntiEthanol 07* neuvádí, že by tento prostředek dokázal vyléčit bolest hlavy či nevolnost, Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

což dle žalobkyně žalovaná z kontextu celé věci dovodila. Žalobkyně opětovně namítla, že kocovina není nemoc ani symptom žádné nemoci. Nelze tak aplikovat závěry NSS z rozsudku 4 As 98/2013, v němž se jednalo o symptomy onemocnění chřipkou. Dle žalobkyně se žalovaná domnívá, že průměrný spotřebitel z nápisů na obalu *AntiEthanol 07* usoudí, že mu tento přípravek pomůže i v případě, že ho bolí hlava nebo trpí nevolností, nikoli však v důsledku konzumace alkoholu. S takovýmto výkladem žalobkyně nesouhlasila.

III. Posouzení žaloby

22. Žaloba je včasná, podala ji osoba k tomu oprávněná. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
23. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup akceptovali. Správní spis si soud vyžádal, ovšem správním spisem, tj. včetně všech listin v něm založených, se nedokazuje. Soud ze správních spisů vychází. Z ničeho nevyplynula ani potřeba jakkoli doplnit dokazování, neboť žalobkyně odkazovala pouze na písemné podklady, které již jsou součástí správního spisu.
24. Žaloba není důvodná.

Léčebná tvrzení u kocoviny

25. V posuzovaném případě se jedná o slogany uvedené na obalu doplňku stravy. Doplnky stravy jsou v souladu s platnou právní úpravou potravinou [§ 2 odst. 1 písm. g) zákona o potravinách]. Na základě čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011 platí, že *informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména [...] pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání*.
26. Zavádějící informace týkající se nepovoleného přisypování léčebných vlastností potravině upravuje nařízení č. 1169/2011 v čl. 7 odst. 3, dle kterého informace o potravině nesmějí přisypovat jakékoli potravině vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat. Formulace užitá v citované právní normě se současně považuje za jinak nedefinovaný pojem tzv. léčebného tvrzení (např. rozsudek 5 As 219/2019-49, bod 22). Zákazu léčebných tvrzení v rámci propagace doplňků stravy se NSS věnoval v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 7 As 48/2008-72, *WALMARK*, 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 (**zákon o regulaci reklamy**), kterým se zabýval, obsahoval obdobný zákaz léčebných tvrzení, a to právě ve smyslu nařízení č. 1169/2011 (srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2023, č. j. 8 As 212/2021-53, *TCM POINT*). Rozsudek 7 As 48/2008 dovodil, že 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“. Přestože se tento závěr vztahuje na reklamní sdělení, při posuzování existence léčebného tvrzení je důležité celkové vyznění prezentace výrobku, resp. celkový dojem, který takto u spotřebitele vznikne (viz rozsudek 4 As 98/2013, bod

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

31). Citovaný závěr se tedy týká nejen reklamy na takový výrobek, ale lze jej vztáhnout i na vlastní obal výrobku.

27. Smyslem nařízení č. 1169/2011 je chránit spotřebitele před tím, aby své úsudky o potravinách zakládali na nepravdivých a zavádějících informacích, což vyplývá i z bodu 4 preambule tohoto nařízení. Dle něj 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*. Léčebná tvrzení jsou obecně zakázána, neboť typově představují nejrizikovější skupinu tvrzení. Absolutní zákaz léčebných tvrzení u potravin potvrzuje také judikatura Soudního dvora EU (rozsudky z 15. 7. 2004, C-239/02, *Douwe Egberts*, bod 36², z 23. 1. 2003, C-221/00, *Komise v. Rakousko*, bod 35³, a z 23. 1. 2003, C-421/00, C-426/00 a C-16/01, *Sterbenz*, bod 28⁴). 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 (podrobněji rozsudek 8 As 212/2021, bod 39).
28. V rozsudku ze dne 14. 3. 2024, č. j. 2 As 227/2023-50, *Pharmacopea CZ*, bod 25, uvedl NSS, že definice léčebného tvrzení je dosti obecná. Není snadné posoudit, zda určitá informace naplňuje definiční znaky, a tedy ji lze považovat za léčebné tvrzení. Nabízí se tedy logicky otázka, jakým pohledem mají správní orgány, resp. soudy, přistoupit k subsumpci zjištěného skutkového stavu pod definici léčebného tvrzení vycházející z čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Je třeba vyjasnit, zda je rozhodující to, jak reklamní sdělení vnímá správní orgán, resp. soud jakožto profesionál v dané oblasti, nebo jak jej vnímá spotřebitel, jemuž je určeno. Vzhledem ke smyslu právní regulace, která je zaměřena na poskytování informací o potravinách spotřebitelům, je rozhodné, *zda průměrný spotřebitel je schopen obsah reklamního sdělení vyhodnotit tak, že obsahuje tzv. léčebné tvrzení*. Takový závěr odpovídá stávající judikatuře, podle níž je třeba pro posouzení sporného tvrzení zkoumat, „*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*“ (rozsudek 4 As 98/2013-88, *OMEGA PHARMA*, bod 31). Označení určitého sdělení jako léčebného tvrzení nezávisí na jednom konkrétním prvku posuzovaného sdělení, ale na jeho celkovém kontextu. Klíčové tedy je, zda dané sdělení (zde výše uvedené slogany) ve spotřebiteli
- vyvolává dojem, že určitá potravina (zde *AntiEthanol 07*) má vlastnosti zmíněné v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011.
29. Z rozsudku 5 As 219/2019 pak plyne, že samotná nepřípustnost léčebného tvrzení není vázána na podmínku, zda je schopno uvést spotřebitele v omyl, tedy působit klamavě. NSS vycházel vedle dikce čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 také z odůvodnění tohoto nařízení a účelu právní úpravy. Poukázal na překonání závěrů dřívější judikatury, která byla založena na tehdejší znění § 5d odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Toto ustanovení zakazovalo pouze ta léčebná tvrzení, která mohla uvést spotřebitele v omyl. Nynější právní úprava obsažená v čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 zakazuje léčebná tvrzení bez dalšího.

² ECLI:EU:C:2004:445.

³ ECLI:EU:C:2003:44.

⁴ ECLI:EU:C:2003:46.

Není proto již třeba zkoumat, zda léčebné tvrzení mohlo uvést spotřebitele v omyl (rozsudek 5 As 219/2019, bod 36).

30. Rozsudek 5 As 219/2019 dovodil relativně kontroverzní výjimku, a to, že i léčebné tvrzení může být v určitých výjimečných případech zcela nezpůsobilé uvést spotřebitele v omyl (srov. bod 36 a násl.). K tomu musí být kumulativně splněny dvě podmínky. Za prvé musí jít o potravinu, kterou dokáže spotřebitel běžně odlišit od léčiva. Za druhé musí být tvrzení natolik neuvěřitelné, že se jím žádný spotřebitel nemůže nechat zmýlit (bod 37). Tuto kontroverzní výjimku dovykládal desátý senát NSS, který dodal, že obejít „*zákaz používání léčebných tvrzení podle NSS nelze jen argumentem, že v dané věci jde o potravinu, kterou spotřebitel umí (třeba i bezpečně) odlišit od léčiva*“ (rozsudek ze dne 2. 2. 2024, č. j. 10 As 136/2023-38, *Lifefood Czech Republic*, bod 62; srov. také celou část III.D.).
31. Od léčebných tvrzení je pak potřeba odlišovat zdravotní tvrzení, která upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006⁵ (**nařízení č. 1924/2006**). Dle rozsudku NSS ze dne 10. 10. 2013, č. j. 7 As 91/2013-39, nařízení č. 1924/2006 upravuje dvě kategorie zdravotních tvrzení, a to tvrzení o snížení rizika onemocnění a tvrzení týkající se vývoje a tvrzení o zdraví dětí, na straně jedné (čl. 14), a na straně druhé, zdravotní tvrzení jiná (čl. 13). Nespadá-li zdravotní tvrzení pod čl. 14, reguluje ho čl. 13. Tvrzení z obou skupin jsou zakázána, pokud neodpovídají obecným požadavkům a zvláštním požadavkům a pokud nejsou schválena v souladu s nařízením č. 1924/2006. Zdravotní tvrzení *musí být obsažena v seznamu* schválených tvrzení stanovených v čl. 13 a 14 uvedeného nařízení. Zároveň musí být doplněna následujícími informacemi:
- a) sdělení o významu různorodé a vyvážené stravy a zdravého životního stylu,
 - b) množství potravin a způsob konzumace potřebné k dosažení uvedeného příznivého účinku,
 - c) případně sdělení určené osobám, které by se měly vyhnout konzumaci této potravin,
 - d) vhodné varování, pokud nadměrná konzumace daného produktu může ohrozit zdraví.
- Jakkoli v tomto případě není sporu, že slogany nejsou zdravotními tvrzeními, soud toto konceptuální východisko uvádí již na tomto místě, aby v následující části odůvodnění mohl důsledně reagovat na dílčí výtku stran znaleckého posudku (viz bod 46 níže).
32. V posuzovaném případě se jedná o otázku, jestli jsou slovní spojení „*Používejte AE-07 pro rána bez kocoviny*“ a „*Předchází obtížím po konzumaci alkoholu*“ zakázanými slovními spojeními, či nikoliv. Předně je třeba vymezit, jestli lze kocovinu označit za nemoc ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, který zakazuje používat léčebná tvrzení právě ve vztahu k nemocím.
33. Soud si je vědom toho, že v režimu správního trestání by orgány aplikující právo neměly bez dalšího využívat analogie ani extenzivně vykládat ustanovení, která vymezují skutkovou podstatu deliktu (přestupku). Ovšem na druhou stranou nelze mechanicky odhlížet od smyslu a účelu normy, která zakotvila konkrétní skutkovou podstatu. Veden těmito východisky soud pohlédl i na nynější kauzu.
34. Při definování *kocoviny* prvostupňový orgán vycházel mimo jiné i z rozhodnutí Vrchního zemského soudu ve Frankfurtu nad Mohanem ze dne 12. 9. 2019, sp. zn. 6 U 114/18. Jde-li o použitelnost tohoto rozhodnutí v nynějším řízení, soud uvádí, že judikatura správních soudů ostatních členských států EU není pro zdejší správní orgány či soudy závazná. Má

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. 12. 2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin. Úř. věst. L 404, 30. 12. 2006, s. 9-25.

ovšem nepominutelnou inspirativní hodnotu. To, že zmíněný německý soud v kontextu jím řešené věci považoval kocovinu za nemoc, tedy neznamená, že by správní orgány musely bez dalšího jeho závěr přijmout i v nynějším případě. Nic takové se ani nestalo. Poukaz na toto německé rozhodnutí měl pouze podpůrnou funkci (obdobně např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2018, č. j. 4 As 250/2016-156, *Stop tunelům*, bod 32, či ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98, *Brnění*, bod 29 a násl.). To platí zvláště za situace, kdy cizozemský soud vykládal právo EU, které je zásadně shodné pro všechny členské státy. Tímto postupem tedy správní orgány neporušily § 16 odst. 1 a 2 správního řádu. Nejednalo se totiž o listinné důkazy, ale pouze o obecný odkaz na judikaturu německého soudu.

35. K tomu soud dodává, že ve smyslu shora cit. německého rozhodnutí je nutné pojem *nemoc* vykládat široce, neboť zájmem vyplývajícím z čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 je co nejúčinnější ochrana zdraví. Nemocí je tak třeba rozumět jakoukoli, tj. i menší nebo dočasnou poruchu normálního stavu nebo normální činnosti organismu. Za nemoc se považuje i nevýznamná nebo dočasná porucha normálního stavu nebo normální činnosti organismu, kterou lze vyléčit, tj. odstranit nebo zmírnit. Například bolesti hlavy je třeba považovat za nemoc.
36. S tímto obecným východiskem se soud ztotožňuje. Správnost nastíněné definice nemoci vyplývá i z toho, že dle preambule Ústavy Světové zdravotnické organizace (WHO) je *zdraví stav úplného blaha tělesného, duševního a sociálního a nezáleží jen v tom, že není nemoci neb neduhu* (vyhláška č. 189/1948 Sb. ministra zahraničních věcí o zřízení a Ústavě Světové zdravotnické organizace a o Protokolu o Mezinárodním úřadu zdravotnictví, přijatých dne 22. 7. 1946 na mezinárodní zdravotnické konferenci v New Yorku). Nemoc je pak stavem, kdy je změněna či porušena stavba nebo funkce jednoho nebo více orgánů (např. Klíma, J. a kol. *Pediatric*. Praha: 2003, Eurolex Bohemia. 1. vyd., s. 320; či Velemínský, M., a kol. *Klinická propedeutika*. České Budějovice: 2012, ZSF JČU. 6. vyd., s. 38). I z toho je zřejmé, že kocovinu, mezi jejíž symptomy patří bolest hlavy, svalů, zvýšená únava atd., lze jednoznačně pojmenovat jako vychýlení ze stavu zdraví, v širším pohledu jde o nemoc, respektive ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení 1169/2011 za nemoc lze označit jednotlivé její symptomy. Není důvod, proč by pak za nemoc nemohly být označeny tyto symptomy i ve své celistvosti (v kocovině), obdobně, jako je kupříkladu nemocí i nachlazení, které také doprovází škála různých symptomů (které samy mohou být považovány za nemoc). I pokud by kocovina *stricto sensu* nebyla nemocí, rozhodně ji, vč. jejích jednotlivých symptomů, nelze označit za stav úplného blaha ve smyslu shora uvedené definice WHO. Soud proto nemá pochyb o tom, že kocovina není normálním stavem organismu, ale je poruchou zdraví, resp. takové poruchy způsobuje. Právě tyto poruchy pak člověk jí postižený potřebuje vyléčit. Ostatně podobně pracoval s kašlem i rozsudek 5 As 219/2019, *Simply You Pharmaceuticals*, bod 35 (viz také dále).
37. Soud k tomu příkladmo dodává, že nemocí rozhodně nejsou ani paraziti a viry, avšak soudy v kontextu věci dovodily, že tvrzení o těchto původcích nemocí mohou být léčebnými tvrzeními. Například krajské soudy již několikrát označily za léčebná tvrzení slovní spojení či dokonce názvy přípravků, které popisovaly nebo implikovaly schopnost působit proti parazitům či bakteriím, tedy typickým původcům nemocí (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 8. 2018, č. j. 65 A 102/2016-68, bod 25, ve věci tvrzení „pomáhá na parazity“ u doplňku stravy; rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2018, č. j. 57 A 94/2017-73, věc *Serafin – byliny*, bod 16, v němž šlo o posouzení názvu přípravku „ANTIPARAZITÉN“, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2018, č. j. 3 A 193/2018-36, věc *Onapharm*, bod 20, k využití sloganu Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

„*Chytré na bakterie E.coli*“ v reklamě na doplněk stravy). Jde pochopitelně vždy o případy, kdy sporné tvrzení vykreslovalo tyto původce v negativním světle (použitím výrazů „na“, „anti“ apod., jejichž přirozeným ekvivalentem v nynější věci je výraz „proti“). Zbývá dodat, že na tyto rozsudky krajských soudů odkázal NSS v rozsudku 10 As 136/2023, *Lifefood Czech Republic*, část III.B, v níž se věnoval léčebným tvrzením ohledně virů.

38. Nedůvodná je námitka, že žalovaná vyložila čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 nepřipustně extenzivně. Dle žalobkyně žalovaná považovala za léčebné tvrzení právě i odkaz na symptomy nemoci (myšleno v tom smyslu, že kocovina je symptomem intoxikace). V obecné rovině k tomu soud podotýká, že z čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 vyplývá, že jsou zakázána tvrzení, která mohou nemoci *zabránit, zmírnit* nebo ji *vyléčit*, přičemž odstranění či zmírnění symptomů lze označit za zmírnění nemoci. Argumentaci žalované tak nelze označit za nepřiměřený výklad. Jak vyplývá z již zmíněného rozsudku 4 As 98/2013, podstatné je celkové vyznění prezentace výrobku. Při zkoumání otázky, zda je určitý slogan léčebným tvrzením, je třeba vycházet z celkového kontextu případu. S ohledem na výše uvedené má parametry léčebného tvrzení i žalobkyní prezentovaná schopnost jejího produktu zabránit vzniku kocoviny či ji alespoň zmírnit.
39. Žalobkyně označila argumentaci žalované za vnitřně rozpornou, neboť v souvislosti s rozsudkem 5 As 219/2019 zmínila, že dle rozsudku 5 As 219/2019 jde za léčebná tvrzení označit i to, pokud delikvent připíše přípravku (potravině) vlastnost, že zmírňuje symptomy (konkrétně kašel) provázející onemocnění. Z rozsudku 5 As 219/2019 přitom dle žalobkyně naopak vyplývá, že kašel je samostatná nemoc, a argumentace žalované tak nedává smysl. Soud k tomu poznamenává, že i když kašel je samostatnou nemocí dle MKN, zároveň se jedná o symptom dalších nemocí, např. akutního zánětu nosohltanu, který je v MKN jako nemoc obsažen. V rozsudku 5 As 219/2019 se jednalo o potravinu, která slibovala mimo jiné i léčbu nachlazení, a v tomto kontextu lze kašel vnímat i jako symptom nachlazení.
40. Dle žalobkyně nelze slogany označit za léčebná tvrzení na základě toho, že obsahují název nemoci, názvy symptomů, či slova jinak spojená s nemocemi či zdravotními problémy, např. lék, léčit, prevence atd. V tomto smyslu soud opět upozorňuje na celkový kontext a vyznění tvrzení. Nelze *apriori* stanovit kritéria, na jejichž základě je možné předem určit, co ještě je léčebné tvrzení. To vyplývá mimo jiné i z rozsudku 5 As 219/2019. V něm NSS došel k závěru, že i tvrzení, která neobsahují sloveso – např. „*při suchém a vlhkém kašli*“ nebo „*při projevech nachlazení*“ – mohou být léčebnými tvrzeními (v podrobnostech viz rozsudek 5 As 219/2019, bod 35).
41. Ohledně hodnocení kocoviny v rámci MKN je třeba předně uvést, že jde o další podpůrnou argumentaci žalované. Pokud je nějaká nemoc zahrnuta v MKN, nemusí se nutně jednat o nemoc ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 (rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2022, č. j. 1 As 230/2021-40, *Greenfin*, č. 4305/2022 Sb. NSS, bod 17). *A contrario*, není ani nutné, aby každá nemoc ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 byla obsažena v MKN. Obsah MKN určuje politická shoda ve Světovém zdravotnickém shromáždění, tj. nejvyšším orgánu Světové zdravotnické organizace. Nejedná se o závazný podklad pro určení toho, zda konkrétní porucha je nemocí ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011, či nikoliv. Nadto v seznamu MKN je zahrnuta kocovina v bodě F10-*Poruchy duševní a poruchy chování způsobené užíváním alkoholu*, konkrétně jedním z termínů v tomto bodě je *Alkoholová intoxikace s následnou kocovinou*.
42. To, že kocovinu nelze spojovat s intoxikací, není zřejmé ani z článku MUDr. Karla Nešpora, CSc. „*Kocovina po intoxikaci alkoholem*“, na který odkázala žalobkyně. Vyplývá

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

z něj pouze to, že hranice mezi „kocovinou a alkoholovou intoxikací není přesná, protože kocovina se objevuje ještě v době, kdy je alkohol v krvi“. Kocovina se tedy může objevit již v době, kdy je alkohol v krvi, tedy dříve, než se vstřebá (a dostaví se tak intoxikace). Z toho však nevyplývá, že by kocovina byla odvislá od toho, zda vůbec dojde k intoxikaci organismu alkoholem. Jakkoli někdy kocovina nastává dřív, nelze jí upřít, že jde o následek intoxikace. Dlužno dodat, že jedinec může kocovinu prožívat intenzivně, i pokud míra jeho intoxikace nebyla až tak vysoká. Stejně tak tomu může být i naopak, jedinec s vyšší mírou intoxikace může čelit slabší kocovině. S nadsázkou lze doplnit, že si těžko lze představit, že by prostředky tlumící následky kocoviny užíval někdo, kdo si ten večer hodlá dát třeba jen malé pivo.

43. Ohledně komplikací spojených s intoxikací uvedenou v bodu F10.0 MKN, jako je možný úraz, vdechnutí zvratků, delirium, kóma či křeče, soud uvádí, že se jedná o demonstrativní výčet. To jednoznačně vyplývá i ze znění doprovodného textu k bodu F10.0 MKN, jelikož se zde vedle výše uvedených komplikací výslovně odkazuje na *další zdravotní obtíže*. Pokud tedy žalovaná ke kocovině zmiňuje, že jejími symptomy, tedy vnějšími projevy, jsou například nevolnost či bolest hlavy, nejedná se o tvrzení, které by stavělo kocovinu tak, jak ji pojímá žalovaná, do protikladu s popisem kocoviny uvedeným v bodě F10.0 MKN. Není tak pravdivá námitka žalobkyně, že žalovaná rozšiřuje symptomy intoxikace či kocoviny nad rámec MKN.
44. Kocovina není běžným fyziologickým stavem. Nelze ji srovnávat s běžným fyziologickým stavem, který řešil NSS v rozsudku 1 As 230/2021. Dle soudu průměrný spotřebitel rozumí kocovině jen a právě jako následku intoxikace. Pro soud je podstatné, že běžný spotřebitel si obecně kocovinu spojuje s intoxikací alkoholem. Vybaví si pod ní souhrn symptomů jako bolest hlavy, únavu, nevolnost, tedy negativní poruchy jeho zdraví, které je nutné podřadit pod pojem nemoci ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011. Jak již soud rozebral výše, právě skutečnost, zda se určité tvrzení ve své komplexnosti jeví průměrnému spotřebiteli jako léčebné, je podstatné pro posouzení toho, jestli se skutečně jedná o léčebné tvrzení. Soud si netroufá – stejně jako NSS v rozsudku 1 As 230/2021 – ohraničit cílovou skupinu nabízeného produktu. Domnívá se, že u *AntiEthanol 07* nepůjde o jasně vymezenou kohortu lidí, ale spíše o různorodé jednotky napříč společnostmi, které zamýšlejí mitigovat následky nadměrné konzumace alkoholu. Míra jejich informovanosti o možnostech „léčby“ této poruchy zdraví bude tak rozmanitá, jak je nesourodost jejich skupiny. Nelze předem říct, že by byli minimálně průměrně informováni a jejich úsudek o následcích intoxikace alkoholem ničím neoslabený (srov. rozsudek 1 As 230/2021, bod 19). V důsledku konzumace alkoholu může jít vedle jiných i o zvlášť zranitelné spotřebitele (např. osmnáctileté osoby, které teprve mohly začít legálně pít alkohol). I proto soud domnívá, že na spotřebitele působily sporné slogany zavádějícím způsobem, tj. v rozporu s čl. 7 nařízení č. 1169/2011.
45. Žalobkyně také považovala postup správních orgánů za nezákonný, neboť některé závěry prvostupňového rozhodnutí žalovaná korigovala či poupravila. V tomto ohledu soud připomíná, že správní řízení ovládá tzv. zásada jednotnosti řízení. To znamená, že správní řízení před správními orgány prvního a druhého stupně představuje jeden celek až do vydání konečného rozhodnutí. Jako celek je tak nutné vnímat i rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007-98). To platí tím spíše, vychází-li prvostupňový i odvolací orgán ze stejných skutkových zjištění (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Asz 86/2017-33). Odvolací orgán přitom může nahradit část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitou dílčí nejasnost či strohost odůvodnění v případě,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (viz rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). Právě odvolací orgán tak odpovídá za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu (ve stejném rozsahu jako v prvostupňovém řízení správní orgán prvního stupně), neboť až rozhodnutím odvolacího orgánu se správní řízení končí (viz rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2023, č. j. 4 As 269/2020-46, *Alza.cz*, bod 70). Pokud odvolací orgán koriguje důvody prvostupňového rozhodnutí, nejde o nezákonnost, ale o stav, který konvenuje apelačnímu principu v rámci správního řízení. Nadto jak z prvostupňového, tak napadeného rozhodnutí vyplývá, že prvostupňový orgán i žalovaná shodně považovaly slogany s tvrzením o schopnosti předcházet kocovině, tzn. přeneseně léčit její symptomy, za nepovolená léčebná tvrzení.

46. Stran údajně chybného posouzení sloganů jakožto léčebných tvrzení odkázala žalobkyně také na znalecký posudek. Soud k tomu shodně s žalovanou podotýká, že otázka, na kterou znalec odpovídal, byla chybně formulována. Tato otázka se týkala toho, jestli slogany jsou *zdravotními tvrzeními*. Rozdíl mezi zdravotním tvrzením a léčebným tvrzením osvětlil soud v bodě 31 tohoto rozsudku. Z posudku je patrné, že znalec posuzoval zadané otázky právě perspektivou zdravotních tvrzení. Kupříkladu v závěru znalec uvádí, že slogany jsou srovnatelné s údaji např. na *minerálních vodách (potřebné minerály)*, *džusech (obsah vitamínů)*, *různých energetických tyčinkách*. Právě obdobná tvrzení (obsah a účinky různých minerálů či vitamínů) se vážou převážně ke zdravotním tvrzením.

K „součinnostním“ deliktům

47. Obecně pro délku lhůty stanovenou správním orgánem (k provedení úkonu) má zásadní význam povaha a rozsah úkonu, který správní orgán po účastníkovi řízení požaduje uskutečnit. Otázka přiměřenosti lhůty je věcí úvahy správního orgánu. Obecně lze za přiměřenou považovat pouze takovou lhůtu, ve které je s přihlédnutím ke všem okolnostem (například obsažnosti, odborné náročnosti, vázanosti na určitý proces apod.) reálné procesní úkon náležitě provést. Lhůtu určenou správním orgánem může správní orgán také přiměřeně prodloužit, avšak vždy jedině na žádost účastníka řízení (rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 As 410/2019-23, či ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 291/2016-34).
48. Žalobkyně má pravdu, že prvostupňový orgán jí stanovil krátkou lhůtu k doložení podoby nové etikety jejího výrobku, tj. obalu bez léčebných tvrzení (pátý přestupek). Nelze souhlasit s žalovanou, že z okolností případu nemuselo být jasné, že grafický návrh nové etikety zpracovávala pro žalobkyni třetí osoba. Žalobkyně je společností bez většího počtu zaměstnanců. Je logické, že takový úkon, jakým je grafická úprava obalu výrobku, velmi pravděpodobně bude zadávat externímu dodavateli. V tomto ohledu se pětidenní lhůta jeví jako hrubě nedostatečná. Jakkoli je jistě možné v této lhůtě provést grafickou úpravu návrhu obalu výrobku, tato šibeniční lhůta vytváří neodůvodněný tlak na to, aby podnikatel do jejího konce stihl předložit návrh nového obalu bez léčebných tvrzení. Soud ovšem nepochybně, že žalobkyně se do situace, v níž měla „odstranit“ závadnou etiketu výrobku, dostala sama tím, že na obalu v rozporu se zákonem uvedla léčebná tvrzení. Nelze také odhlížet od toho, že správní orgány se nespokojily ani s novou etiketou, kterou žalobkyně dodala po 40 dnech od doručení opatření, kterým ji k tomu prvostupňový orgán vyzval. Nedoručila totiž návrh zadní strany nového obalu, ačkoliv bylo jasné, že tak má učinit. Konečně soud uvádí, že žalobkyně mohla požádat o prodloužení pětidenní lhůty uvedené v opatření (§ 39 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 28 kontrolního řádu) nebo se proti opatření bránit samostatným odvoláním (§ 5 odst. 4 zákona č. 146/2002 Sb.), což však neučinila. Právě v případech, kdy správní orgán stanoví pro splnění některé povinnosti příliš krátkou lhůtu, tuto skutečnost může žalobkyně úspěšně před správním

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

soudem namítat až v situaci, kdy alespoň podala žádost o prodloužení lhůty (srov. přiměřeně rozsudky NSS ze dne 7. 9. 2017, č. j. 7 As 83/2017-47, *Hezké Jižní Město*, bod 26, ze dne 2. 6. 2021, č. j. 9 Azs 64/2021-41, bod 26, resp. rozsudek 4 As 410/2019, bod 27, v němž NSS shledal zákonným také neprodloužení pětidenní lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí).

49. Soud naopak souhlasí s žalovanou v tom, že prvostupňový orgán stanovil dostatečně dlouhou lhůtu pro splnění povinností týkajících se prvního až třetího přestupků. Ve lhůtě pěti dní měla žalobkyně pouze stručně reagovat na dvě otázky. Navíc, ve smyslu výše uvedeného, pokud z nějakého relevantního důvodu žalobkyně nemohla poskytnout součinnost ve lhůtě k tomu určené, mohla požádat o prodloužení lhůty. To však neučinila. Důvodné nejsou ani námitky žalobkyně týkající se toho, že nemohla poskytnout součinnost prvostupňovému orgánu ze zdravotních důvodů na straně jejího jednatele. Předně, jak správně dovodila žalovaná z rozsudku NSS ze dne 17. 2. 2015, č. j. 7 Azs 13/2015-28, pokud žalobkyně požadovala navrácení v předešlý stav, měla o toto navrácení požádat a současně doložit, proč nemohla úkon učinit včas. Samotné učinění zmeškaného úkonu v tomto ohledu nepostačuje k navrácení lhůty zpět.
50. Soud nijak nezlehčuje závažnost rakoviny, kterou prodělával jednatel žalobkyně. Tato nemoc je jistě schopna člověka zcela paralyzovat. Na druhou stranu nelze pominout, že jednatel žalobkyně s prvostupňovým orgánem komunikoval i v době, kdy měl zdravotní komplikace, kvůli kterým byl v pracovní neschopnosti (například písemnosti doručené prvostupňovému orgánu dne 29. 12. 2021 a 11. 2. 2022). Dne 12. 4. 2022 jednatel žalované poprvé v komunikaci se správními orgány obecně uvedl, že od 20. 9. 2021 byl v pracovní neschopnosti. To, že byl dlouhodobě hospitalizován (bez uvedení důvodu hospitalizace) uvedl v podání ze dne 9. 5. 2022. O onkologickém onemocnění se poprvé zmínil až ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 8. 11. 2022. Při vši shovívavosti ke zdravotnímu stavu jednatele žalobkyně nelze z jeho podání dovodit, že by žádal o navrácení lhůty, resp. že by tato jeho právě zmíněná podání mohla nějak ovlivnit čtyři zmeškané lhůty k součinnosti v průběhu roku 2021. Nadto, vzhledem k tomu, že součinnost vyžadovala pouze lehčí úkony administrativního charakteru (zodpovězení otázek), žalobkyně měla tím spíše požádat o navrácení lhůty a doložit, proč její jednatel nemohl v době spáchání prvního až třetího přestupku poskytnout správnímu orgánu součinnost. Navzdory závažnosti onemocnění jednatele žalobkyně správní orgány správně trvaly na tom, aby žalobkyně požádala o prodloužení lhůty a včas doložila překážky, pro které tak činí. Proto nemůže být podstatné ani to, zda žalobkyně měla v době, kdy od ní prvostupňový orgán vyžadoval součinnost, zaměstnance, či nikoliv.

Nepřiměřenost sankce

51. Stanovení výše uložené sankce se děje ve sféře správního uvážení správního orgánu a soudnímu přezkumu tak podléhá pouze potud, překročil-li správní orgán meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil. Výjimku z tohoto pravidla představuje § 78 odst. 2 s. ř. s. upravující moderační právo správního soudu; ten jej však může uplatnit pouze tehdy, pokud by žalobkyně o takový postup požádala v žalobě a sankce byla uložena ve *zjevně* nepřiměřené výši. Vzhledem k tomu, že žalobkyně moderaci uložené pokuty nenavrhovala, soud měl v rámci § 78 odst. 1 s. ř. s. pouze omezené možnosti přezkumu výše uložené pokuty (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, č. j. 6 A 123/2021-49).
52. Při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, *Asociace užité grafiky a grafického designu*, bodu 26; či také usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

53. Soud nedisponuje prostorem pro změnu a nahrazení správního uvážení. Nemůže shledat ani *prostou* nepřiměřenost uložené sankce. Zákon umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci přezkumu tzv. individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobkyně nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ovšem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry. Tzn., aby byla zjevně nepřiměřená (rozsudek 1 Afs 1/2012, bod 26).
54. Žalobkyně uvedla, že výše pokuty je nepřiměřená s ohledem na všechny okolnosti případu. Ve světle výše uvedeného soud neshledal, že by uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená. Předně třeba uvést, že v této věci došlo k souběhu pěti přestupků. S ohledem na zásadu absorpce je rozhodnou výše sazby pokuty za nejpřísněji trestaný přestupek. Na základě § 17f písm. d) zákona o potravinách mohly správní orgány uložit žalobkyni pokutu až do výše 50 mil. Kč, přesto ji vyměřily pouze v hodnotě 0,1 % horní hranice použitelné trestní sazby.
55. Prvostupňový orgán ani žalovaná nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení, nevybočily z nich ani volné uvážení nezneužily. Rozhodnutí stran této výše pokuty ob stojí.
56. Ustálená praxe správních soudů vychází z toho, že nepřiměřenost uložené pokuty se hodnotí zejména s přihlédnutím k majetkovým, resp. hospodářským poměrům pachatele přestupku, případně k dosavadní recentní správní praxi. Za nepřiměřenou je tedy považována pokuta, jejíž výše by byla pro pachatele vzhledem k jeho hospodářské situaci likvidační, což však žalobkyně v nyní podané žalobě ani nenamítala.

IV. Závěr a náklady řízení

57. Soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
58. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná, žalované nevznikly žádné účelně vynaložené náklady nad rámec její běžné činnosti. Soud tedy nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení u Nejvyššího správního soudu.

Praha 6. září 2024

Jan Kratochvíl v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.