



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **P. Š.**
bytem v X
zastoupeného doc. JUDr. Danou Ondřejovou, Ph.D., advokátkou
se sídlem v Praze 2, Václavská 12

proti
žalované: **Státní zemědělské a potravinářské inspekci,**
Ústřednímu inspektorátu,
se sídlem v Brně, Květná 504/15

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 17. 7. 2020, č. j. SZPI/B177-21/2019,

t a k t o :

I. Žaloba s e z a m í t á .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ústředního inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „žalovaná“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalované, konkrétně Inspektorátu v Praze (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 25. 11. 2019, č. j. SZPI/BT177-16/2019. Uvedenými rozhodnutími byla žalobci pravomocně uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za jednání, kterým podle názoru správního orgánu žalobce naplnil

skutkovou podstatu přestupku podle ustanovení § 8a odst. 3 písm. i/ zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, dále ustanovení § 8a odst. 3 písm. h/ téhož zákona a ustanovení § 11 odst. 1 písm. c/ zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, když neodstranil správním orgánem prvního stupně zjištěné nedostatky.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě namítl, že napadené rozhodnutí a postup žalované a správního orgánu prvního stupně jsou v rozporu s právními předpisy.
3. V prvním žalobním bodě namítl žalobce, že nepodniká v oblasti prodeje doplňků stravy či reklamy a není ani zpracovatelem reklamy. K uvedené námitce žalobce namítl, že osoba zpracovatele je charakterizována svou faktickou činností, zejména z hlediska organizace zpracování reklamy. Webové stránky X byly vytvořeny pro projekt, jenž nebyl nikdy realizován, k vytvoření stránek došlo již před deseti lety a sedm let nebyly aktualizovány. S námitkou, že žalobce není podnikající fyzickou osobou v uvedené oblasti, tedy že není dán předpoklad subjektu skutkové podstaty uvedených přestupků, se žalovaná nijak nevypořádala. Podle názoru žalobce jde o vyvratitelnou domněnku ve vztahu k určité výdělečné činnosti, přičemž podle názoru žalobce se nelze ztotožnit s názorem správních orgánů, že je zcela bez významu z důvodu nadbytečnosti zkoumat uvedené kontextové okolnosti věci. Žalobcem uváděné okolnosti v souhrnu nasvědčují závěru, že žalobce není ve vztahu k předmětným přestupkům podnikající fyzickou osobou, o čemž svědčí o naprosté bezvýznamnosti a obtížné přístupnosti dané webové stránky, což je úvaha významná i směrem k tomu, že by snad spotřebitelé měli šířit informace nabyté na tomto webu dalším osobám, jak absurdně fabuluje správní orgán.
4. V druhé žalobní námitce namítl žalobce, že zahrnutá tvrzení nejsou reklamou na doplněk stravy, u níž by byla uváděna léčebná či nepovolená zdravotní tvrzení. Správní orgány specifikovaly větší počet tvrzení, která považují za tzv. „tvrzení léčebná“ nebo „nepovolená zdravotní“, jejichž použití se měl žalobce dopustit při údajném zpracování reklamy na doplněk stravy *Super Bromelain Plus Papain*. Žalobce namítá, že v daném výňatku uvedeném správními orgány ve vydaných rozhodnutích je řeč pouze o určitém stavu organismu, v žádném případě však není dovozováno, že by daný výrobek měl cokoli léčit, či že by mu byly připisovány příznivé zdravotní vlastnosti. Další žalovanou uváděná tvrzení se vůbec netýkala daného doplňku stravy, ale toliko enzymů ananasu a papáji, jež byly na daném letáku rovněž vyobrazeny.
5. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl, že průměrný spotřebitel nepřisuzuje předmětným doplňkům stravy léčebné či zdravotní účinky. Podle názoru žalobce průměrný spotřebitel tak, jak je definován judikaturou, nejméně významnou většinu předmětných sdělení vnímal jako obvyklé reklamní přehánění a tedy neočekával, že doplněk stravy může mít léčivé účinky. Podobné účinky se totiž běžně připisují nejrůznějším běžným potravinám či bylinkám a mimo jiné i některým druhům ovoce. Je vysoce nepravděpodobné, že by se uživatelé těchto potravin domnívali, že by je mohly zcela zbavit daného zdravotního problému či před ním zcela uchránit, přesto však tyto potraviny považují - na základě svých zkušeností či všeobecných zkušeností a znalostí - za jistým způsobem léčivé. Žalobce má za to, že se žalovaná s odvolací námitkou spočívající v nutnosti posoudit jednotlivá tvrzení z hlediska průměrného spotřebitele ve smyslu aktuální judikatury správních soudů řádně nevypořádala. V obdobné věci dospěl k totožnému právnímu závěru jako žalobce i Vrchní soud v Praze v usnesení č.j. 3Cmo 180/2017 – 94, nebo Krajský soud v Hradci Králové v usnesení č.j. 2Nc 101/2019 - 24. Žalobce nemůže souhlasit s postupem správního orgánu prvního stupně, který odkaz žalobce na ustanovení § 13 občanského zákona zcela odmítl s argumentem, že judikatura není závazným pramenem práva ve správním rozhodnutí. Podle názoru žalobce byl správní orgán v každém případě povinen odůvodnit, z jakého důvodu se daný právní názor Vrchního soudu v Praze nemůže uplatnit v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2Afs 81/2004 - 54, uvedl, že „...*právní řád založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu*“.

na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.“ Podle názoru žalobce správní orgán nepodrobuje výkladu pouze tzv. civilní nekalosoutěžní úpravu, ale z hlediska naplnění dané skutkové podstaty se musel nutně zabývat i danou správně právní úpravou, tedy předpisy potravinového práva. Žalovaná postupovala v rozporu s právními předpisy, když se s uvedenou judikaturou v daném případě řádně nevypořádala.

6. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítl, že jednání, které žalovaná vyhodnotila jako delikt, nemůže být vůbec přestupkem, neboť zde není dán materiální znak přestupku. Správní orgán má přitom povinnost přihlížet k absenci materiálního znaku z moci úřední. Skutečnost, že správní orgán prvního stupně k absenci materiálního znaku přestupku nepřihlédl, způsobuje, že zatížil napadené rozhodnutí vadou nesouladu s právními předpisy. Žalobce nemůže souhlasit s názorem, že žalobce byl vlastníkem i jiných internetových stránek, kde byly kontrolním orgánem zaznamenány reklamní texty nepovolených léčebných tvrzení. V daném případě jde pouze o závěry kontrolního orgánu, aniž by bylo v ostatních věcech pravomocně rozhodnuto. Z pouhého faktu, že je vůči žalobci vedeno jiné správní řízení, pak nelze dovodit podnikatelský status ve vztahu k činnostem, které byly předmětem správního řízení v nyní posuzované věci.
7. V pátém bodě žaloby namítl žalobce, že pokud jde o uložení správního trestu, mělo být v případě jeho jednání upuštěno od uložení pokuty podle ustanovení § 43 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (zákon o přestupcích), případně mu mělo být uloženo maximálně napomenutí, respektive je zde dán důvod k mimořádnému snížení výměry pokuty podle § 44 téhož zákona, nebo k uložení nižší než skutečně uložené pokuty. Žalovaná se odvolacími námitkami žalobce nezabývala a formálně aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, který pouze konstatoval, že sankce činí 2,5% zákonné horní hranice trestní sazby. Za řádné odůvodnění uvedeného postupu nelze podle žalobce považovat odkaz na notoriu, že ukládání sankcí se děje ve sféře správního uvážení. Žalovaná napadené rozhodnutí zatížila vadou nepřezkoumatelnosti, když nedostala požadavku na odůvodnění správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 68 odstavec 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Výše pokuty 50 000 Kč je zcela nepřiměřená, žalovaná zjevně nedostala povinnosti plynoucí ze zásady legitimního očekávání, k čemuž žalobce poukázal na rozhodnutí stejného žalovaného správního orgánu ze dne 29. 8. 2019, kdy se jednalo rovněž o souběh více přestupků a byla uložena totožná výše pokuty 50 000 Kč, avšak společnosti aktivně vyvíjející podnikatelskou činnost, což žalobce není, za protiprávní tvrzení uváděné bezprostředně při prodeji výrobku (v daném případě se má jednat pouze o reklamu, navíc vůči produktu, jenž je již delší dobu vyřazen z prodeje), jednalo se o společnost, která byla již dříve pokutována za obdobné jednání, zatímco žalobce dosud nikdy nebyl shledán vinným z podobného přestupku. Ve srovnávaném rozhodnutí správní orgán vyhodnotil jednání přestupníka jako středně závažné, zatímco v případě žalobce závažnost vyhodnotil jako malou.
8. Ze všech výše uvedených důvodů žalobce závěrem navrhl, aby soud rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované včetně rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, případně rozhodl o upuštění od potrestání nebo o moderaci sankce tak, že se uložená pokuta snižuje na částku 15 000 Kč.

Vyjádření žalovaného k obsahu žaloby

9. Žalovaný odvolací správní orgán ve vyjádření k podané žalobě k jednotlivým žalobním bodům uvedl následující:
10. Žalovaný má za to, že ze správního spisu v předmětné věci jednoznačně vyplývá, že webové stránky X, na který byl rovněž prezentován elektronický PDF leták, na němž byly uvedeny informace k doplňku stravy s názvem *Super Bromelain Plus Papain*, patří žalobci, což bylo zjištěno u registrátora domény cz.nic.

11. K námitkám žalobce týkajícím se toho, že žalobce není zpracovatelem reklamy, žalovaný poukázal na samotné vyjádření žalobce ze dne 21. 1. 2019, ve kterém jasně uvedl, že se jedná o webovou stránku vyjadřující soukromé názory. Na základě této informace, jakož i na základě toho, že žalobce byl ke dni provedené kontroly držitelem domény X, bylo protiprávní jednání žalobce kvalifikováno jako zpracování reklamy a žalobce byl označen za jejího zpracovatele. Protože webové stránky X neslouží jako e-shop a není na nich možné uskutečnit nákup doplňku stravy, byly informace uvedené u předmětného doplňku stravy posouzeny v režimu reklamy, protiprávní jednání související s uváděním nepovolených léčebných a neschválených zdravotních tvrzení bylo kvalifikováno jako zpracování reklamy a žalobce jakožto vlastník domény byl označen jako zpracovatel reklamy.
12. K námitce žalobce, že webové stránky X byly vytvořeny pro projekt, jenž nikdy nebyl realizován, a že citovaná webová stránka je kapkou v moři internetu, žalovaný konstatuje, že pro předmětné správní řízení nejsou žalobcem popisované skutečnosti nijak významné. Webové stránky byly v době kontroly až do doby jejich zrušení v červnu 2019 součástí internetového prostředí a informace vztahující se k léčebným a zdravotním tvrzením na nich uvedené mohly negativním způsobem ovlivnit chování kteréhokoliv uživatele a potažmo spotřebitele, kteří na ně zavítali. K tvrzení žalobce o nulové návštěvnosti webové stránky žalobce žádné bližší informace nepodal a k jejich doložení či osvědčení tak nedošlo.
13. K námitce žalobce, že není podnikající fyzickou osobou v uvedené oblasti a není tak dán předpoklad subjektu skutkové podstaty uvedených přestupků, žalovaný zastává názor, že podnikající fyzickou osobou v oblasti doplňků stravy žalobce je a svoji činnost aktivně vykonává. Žalobce je vlastníkem i jiných webových stránek, například X, nebo X, které slouží k propagaci doplňků stravy. Žalobce je také držitelem domény X, na kterých lze propagované doplňky stravy z webových stránek blahodarnehouby.cz či reishi-ganoderma.cz zakoupit. Protiprávní jednání žalobce v oblasti reklamy či prodeje doplňků stravy tak není ojedinělé. Proto nelze souhlasit s názorem, že žalobce svoji podnikatelskou činnost fakticky neprovozuje a nerealizuje. Jeho námitky jsou proto účelové.
14. Pokud žalobce namítal, že potrava – doplněk stravy byla již delší dobu vyřazena z prodeje a nevyrábí se, žalovaný má za to, že pro šetření tvrzení žalobce ohledně nevyrábění produktu není dostatečně vypovídající. Žalovaný trvá na tom, že žalobcem požadovaného provedení kontrolního nákupu nebylo k objasnění skutkového stavu předmětné věci šíření nepovolených léčebných a neschválených zdravotních tvrzení v reklamě ve věci obviněného třeba.
15. Pokud jde o skupinu námitek, že zahrnutá tvrzení nejsou reklamou na doplněk stravy, u níž by byla uváděna léčebná či nepovolená zdravotní tvrzení, poukázal žalovaný na celý odstavec, ze kterého žalobce v podané žalobě citovaný text vyňal. Jedná se o stranu 6 PDF letáku, z něhož lze usuzovat, že léčebné účinky jsou připisovány právě předmětnému doplňku stravy, když celý odstavec hovoří o procesu, který vede k narušení lidského zdraví, což může skončit až rakovinou. Z textu předmětného PDF letáku je tak zřejmé, že informace/reklama k produktu se vztahují k doplňku stravy jako takovému a tvrzení vztažená k v reklamě deklarované složce se vztahují k samotnému doplňku stravy a nikoli k enzymům, jak žalobce mylně dovozuje.
16. Ke skupině námitek, že průměrný spotřebitel nepřisuzuje předmětným doplňkům stravy léčebné či zdravotní účinky, žalovaný uvedl, že při výkladu léčebných ani zdravotních tvrzení nijak nepochybil, když jednotlivá tvrzení správně podřadil do konkrétní kategorie. Z reklamy uvedené u předmětného doplňku stravy usoudil, že relevantní skupinou, na kterou je doplněk stravy zacílen, nebudou zdraví jedinci, ale naopak ti, kteří mají zdravotní problémy, mohou trpět některým onemocněním, které je u potravy uvedeno, nebo naopak chtějí zdravotním problémům aktivně předcházet. Podle názoru žalovaného veškerá léčebná zdravotní tvrzení správní orgán musel hodnotit prizmatem průměrného spotřebitele, neboť důležitý je celkový dojem, který reklama u adresátů reklamy vzbuzuje. Informace uvedené u předmětného produktu

– doplňku stravy neobsahovaly obvyklé údaje, které si spotřebitelé spojují s jednotlivými druhy ovoce, zde papáji a ananasu, ale naopak v reklamě na doplněk stravy žalobce cíleně vytvářel dojem o jeho celkové zdravotní a léčebné prospěšnosti.

17. Pokud jde o námitku týkající se materiální stránky přestupku, žalovaný uvedl, že v případě všech projednávaných přestupků není namístě zpochybňovat, že by materiální stránka přestupků nebyla naplněna. Prvostupňový orgán u každého přestupku uvedl zákonné ustanovení, v němž je přestupek upraven, a jednání žalobce bylo prvostupňovým orgánem vyhodnoceno jako společensky škodlivé, s čímž žalovaný souhlasí. Platná judikatura uvádí, že v případě přestupků je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku. Prvostupňový orgán k tomu uvedl, že byl ohrožen státem chráněný zájem spotřebitele na informace o potravinách, což je jeden z nejvýznamnějších zájmů. To je podle názoru žalovaného zcela legitimní úvaha a nikoliv úřední horlivost, jak namítá žalobce, neboť rovněž žalovaný považuje právo spotřebitelů být informován o potravinách pravdivě a v souladu s platnými právními předpisy za významný zájem státu, který musí být chráněn. K argumentaci žalobce ohledně tvrzení, že nevyvíjí žádnou podnikatelskou činnost v oblasti doplňků stravy, poukázal žalovaný na to, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobce je vlastníkem i jiných internetových stránek, kde byly kontrolním orgánem zaznamenány reklamní texty nepovolených léčebných tvrzení uvedených u potravin. Skutečnost, že u těchto webových stránek dosud nebylo správním orgánem pravomocně rozhodnuto ve věci žalobce, není pro demonstraci aktivní podnikatelské činnosti žalobce v oblasti doplňků stravy nijak směrodatná.
18. K námitce a skupině námitky týkající se uloženého správního trestu uvedl žalovaný, že se v napadeném rozhodnutí zevrubně věnoval tomu, proč nelze uvažovat o uložení napomenutí namísto peněžitého trestu, o mimořádném snížení výměry pokuty či zvažovat uložení pokuty nižší, než jak učinil prvostupňový orgán. Na stranách 22 a 23 napadeného rozhodnutí se žalovaný k uvedeným institutům vyjadřuje a konstatuje, že na svých závěrech v rozhodnutí uvedených trvá. Žalovaný se důkladně zabýval postupem prvostupňového orgánu při ukládání sankce a má za to, že pokuta uložená žalobci byla odůvodněna řádně.
19. K namítanému porušení zásady předvídatelnosti správního rozhodnutí a legitimního očekávání žalovaný uvedl, že ukládání pokut za přestupky, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích či volit některé z možných řešení. Úhrnná pokuta uložená obviněnému žalobci byla řádně individualizována a nepředstavuje pokutu v nijak extenzivní výši, ani nevybočuje z ustálené správní praxe. Námitky žalobce, které si často odporují, jsou účelové, když žalobce navíc cíleně a účelově opomíjí svoje další podnikání v oblasti doplňků stravy a zcela účelově poukazuje na usnesení soudů, která pro správní řízení nejsou nijak relevantní.
20. Závěrem svého vyjádření žalovaný vyslovil názor, že napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí jsou v souladu s právními předpisy i s judikaturou, vycházejí z řádně zjištěného skutkového stavu, o němž není pochyb, a výše pokuty odpovídá povaze a závažnosti přestupků spáchaných žalobcem. Z tohoto důvodu žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
21. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
22. Při kontrole webové stránky X dne 16.11.2018 Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát Praha, zjistil, že žalobce na svých webových stránkách uvedl tvrzení o potravině s názvem *Super Bromelain Plus Papain*, která lze považovat za léčebná. Tato tvrzení byla uvedena v bodech pod nadpisem Hlavní účinky. Jedná se o tvrzení: „Je prevencí proti rakovině“, „Působí při léčbě alergií, aterosklerózy, poruchy prokrvení, celulitidy, bulimie“, dále „odstraňuje potíže způsobené špatným trávením“, „chrání před předčasnou věkovou degenerací“, „hojí rány a zmírňuje bolest“, dále „pomáhá při léčbě

ledvinových kamenů a písků“, „pomáhá při léčbě hypoglykémie“, „chrání před předčasnou věkovou degenerací“, po přesměrování na PDF leták s dalšími informacemi k potravině *Super Bromelain Plus Papain* byla uvedena další léčebná tvrzení v místě, kde byly vyobrazeny ananas a papája. Jednotlivá tvrzení jsou uvedena v bodě I/ prvostupňového rozhodnutí ze dne 25. 11. 2019, jakož i v Záznamu o úkonech předcházejících kontrole ze dne 16. 11. 2018, č. Z001-11482/18.

23. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že uvedeným jednáním se žalobce dopustil přestupku podle § 8a odst. 3 písm. i/ zákona o regulaci reklamy, dále přestupku podle § 8a odst. 3 písm. h/ zákona o regulaci reklamy, přestupku podle § 11 odst. 1 písm. c/ zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a přestupku podle § 11 odst. 1 písm. c/ zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci.
24. Z uvedených důvodů správní orgán prvního stupně rozhodl oznámením o zahájení kontroly, toto oznámení bylo žalobci doručeno dne 3. 12. 2018. K zahájenému řízení podal žalobce písemné vyjádření dne 21. 1. 2019
25. Dne 30. 9. 2019 byl žalobci doručen příkaz, kterým mu byla za výše uvedené přestupky uložena úhrnná pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost uhradit náklady dodatečné kontroly ve výši 500 Kč.
26. Dne 7. 10. 2019 podal žalobce prostřednictvím své zástupkyně odpor proti uvedenému příkazu a následně byl vyrozuměn, že podle § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, se podáním odporu vydaný příkaz ruší a ve správním řízení se dále pokračuje.
27. K provádění důkazu listinami dne 4. 11. 2019 se žalobce ani jeho zástupce nedostavili, o dokazování byl oprávněnou úřední osobou sepsán protokol.
28. Rozhodnutím Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 25. 11. 2019, č. j. SZPI/BT177-16/2019, uložila Státní zemědělská a potravinářská inspekce žalobci za spáchané přestupky v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 zákona o přestupcích úhrnnou pokutu ve výši 50 000 Kč podle § 8a odst. 7 písm. b/ zákona o regulaci reklamy, dále byla žalobci uložena povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 95 odst. 1 zákona o přestupcích ve spojení s ustanovením § 79 odst. 5 správního řádu ve výši 1 000 Kč a dále byla žalobci uložena povinnost, aby v souladu s ustanovením § 16 odst. 11 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách, tabákových výrobcích a o doplnění dalších souvisejících zákonů, uhradil náklady dodatečné kontroly ve výši 500 Kč.
29. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, ve kterém žalobce shodně jako v podané žalobě uplatnil odvolací námítky, že nepodniká v oblasti prodeje doplňků stravy či reklamy a není ani zpracovatelem reklamy, že zahrnutá tvrzení nejsou reklamou na doplněk stravy, že průměrný spotřebitel nepřisuzuje předmětným doplňkům stravy léčebné či zdravotní účinky, že v posuzované věci zcela chybí materiální stránka přestupku a konečně že uložený správní trest byl uložen v rozporu se zásadami ukládání trestů.
30. O podaném odvolání rozhodl odvolací orgán žalované žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 17. 7. 2020, jímž odvolání jako nedůvodné zamítl a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 25. 11. 2019 potvrdil se závěrem, že žádná z odvolacích námitek nemůže být hodnocena jako důvodná. Podrobně se s jednotlivými námitkami žalovaný vypořádal na stranách 9 až 29 žalobou napadeného rozhodnutí a konstatoval, že po plném přezkumu napadeného rozhodnutí, samostatně i při zohlednění jednotlivých námitek dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nevykazuje vady ve své správnosti ani zákonnosti. Napadené rozhodnutí splňuje všechny zákonem požadované náležitosti a jeho odůvodnění obsahuje výčet podkladů pro vydání rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán prvního stupně řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, včetně úvah, kterými byl prvostupňový správní orgán veden při určení druhu a výměry trestu. Odvolací orgán shledal, že správní orgán prvního stupně plně respektoval procesní práva obviněného, postupoval v tomto směru v souladu se zákonem a

procesní práva obviněného nebyla nijak krácena. Odvolací orgán neshledal důvod pro vyhovění návrhu obviněného na zrušení či změnu napadeného rozhodnutí, když sankce byla obviněnému uložena za jednoznačně prokázané protiprávní jednání, které bylo správním orgánem prvního stupně kvalifikováno v souladu s právními předpisy platnými v době spáchání uvedených přestupků.

Řízení před soudem

31. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska skutkových a právních okolností, které tu byly v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že žalobce prostřednictvím své právní zástupkyně i žalovaný správní orgán výslovně souhlasili se záměrem soudu rozhodnout o podané žalobě bez nařízení ústního jednání, postupoval Městský soud v Praze podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Právní rámec

32. Podle ustanovení § 5d odstavec 1 zákona o regulaci reklamy mohou být v reklamě na potraviny uvedena výživová nebo zdravotní tvrzení za podmínek přímo použitelného předpisu Evropské unie. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zákona o regulaci reklamy platí, že reklama na potraviny musí splňovat požadavky stanovené zákonem o potravinách a tabákových výrobcích, zejména pokud jde o uvedení informace naznačující, že země původu potraviny je Česká republika, přímo použitelným předpisem Evropské unie o poskytování informací o potravinách spotřebitelům a přímo použitelnými předpisy Evropské unie, které stanoví pravidla pro použití označení původu, zeměpisných označení a tradičních výrazů.
33. Podle ustanovení § 8a odstavec 3 písm. h) zákona o regulaci reklamy platí, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se 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.
34. Podle ustanovení § 5 odstavec 1 písm. j) zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci inspektor vydá opatření, kterým kontrolované osobě uloží povinnost podle § 7c zákona upravujícího regulaci reklamy.
35. Podle § 11 odstavec 1 písm. c) zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci platí, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku také tím, že c) nesplní opatření podle § 5 odstavec 1 písm. j) tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení orgán dozoru může nařídit odstranění nebo ukončení reklamy, která je v rozporu se zákonem, a určit k tomu přiměřenou lhůtu. Může též zakázat nepřípustnou srovnávací reklamu nebo reklamu, která je nekalou obchodní praktikou. Orgán dozoru je oprávněn pozastavit zahájení šíření nepovolené srovnávací reklamy nebo reklamy, která je nekalou obchodní praktikou. Pro takový postup se nevyžaduje vznik skutečné ztráty či jiné újmy způsobené takovou reklamou, ani zavinění zadavatele reklamy; tento postup však nezakládá oprávnění k zavedení systému předběžné kontroly návrhů reklamy před jejím šířením.

Posouzení důvodnosti žalobních bodů soudem

36. Klíčovou otázkou určující celou podstatu sporu je to, zda předmětná tvrzení spadají pod zakázaná léčebná tvrzení podle článku 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, který stanoví, 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 [tedy nežádoucímu stavu], zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat. “

37. Smysl tohoto zákazu podle již ustálené judikatury správních soudů je zřejmý: uvedením léčebného tvrzení u potraviny, byť pravdivého, se potravinu staví na roveň léku, a tyto dvě rozdílné kategorie se tak stávají zaměnitelnými, popř. mohou vést spotřebitele k závěru, že může svou nemoc léčit potravinou. Spotřebitel musí být před takovouto záměnou chráněn. Nařízení č. 1169/2011 v obecné rovině upravuje poskytování informací o potravinách spotřebitelům. Naproti tomu nařízení č. 1924/2006 upravuje pouze výživová a zdravotní tvrzení ve vztahu k potravinám, a jeho předmět je tedy výrazně užší. Zdravotní tvrzení je třeba od těch léčebných odlišovat. Poukazují totiž na vztah mezi udržením zdraví (tedy žádoucího stavu) a potravinou. Mohou se vztahovat buď k předcházení nemoci nebo k vývoji a zdraví dětí (čl. 14 nařízení č. 1924/2006), anebo k růstu, vývoji organismu a jeho fyziologickým funkcím [funkční zdravotní tvrzení podle čl. 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1924/2006 – čl. 13 v odst. 1 písm. b) a c) tohoto nařízení sice upravuje také další zdravotní tvrzení, ta však pro projednávanou věc nejsou relevantní]. Tvrzení o předcházení nemoci mohou zároveň být tvrzeními o zabránění nemoci, a proto jsou výslovně vyňata ze zákazu léčebných tvrzení (viz dále výklad k čl. 14 odst. 1 nařízení č. 1924/2006). To však pro funkční zdravotní tvrzení neplatí – ta se k nemocem vztahovat nesmí, a tedy by se s léčebnými tvrzeními ani neměla překrývat. Z toho důvodu není namístě povolení funkčních zdravotních tvrzení považovat za speciální ustanovení vůči obecnému zákazu léčebných tvrzení – zdravotní tvrzení nejsou zvláštním druhem léčebných tvrzení, ale zcela jinou kategorií. Odůvodnění obou posledně citovaných nařízení shodně uvádí, že mají být zakázána léčebná tvrzení a dále taková tvrzení, která mohou spotřebitele uvést v omyl. Jak bylo výše uvedeno, zdravotní tvrzení nejsou léčebnými tvrzeními. Přesto jsou zakázána, pokud mohou uvést spotřebitele v omyl. V tom tkví hlavní rozdíl mezi úpravou léčebných a zdravotních tvrzení. Zatímco léčebná tvrzení jsou všeobecně zakázána kvůli tomu, že v očích spotřebitelů zapříčiní zaměnitelnost léků a potravin, zdravotní tvrzení takové riziko a priori nepředstavují, a tedy není třeba jejich uvádění zakazovat, jsou-li pravdivá. Právě kvůli tomu byly zřízeny seznamy, které obsahují zdravotní tvrzení, jež jsou podle vědeckých poznatků pravdivá, neboť taková tvrzení spotřebitele v omyl nevedou. Zápis zdravotního tvrzení na takovém seznamu je jednou z podmínek, při jejichž naplnění může být toto tvrzení u potravin uvedeno v souladu s nařízením č. 1924/2006. Vzhledem k tomu, že se při schvalování mnoha funkčních zdravotních tvrzení vyskytly komplikace, Evropská komise zřídila *on hold* seznam, na kterém jsou uvedena tvrzení, která zatím nebyla posouzena, a proto jejich užití nelze zakázat jen kvůli jejich absenci na seznamu povolených tvrzení. Jinými slovy *on hold* seznam obsahuje tvrzení, u nichž nelze dovodit rozpor s nařízením č. 1924/2006 jen kvůli tomu, že doposud nebyla schválena. Přitom není vyloučeno, že taková tvrzení budou zakázána z jiného důvodu – zápis na *on hold* seznamu se totiž nerovná výslovnému povolení (z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5As 219/2019 – 49, všechny zde citované rozsudky NSS jsou dostupné i na www.nssoud.cz.)
38. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 4As 98/2013 – 88, publikovaném pod č. 3022/2014 ve Sbírce NSS, když uvedl, že „je třeba zásadně odlišovat (zakázané) tvrzení o vlastnostech vyléčení lidské nemoci na jedné straně a zdravotní tvrzení ve smyslu nařízení č. 1924/2006, včetně tvrzení o snižování rizika onemocnění, která jsou za určitých podmínek přípustná, na straně druhé. V případě zdravotních tvrzení ve smyslu citovaného nařízení [č. 1924/2006] je pak nutné provést podrobnější posouzení toho, zda se jedná o tvrzení schválená, případně o tvrzení dočasně povolená ve smyslu přechodných ustanovení nařízení č. 1924/2006, jak Nejvyšší správní soud vyložil v citovaném rozsudku ve věci Hemostop. Případné zpochybnění aplikace § 5d odstavec 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy [toto ustanovení obsahovalo obdobný zákaz léčebných tvrzení jako je nyní v článku 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011) tak přichází v úvahu pouze v případě, že by stěžovatelce bylo kladeno za vinu klamavé reklamní sdělení týkající se prevence, respektive snižování rizika onemocnění.

39. Soud nepřisvědčil zásadní žalobní argumentaci, podle níž se žalobce vytýkaného porušení právních předpisů výše popsáním jednáním nedopustil.
40. Funkčními zdravotními tvrzeními mohou být jen taková tvrzení, která se vztahují k udržení normálního tělesného nebo duševního stavu člověka (např. „udržuje zdravou pokožku“, „pomáhá udržovat srdce zdravé“ nebo „přispívá k normálnímu růstu vlasů“). Tak například tvrzení „pomáhá při nachlazení, ulevuje při kašli“ přisuzuje produktu schopnost zmírnit kašel a nachlazení, popř. nachlazení vyléčit. Pokud má potravina pomoci při nemoci, je zřejmé, že má být schopna přinejmenším zmírnit její průběh, popř. ji zcela vyléčit. Slovo „ulevuje“ taktéž zřetelně indikuje zmírnění nemoci. Kašel ani nachlazení nelze považovat za normální stav organismu, neboť se jedná o nemoci, ze kterých se člověk naopak potřebuje vyléčit. Mnoho z předmětných tvrzení neobsahuje žádné sloveso, které by mohlo poukazovat na léčebné účinky potraviny – např. „*při suchém a vlhkém kašli*“ nebo „*při projevech nachlazení*“. Přestože v těchto tvrzeních není situace tak jednoznačná, Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5As 219/2019 – 49, zastává názor, že je lze považovat za léčebná, neboť nepřímě odkazují na léčebné účinky, které z těchto tvrzení implicitně vyplývají. Pokud má být výrobek užit při kašli, je zřejmé, že má od této nemoci ulevit nebo pomoci s léčbou. Některá z předmětných tvrzení by sama o sobě obstála jako funkční zdravotní tvrzení, neboť odkazují pouze na podporu fyziologických funkcí organismu. Jedná se o tvrzení „*omezuje tvorbu hlenu*“ a „*podporuje vykašlávání*“. Tvorba hlenu a vykašlávání jsou fyziologickými funkcemi a jejich omezení, popř. podpora nemusí souviset s léčbou. Pokud jsou ovšem uvedena na výrobcích s názvem STOPKASEL nebo STOPBACIL a v kombinaci s léčebnými tvrzeními vztahujícími se ke kašli, je zřejmé, že se i v těchto případech jedná o tvrzení slibující mírnění příznaků nachlazení a kašle. Předmětná tvrzení tedy jsou léčebnými tvrzeními ve smyslu čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1169/2011.
41. Shodnou optikou je podle názoru městského soudu třeba posuzovat i tvrzení žalobce, která uvedl na svých webových stránkách o potravině s názvem *Super Bromelain Plus Papain*, která lze považovat za léčebná. Tato tvrzení byla uvedena v bodech pod nadpisem Hlavní účinky. Jedná se o tvrzení: „*Je prevencí proti rakovině*“, „*Působí při léčbě alergií, aterosklerózy, poruchy prokrvení, celulitidy, bulimie*“, dále „*odstraňuje potíže způsobené špatným trávením*“, „*chrání před předčasnou věkovou degenerací*“, „*hojí rány a zmírňuje bolest*“, dále „*pomáhá při léčbě ledvinových kamenů a písků*“, „*pomáhá při léčbě hypoglykémie*“, „*chrání před předčasnou věkovou degenerací*“, po přesměrování na PDF leták s dalšími informacemi k potravině *Super Bromelain Plus Papain* byla uvedena další léčebná tvrzení v místě, kde byly vyobrazeny ananas a papája. Jednotlivá tvrzení jsou uvedena v bodě I/ prvostupňového rozhodnutí ze dne 25. 11. 2019, jakož i v Záznamu o úkonech předcházejících kontrole ze dne 16. 11. 2018, č. Z001-11482/18.
42. Z uvedených reklamních tvrzení obsažených u předmětného doplňku stravy správní orgány zcela správně a důvodně usoudily, že relevantní skupinou, na kterou je doplněk stravy zacílen, nebudou zdraví jedinci, ale naopak ti, kteří mají zdravotní problémy, mohou trpět některým onemocněním, které je u potraviny uvedeno, nebo naopak chtějí zdravotním problémům aktivně předcházet. Je proto zcela v souladu se zásadami logiky, že veškerá uvedená a výše citovaná léčebná zdravotní tvrzení správní orgán musel hodnotit prizmatem průměrného spotřebitele, neboť důležitý je celkový dojem, který reklama u adresátů reklamy vzbuzuje. Soud se neztotožnil s názory žalobce, neboť informace uvedené u předmětného produktu – doplňku stravy neobsahovaly obvyklé údaje, které si spotřebitelé spojují s jednotlivými druhy ovoce, jako jsou například zde v posuzované věci papája a ananas, ale naopak v reklamě na doplněk stravy to byl žalobce, kdo cíleně vytvářel dojem o jeho celkové zdravotní a léčebné prospěšnosti.
43. K námitkám žalobce týkajícím se toho, že žalobce není zpracovatelem reklamy, soud zcela jednoznačně přisvědčil názoru žalovaného, který vychází bezprostředně z obsahu vyjádření samotného žalobce ze dne 21. 1. 2019, ve kterém jasně uvedl, že se jedná o webovou stránku vyjadřující soukromé názory. Na základě této informace, jakož i na základě toho, že žalobce byl ke dni provedené kontroly nesporně držitelem domény X, bylo protiprávní jednání žalobce

kvalifikováno jako zpracování reklamy a žalobce byl označen za jejího zpracovatele. Městský soud v Praze přisvědčil i názoru žalovaného, podle něhož webová stránka X neslouží jako e-shop a není na nich možné uskutečnit nákup doplňku stravy, bylo na místě informace uvedené u předmětného doplňku stravy posoudit právě v režimu reklamy. Na základě tohoto postupu pak bylo protiprávní jednání související s uváděním nepovolených léčebných a neschválených zdravotních tvrzení kvalifikováno jako zpracování reklamy a žalobce jakožto vlastník domény byl zcela důvodně a nepochybnitelně označen jako zpracovatel reklamy.

44. Žalobce rovněž namítal, že webové stránky X byly vytvořeny pro projekt, jenž nikdy nebyl realizován, a že citovaná webová stránka je kapkou v moři internetu. Tyto okolnosti však mohou mít nejvýše povahu okolností, k nimž je možno přihlížet v rámci správní úvahy ohledně výše sankce. Pro předmětné správní řízení z pohledu naplnění všech zákonných znaků skutkových podstat shora uvedených deliktů nejsou žalobcem popisované skutečnosti nijak významné. Webové stránky byly v době kontroly až do doby jejich zrušení v červnu 2019 součástí internetového prostředí a informace vztahující se k léčebným a zdravotním tvrzením na nich uvedené mohly negativním způsobem ovlivnit chování kteréhokoliv uživatele a potažmo spotřebitele, kteří na ně zavítali. Soud se rovněž ztotožnil se závěrem žalovaného o tom, že ke svým tvrzením o nulové návštěvnosti webové stránky žalobce žádné bližší informace nepodal a k jejich doložení či osvědčení tak nedošlo.
45. K opakující se námitce žalobce, že není podnikající fyzickou osobou v uvedené oblasti a není tak dán předpoklad subjektu skutkové podstaty uvedených přestupků, žalovaný vyšel z toho, že podnikající fyzickou osobou v oblasti doplňků stravy žalobce je a svoji činnost aktivně vykonává. Tento závěr má oporu v provedeném dokazování, když ze spisového materiálu správních orgánů je patrné, že žalobce je vlastníkem i jiných webových stránek, například X, nebo X, které slouží k propagaci doplňků stravy. Žalobce je také držitelem domény X, na kterých lze propagované doplňky stravy z webových stránek blahodarnehouby.cz či reishi-ganoderma.cz zakoupit. Z uvedeného tak jednoznačně vyplývá, že protiprávní jednání žalobce v oblasti reklamy či prodeje doplňků stravy tak není ojedinělé. Proto nelze souhlasit s názorem, že žalobce svoji podnikatelskou činnost fakticky neprovozuje a nerealizuje. Jeho námitky jsou proto účelové.
46. Pokud žalobce namítal, že potravina – doplněk stravy byla již delší dobu vyřazena z prodeje a nevyrábí se, platí o této námitce totéž, co soud uvedl výše k nerealizovanému projektu žalobce. Pro závěr správních orgánů o tom, že žalobce je odpovědný za popsané protiprávní jednání, není tvrzení žalobce ohledně nevyrábění produktu dostatečně vypovídající, když podstatou deliktu je ohrožení zájmů spotřebitele na trhu. K tomuto ohrožení zcela jistě došlo již tím, že žalobce předmětná tvrzení umístil na uvedené webové stránce a zpřístupnil je tak neuzavřenému okruhu možných spotřebitelů.
47. Městský soud v Praze připomíná, že podle bodu 4 odůvodnění 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 nezpůsobivé 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* nevyplyvá, je-li to v zájmu zachování jeho smyslu a účelu. Přitom je zřejmé, že chránit spotřebitele před praktikami, které je nejsou způsobivé jakkoliv ohrozit, smysl postrádá. Podle stěžovatelky spotřebitelé nepotřebují ochranu před předmětnými tvrzeními, neboť ta nejsou

způsobila jakkoliv ohrozit jejich úsudek o nabízeném výrobku. Proto bylo třeba, aby se správní orgány i správní soud na základě výše uvedeného způsobilostí předmětných tvrzení uvádět spotřebitele v omyl zabýval.

48. Soud nedal zapravdu ani argumentaci žalobce, která považuje reklamní spot, respektive tvrzení o léčivém účinku přípravku za přípustnou nadsázku, která je imanentní každé reklamě. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že hranici mezi přípustnou nadsázkou a klamáním spotřebitele je nutné hodnotit vždy individuálně při zohlednění vlastností nabízeného produktu a cílové skupiny spotřebitelů. Reklamní nadsázkou se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6As 16/2004 - 90, publikovaném pod č. 604/2005 Sb. NSS ve věci „Fidorka“. Podle tohoto rozsudku *„Nadsázku či reklamní přehánění, jež v reklamním spotu spatřuje ve shodě se stěžovatelem i Nejvyšší správní soud, je třeba jistě obecně v rámci přesvědčovacích kampaní připustit. Míra jejich přípustnosti však musí být vždy posuzována ve vztahu k adresátům, kteří mohou být takovou přesvědčovací kampaní zasaženi, k jejich věku, schopnostem nadsázku odhalit a k sekundárním důsledkům přesahujícím rámec jejich spotřebitelského chování, které může jejich vzor coby hlavní postava spotu, na němž je přesvědčovací kampaň založena, následně vyvolat.“* Obecnou přípustnost nadsázky a přehánění v reklamě ostatně dovodil již prvorepublikový Nejvyšší soud v judikátu týkajícím se nekalé soutěže uveřejněném ve sbírce Vážného pod č. 11.396, který uvedl: *„Reklamě nelze ukládati takové meze, aby se vůbec stala nemožnou. Nutno připustiti příkrasy a nadsázky, poněvadž by jinak každá reklama přestala býti působivou, zůstala by nepovšimnuta a nebyla by reklamou.“* Samotné použití nadsázky proto nelze považovat za nepřípustné. V předmětném reklamním spotu nelze nalézt prvky, které by naznačovaly, že reklamní vzkaz týkající se léčivých vlastností preparátu není myšlen vážně. Jak bylo již výše uvedeno, adresáty, kteří mohli být předmětnou reklamní kampaní zasaženi, jsou osoby trpící onemocněním, u nichž lze očekávat nižší schopnost odhalit takovou případnou nadsázku a naopak jsou reklamou tvrdící léčivý prostředek snáze ovlivnitelní.
49. V podané žalobě žalobce rovněž namítal, že pokud jde o uložení správního trestu, mělo být v případě jeho jednání upuštěno od uložení pokuty podle ustanovení § 43 zákona o přestupcích, případně mu mělo být uloženo maximálně napomenutí, respektive je zde dán důvod k mimořádnému snížení výměry pokuty podle § 44 téhož zákona, nebo k uložení nižší než skutečně uložené pokuty.
50. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že při posuzování správních deliktů mají být přiměřeně použita pravidla a principy trestního práva. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že i na oblast správních deliktů lze aplikovat principy týkající se trvajících, pokračujících a hromadných trestných činů. Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, a proto je třeba trvat na jednotě trestání za trestné činy a správní delikty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8As 33/2014 – 39, a judikaturu v něm citovanou). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře také dovodil, že při trestání správních deliktů tímž správním orgánem se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat trestněprávní instituty vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou (resp. před 1. červencem 2017 nebyly) výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoli veřejnoprávního deliktu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1As 28/2009 – 62, publikovaný pod č. 2248/2011 ve Sbírce NSS, a judikaturu v něm citovanou).
51. Brojil-li žalobce proti výši uložené pokuty, soud považuje za potřebné konstatovat, že pokuta se nejvíce jako nepřiměřeně vysoká. Podle § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlídnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu. Z citovaného plyne, že při ukládání sankce za ohrožovací správní delikt mají případné vzniklé nebo hrozící následky

v oblasti v oblasti životního prostředí vliv na výměru pokuty. Nelze však dovodit, že by neexistence takových následků byla polehčující okolností (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8As 188/2016 – 40). Správní orgány kromě toho, že správně aplikovaly tzv. absorpční zásadu při ukládání pokuty za vícečinný souběh správních deliktů, správně podřadily zjištěné skutkové okolnosti příslušným právním ustanovením a v odůvodnění rozhodnutí se zabývaly i dalšími skutečnostmi, které měly ve věci vliv na úvahu o výši pokuty. Jedná se zejména o zjištěné ekonomické parametry činnosti a poměrů žalobce, ale i o charakter protiprávního jednání, kdy žalobce svévolně konal, aniž by k tomu byl oprávněn z pohledu splnění podmínek vydaného integrovaného povolení jeho provozu.

52. Po posouzení protiprávního jednání žalobce dospěl žalovaný k závěru, že se nejednalo o pochybení administrativního charakteru, nýbrž o nedostatky reálné a přímo související s provozem daného zdroje znečišťování ovzduší. Neztotožnil se tak s tvrzením žalobce, že vytýkané jednání postrádá znaky protiprávnosti a že jím nedošlo k naplnění formální ani materiální skutkové podstaty správního deliktu, když naopak dospěl k závěru, že ohrožující potenciál vytýkaného jednání v daném případě existuje, a že se tak jedná o protiprávní jednání, za něž lze (a dokonce je nezbytné) uložit pokutu. Tomuto závěru soud plně přisvědčuje, neboť má rovněž za to, že žalobce vytýkaným jednáním naplnil všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v § 37 odst. 4 a § 45 odstavce 3 zákona o integrované prevenci. Za toto jednání byla žalobci právem uložena sankce v podobě pokuty.
53. V podstatě totožné argumenty, které učinil součástí žalobních bodů, žalobce opakovaně uplatňoval již v rámci správního řízení, a to jak ve vyjádření účastníka řízení, tak posléze i v odvolání. S uvedenou argumentací žalobce se velmi podrobně vypořádal jak správní orgán prvního stupně v rozhodnutí o uložení pokuty, tak žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Protože soud považuje závěry ohledně zjištěného protiprávního jednání žalobce, k nimž správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích dospěly, za přiléhavé a takřka vyčerpávající, nezbyvá mu, než aby na ně nyní odkázal a převzal je jako závěry vlastní. Takový postup ostatně aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8Afs 75/2005 – 130.
54. Žalobce rovněž v rámci textu žaloby namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s odůvodněním, že se žalovaný nijak nevypořádal s jeho námitkami obsaženými v odvolání. Tato námitka je nedůvodná.
55. Podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu musí odůvodnění rozhodnutí obsahovat zejména úvahy, jimiž se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu právních předpisů, a dále informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí.
56. Soud prostudoval odvolání žalobce a došel k závěru, že žalovaný odvolací orgán na námitky žalobce ve svém rozhodnutí odpověděl a v souladu s judikaturou vysvětlil, jaký náhled na aspekty dané věci má. Žalobní námitka žalobce, že se žalovaný s jeho odvolacími námitkami „*nijak nevypořádal, ač mu to zákon nakažuje*“ je tedy nedůvodná. V nyní posuzované věci má rozhodnutí žalovaného 36 stran, na kterých žalovaný podrobně vyličil všechny rozhodné skutečnosti, na základě kterých došel k závěru, že odvolací důvody vznesené žalobcem v odvolání nejsou důvodné, přitom podstatu a obsah námitek uvedených v odvolání žalovaný ve svém rozhodnutí řádně reflektoval. Soud zdůrazňuje, že podle judikatury správních soudů se považuje za postačující, je-li z odůvodnění jako celku zřejmé, jaký má správní orgán náhled na ty aspekty dané věci, na které poukázali ve svých podáních účastníci (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7Afs 1/2010 - 53, ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9As 66/2009 - 46 nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9As 71/2008 - 109).
57. Žalobce ostatně ve své žalobě nespecifikoval, jakou konkrétní námitku z obsažného odvolání žalovaný ve svém rozhodnutí nevypořádal, popřípadě proč považuje vypořádání uvedené v

rozhodnutí za nedostatečné. Jeho velmi obecnou námitku, že se s odvolacími námitkami „nijak nevypořádal“, považuje soud za nedůvodnou, když z odůvodnění rozhodnutí jasně plyne, že se žalovaný vznesenými námitkami zabýval na dvaceti stranách odůvodnění napadeného rozhodnutí.

58. Podle názoru soudu se správní orgán prvního stupně, a potažmo též žalovaný, dostatečně vypořádal i s otázkou přiměřenosti výše uložené sankce.
59. Ustanovení § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stanoví kritéria, k nimž je správní orgán při určení druhu trestu ukládaného za přestupek a jeho výměry povinen přihlédnout. § 38 zákona č. 250/2016 Sb. dále stanoví kritéria, kterými je dána povaha a závažnost přestupku. S přihlédnutím k rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu se tak soud zabýval otázkou, zda žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil všechna kritéria pro uložení pokuty a zda je uložení pokuty ve stanovené výši náležitě odůvodněno. Soud má za to, že žalovaný zohlednil povahu a závažnost přestupku, když se v napadeném rozhodnutí souhrnu zabýval všemi relevantními kritérii uvedenými v § 38 zákona č. 250/2016 Sb., - významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, významem a rozsahem následku přestupku, způsobem spáchání přestupku, okolnostmi spáchání přestupku i délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele.
60. Soud v této souvislosti připomíná, že jeho úkolem není posuzovat spravedlnost uložené sankce, ale to, zda byla uložena v souladu se zákonem. Soudu totiž nepřísluší nahradit správní úvahu ohledně uložení sankce. Je nadán pouze k přezkoumání, zda správní orgán nevybočil ze zákonných hledisek. Z ustálené judikatury správních soudů jednoznačně vyplývá, že správní orgán má při ukládání sankce volnost správního uvážení, přičemž je vázán principy správního rozhodování. Mezi tyto principy bezesporu patří zákonnost, spravedlnost, individualizace i přiměřenost. Stěžejním principem je i dostatečná odůvodněnost a přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá a jeho povinností je podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl a jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Žalobce nerozporoval, že správní orgán stanovil pokutu v zákonných mezích. Při určení druhu sankce a její výměry pak měl správní orgán v souladu s § 36 a následujících zákona o přestupcích přihlédnout k závažnosti přestupku, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele.
61. V každém případě správní orgán musí konkrétně odůvodnit, proč byla uložena pokuta v určité výši. Podle názoru soudu tuto povinnost správní orgán splnil. Soud připomíná, že funkci represivní i výchovnou uložená pokuta splnila. Nejde jen o to, aby sankce působila výchovně jen ve vztahu k pachateli přestupku, ale musí působit i na ostatní. Proti tomu, že uložená pokuta má likvidační charakter, žalobce sice vznesl námitky, svá tvrzení v tomto směru však nijak neupřesnil a nedoložil žádné konkrétní důkazní prostředky ohledně výše svých skutečných majetkových poměrů. Podle názoru soudu - vzhledem k tomu, že řízení před správním orgánem prvního stupně a odvolacím orgánem je považováno za jeden celek – nebylo zjištěno pochybení správních orgánů obou stupňů při odůvodnění výše pokuty.
62. Soud proto po posouzení závěrů, k nimž žalovaný dospěl, uzavírá, že stanovená sankce vychází z posouzení individuálních okolností tohoto případu, je v souladu se zásadou legitimního očekávání, proto soud i tuto námitku posoudil jako nedůvodnou.
63. Žalovaný v tomto směru odkázal na přílehlavé posouzení obsažené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, se kterým se ztotožnil. Žalovaný neopomněl hodnotit míru závažnosti u jednotlivých kontrolních zjištění. Sám hodnotil závažnost zjištěných porušení povinností vyplývajících z integrovaného povolení i přímo ze zákona o integrované prevenci, a pokud jde o zjištění správních orgánů, plně se ztotožnil s hodnocením provedeným ze strany pražského inspektorátu a neshledal žádné pochybení u způsobu, kterým správní orgán prvního stupně v

daném případě posoudila kritérium doby trvání protiprávního jednání. Soud považuje takové odůvodnění výše uložené sankce za naprosto dostatečné a souladné s ustanovením § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci.

64. Soud nemohl přehlédnout, že výše uložené pokuty v daném případě se pohybuje na spodní hranici zákonné sazby pokuty, kterou zákon za spáchání tohoto správního deliktu umožňuje uložit, z čehož je patrné, že žalovaný vzal v potaz menší míru závažnosti protiprávního jednání žalobce i další zjištěné skutkové okolnosti řádně zhodnotil a promítl do výše uložené pokuty.
65. Jak vyplývá z rekapitulace obsahu odvolání a podané žaloby, žalobce k této problematice ukládání a stanovení výše sankce uplatňuje čtyři okruhy námitek. Zaprvé má žalobce za to, že žalovaný odvolací orgán naprosto opominul jeho námitku zcela nepřiměřené výše pokuty, jež byla žalobci uložena, a zabýval se pouze námitkou vybočení z mezí správního uvážení při stanovení výše pokuty. K tomu soud podotýká, že obě zmíněné otázky – tedy nepřiměřená výše pokuty a vybočení z mezí správního uvážení při stanovení výše pokuty – jsou v daném případě úzce vzájemně propojené, což ostatně vyjádřil i sám žalobce ve své žalobě, brojící mimo jiné proti tomu, že „*správní orgán vybočil z mezí správního uvážení, když žalobci uložil pokutu zjevně nepřiměřenou.*“ Tudíž ani žalobce sám v žalobě obě námitky od sebe neodděloval, a ostrou dělicí linií mezi nimi nelze vést ani v žalobou napadeném rozhodnutí. Žalobce v rámci své žalobní argumentace k nepřiměřenosti výše uložené pokuty poukazoval zejména na neexistenci svého úmyslu porušit právní předpisy, na porušení zásady dvojího přičítání ve správním řízení, na nepravdivost skutkových zjištění správních orgánů a konečně na porušení zásady předvídatelnosti správního rozhodování ze strany správních orgánů.
66. Ke všem právě vypočteným dílčím námitkám se žalovaný odvolací orgán v napadeném rozhodnutí dostatečným a uspokojivým způsobem vyjádřil, a proto nelze tvrdit, že by se s námitkou uložení pokuty ve zcela nepřiměřené výši nezabýval. Prvnímu okruhu žalobních námitek tedy nelze přisvědčit.
67. Druhý okruh žalobních výtek směřuje k řádnému nevypořádání jedné z výše zmíněných dílčích námitek, konkrétně námitky porušení zásady předvídatelnosti a rozhodování podobných případů bez důvodných rozdílů; přičemž tato námitka je v žalobě po obsahové stránce plně ztotožněna s námitkou vybočení z mezí správního uvážení při rozhodování o výši pokuty. Žalobce ke srovnání předložil soudu rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 29. 8. 2019, č. j. SZPI/BM/183-17/2019, jímž dovozoval důvodnost své argumentace, K tomu soud připomíná, že zásada předvídatelnosti či legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá absolutní hodnotu a je omezena mimo jiné dalšími zásadami, které je nezbytné respektovat ve správním řízení. Jedná se například o zásadu legality či zásadu účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1Afs 50/2009 – 233; www.nssoud.cz). Nicméně i s tímto vědomím je zapotřebí změnu správní praxe vždy řádně odůvodnit. Jak vyplývá z předchozího bodu, Městský soud v Praze není přesvědčen o tom, že v daném případě došlo ke změně správní praxe; avšak i kdyby žalobce na tomto tvrzení trval, pak je nutné připomenout, že výše bylo dovozeno, že vypořádání žalobcovy námitky o porušení zásady předvídatelnosti bylo ze strany žalovaného dostačující, a soud neshledal ani jiné vady v odůvodnění výše uložené pokuty ze strany správních orgánů. Pokuta uložená žalobci ve výši 50 000 Kč, tedy ve výši 2,5 % zákonné sazby, nemůže být v daném případě považována nepřiměřenou, jak ostatně vhodně upozornil i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. Nadto se s ohledem na rozsah činnosti žalobce v internetovém prostředí a s ohledem na nedostatek skutkových tvrzení žalobce nejedná ani o sankci likvidačního charakteru, což ostatně žalobce ani netvrdil. Výše pokuty se naopak nachází u samé dolní hranice zákonné sazby, tudíž smysl pokuty je převážně preventivní. Přitom jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1As 89/2011, publikovaném pod č. 2520/2012 Sb. NSS, „*takový účinek je rozhodně zapotřebí pro kultivaci chování výrobců a zejména obchodníků s potravinami vůči spotřebitelům.*“

68. Úkolem soudu je přezkum napadených rozhodnutí co do zákonnosti ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., ale v případě, kdy správní orgán při udělení pokuty nevybočil ze zákonných mezí a své rozhodnutí řádně odůvodnil, může soud výši pokuty moderovat. Toto oprávnění vyplývá z odstavce 2 citovaného ustanovení, podle něhož, „[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokažováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě“. V rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7As 71/2010 - 97, publikovaném pod č. 2209/2011 ve Sbírce NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přiblíženo ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“ V rozsudku ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4As 37/2007 - 119, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že „hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě.“
69. Aplikováno na posuzovaný případ, výše uvedená kritéria zakotvená v ustanoveních § 37 a 38 zákona o přestupcích, správní orgány obou stupňů v případě žalobce zohlednily a žalovaný se s námitkou nezákonně uložené výše sankce velmi podrobně vypořádal v oddílu E na stranách 21 až 28 odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž vzal v úvahu i správní praxi u správního orgánu prvního stupně. Úvaha správních orgánů, že pokuta v částce 50 000 Kč byla v tomto případě, s přihlédnutím k horní hranici, která umožňuje za prokázané porušení právních předpisů uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč, uložena při spodní hranici zákonné sazby, je pro posouzení věci ještě dostatečná, byť výši pokuty lze z obecného hlediska považovat za přísnou. Sankce však byla uložena při dolní hranici zákonného rozpětí, neboť v celkovém porovnání zákonného rozpětí je takovou sankcí, jakkoli z obecného hlediska rozhodně nepředstavuje bagatelní majetkovou újmu, nýbrž takovou sankci, kterou prakticky každý již nepochybně pocítí. Jak již soud uvedl výše, jeho úkolem není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Žalovaná v napadeném rozhodnutí dostatečně popsala, z jakých důvodů uložila právě uvedenou sankci, vzala v úvahu polehčující i přitěžující okolnosti.
70. Výše uložené pokuty byla podle soudu dostatečně zdůvodněna též z pohledu řádné individualizace trestu. Úvahy obou správních orgánů v tomto byly dostatečně podepřené, nevykazují žádný exces ani prvky svévole. Pro pořádek k tomu soud blíže uvádí, že správní orgán prvního stupně při určení výše pokuty vycházel z kritérií uvedených v § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, přihlédl k povaze a závažnosti jednání, zejména rozsahu a množství zpracovávaných údajů, jakož i době, po které ke zpracovávání docházelo. Žalovaný pak tyto závěry přezkoumatelně aproboval. Soud se s jejich zdůvodněním zcela ztotožňuje a dodává, že sám neshledal žádné významné polehčující okolnosti, které by úvahu správních orgánů zpochybňovaly. Zároveň je třeba mít na paměti, že preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu, stejně jako žalobcem namítaná údajná povinnost správního

orgánu vypořádat se v rámci odůvodnění výše ukládané sankce s možností uplatnění jiných institutů správního trestání (zde upuštění od uložení pokuty podle § 43 či mimořádné snížení výměry pokuty podle § 44 zákona o přestupcích), má proto místo toliko tam, kde jde o postih zjevně nepřiměřený. Takovému závěru však soud v nyní posuzované věci nepřisvědčil.

71. S ohledem na výše uvedené tak soud uzavírá, že pokuta ve výši 50 000 Kč byla žalobci uložena v souladu se zákonem. Tato pokuta naplňovala svůj účel jak z pohledu citelnosti pro žalobce, tak z hlediska individuální i generální prevence a nepředstavovala ani exces ze správní praxe žalovaného.

Závěr a náklady řízení

72. Městský soud v Praze tedy po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba nebyla ani v jednom bodě podána důvodně, proto ji zamítl podle § 78 odstavec 7 s. ř. s. tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.
73. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 14. ledna 2021

Mgr. Marek B e d ř i c h ,
předseda senátu