



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobce: **CBDGarden s.r.o.**, IČO 09572759
sídlem Chudenicá 1059/30, 102 00 Praha 10
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Horáčkem, LL.M.
sídlem Na Zbořenci 276/14, 120 00 Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2023, č.j. SZPI/AT116-20/2023

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Návrh na upuštění od trestu nebo snížení trestu se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 28. 4. 2023 č.j. SZPI/AT116-17/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). V prvostupňovém rozhodnutí byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupků dle § 17

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“) tím, že uváděl na trh přípravky Full-Spectrum CBD Oil Citrón 5 %, Full-Spectrum CBD Oil 10 % a Full-Spectrum High Grade Oil prostřednictvím webových stránek a uváděl k nim léčebná tvrzení. Za to mu byla uložena úhrnná pokuta ve výši 50 000 Kč.

Napadené rozhodnutí

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí zrekapituloval průběh řízení a dále zdůraznil, že produkty žalobce jsou potravinami. Jedná se o rostlinné oleje vzniklé extrakcí z konopí pěstovaného žalobcem. Na webu žalobce sice nebyla uvedena výslovná informace, že by se jednalo o potraviny, to však není zásadní, protože rozhodující je charakteristika produktu. Z nabídky zboží je zřejmé, že průměrný spotřebitel bude uvažovat o jeho konzumaci. U oleje lze předpokládat buď jeho konzumaci nebo aplikaci na kůži, přičemž jeho konzumaci svědčí vyznění doprovodného textu, velikost balení a doporučené dávkování. S ohledem na doporučené dávkování splňují produkty i definici doplňku stravy. Není podstatné, zda je možné produkty označit i za nové potraviny dle evropských předpisů.
3. Žalobce je trestán za uvedení léčebných tvrzení. Po přečtení informací uváděných na žalobcových webových stránkách u produktů musel průměrný spotřebitel, natož zranitelný spotřebitel, nabýt dojmu, že je mu nabízena potravina, které jsou přisuzovány léčebné vlastnosti. Žalobce má v případě, že je přesvědčen o léčivých účincích svého přípravku, usilovat o jeho registraci jako léčiva. Cílem úpravy je zabránit šíření tvrzení o doplňcích stravy, která nejsou náležitě ověřena.
4. Vzhledem k tomu, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je odpovědností objektivní, není relevantní, zda pro žalobce text doprovázející produkty vytvořil někdo jiný, protože šířeny byly na webových stránkách žalobce.
5. Postup prvostupňového orgánu při stanovení výše pokuty žalovaný považoval za správný. Za přestupky bylo lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Správní orgány se nemusí výslovně zabývat v odůvodnění rozhodnutí naplněním materiálních znaků přestupku, neboť materiální stránka je dána již samotným naplněním skutkové podstaty. Až v případě, kdy je společenská nebezpečnost sporná, se tyto úvahy promítnou do odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný shledal jednání žalobce společensky škodlivým v intenzitě odpovídající naplnění materiální stránky přestupku.
6. Spácháním přestupku byl ohrožen ekonomický zájem spotřebitelů. V neprospěch žalobce bylo hodnoceno, že způsob spáchání přestupku svědčí o podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků protiprávního jednání a o selhání systému kontrolních mechanismů žalobce. Produkty byly nabízeny přímo spotřebitelům, což zvyšuje závažnost přestupku. Za škodlivý následek je možno považovat již jen pouhou možnost ohrožení práv spotřebitelů, kteří mají právo požadovat, aby nabízené produkty ve všech znacích vyhovovaly platným právním předpisům. Spotřebitelé také byli poškozeni po ekonomické stránce, protože vydávali finanční prostředky za potraviny, o jejichž údajných léčebných vlastnostech byli informováni. Vzhledem k šíření informací po internetu byl okruh dotčených spotřebitelů velký. Žalobce sice namítal chybnou aplikaci judikatury, tuto námitku však nijak nekonkretizoval. K tíži žalobce bylo zohledněno, že žalovaný nemohl došetřit podnikání

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

obviněného z důvodu neposkytnutí informací. Dle žalovaného je sice vhodnější hodnotit neoznámení zahájení provozování potravinářského podniku jako přestupek, aproboval však i pro žalobce výhodnější způsob zohlednění jako přitěžující okolnost. Žalovaný nepovažuje za vhodné zohlednění přisouzení léčebných vlastností potravinám jako aspekt zvýhodňující výrobky oproti jiným a ovlivňující spotřebitele. V neprospěch žalobce měla být zohledněna skutečnost, že léčebná tvrzení byla uváděna v souvislosti se třemi výrobky. V souhrnu proto žalovaný shledává závažnost protiprávního jednání jako střední, čemuž odpovídá i uložená pokuta ve výši 0,1 % horní hranice trestní sazby. Pokuta proto byla shledána za souladnou se zákonem i judikaturou.

Žaloba

7. Žalobce navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí.
8. Žalobce provozuje internetový obchod na adrese litchbd.cz. Žalobce se nepovažuje za provozovatele potravinářského podniku ve smyslu Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 178/2002, protože nevykonává činnost související s distribucí potravin, a proto se na něj povinnost součinnosti provozovatele potravinářského podniku nevztahuje.
9. CBD není omamnou a psychotropní látkou a není legislativně upraveno ani jako potravina. Žalobcem prezentované zboží ani nesplňuje definici potraviny, neboť ty musí být určeny ke konzumaci člověkem nebo u nich lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat. Žalobce své produkty neprezentoval na webu jako určené ke konzumaci a žalovaný opřel svou úvahu pouze o možný úsudek průměrného spotřebitele dle popsání postupu užití. U oleje lze přitom očekávat dvojí formu užití spotřebitelem, a to konzumaci nebo aplikaci na kůži. To, že se přírodní produkty užívají v kosmetice, je všeobecně známé, a žalobce užití CBD oleje dokumentuje i na dvou odborných článkách. Není-li olej určený k vnitřnímu užití, není potravinou nabízenou k užití v malých dávkách a není tedy ani doplňkem stravy. Produkty žalobce nejsou ani novými potravinami ve smyslu evropských předpisů, protože o klasifikaci CBD jako nové potraviny nebylo do vydání napadeného rozhodnutí rozhodnuto, až po jeho vydání bylo potvrzeno, že produkty obsahující CBD jsou považovány za novou potravinu a nelze je uvádět na trh.
10. Žalobce má za to, že jelikož nabízený produkt není potravinou, nevztahuje se na něj ani zákaz léčebných tvrzení. Nadto je třeba riziková slova posuzovat v celém kontextu. Žalovaný ani nevysvětlil, k jakému zmatení průměrného spotřebitele může dojít a proč by se měl spotřebitel domnívat, že jde o produkty určené k vnitřnímu užití. Povaha CBD oleje nevylučuje vnitřní užití, ale nevylučuje ani zevní aplikaci, čemuž neodporuje ani informace o dávkování. Dle žalobce proto nebylo postaveno na jisto, že jsou jeho produkty potravinami a došlo k porušení zásady materiální pravdy.
11. Žalobce argumentoval, že uložená sankce je nepřiměřená. Žalovaný se s otázkou míry možného poškození spotřebitelů vyrovnal jen formálně a žalobce sporuje i jeho závěr o podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků protiprávního jednání a selhání kontrolních mechanismů žalobce. Z napadeného rozhodnutí ani nevyplývá, že by žalovaný zohlednil preventivní funkci sankce.
12. Soud má v rámci moderační sankce zhodnotit, zda správní orgány nepřekročily meze svého uvážení. Žalovaný totiž nesprávně aplikoval judikaturu při úvaze o následcích protiprávního jednání, konkrétně ohledně míry možného poškození spotřebitele v rovině jeho ekonomických zájmů. Nezhodnotil ani, kolik spotřebitelů bylo poškozeno, a jaký následek měli spotřebitelé utrpět.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby.
14. Žalovaný zdůraznil, že z nabídky produktů žalobce musel průměrný spotřebitel nabýt dojmu, že je mu prezentován produkt určený ke konzumaci, a to především z doprovodného textu na webové stránce. Je absurdní tvrdit, že spotřebitel si po přečtení doprovodných

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

informací zakoupí balení o velikosti 10 ml s doporučeným dávkováním 3-6 kapek 2x denně a bude přesvědčen, že tvrzené výsledky přinese aplikace takového množství produktu na kůži. Zevnímu užívání nenasvědčovala žádná z informací uvedených na webu, navíc takový způsob užívání typicky vyžaduje daleko větší množství látky, která stejně vede k pouze místním účinkům. Přiměřeně vnímavý a rozumný dospělý člověk nemůže věřit v tak zázračné účinky látky při aplikaci malého množství na kůži. Sám žalobce přiznal, že povaha CBD oleje vnitřní užití nevyklučuje. Z celkového vyznění prezentace výrobků žalobce plyne, že byly určeny ke konzumaci, a proto jsou potravinami a doplňky stravy.

15. Pro projednávanou věc není podstatné, zda lze produkty žalobce považovat za nové potraviny.
16. Dle mínění žalovaného byla jednoznačně výrobkům žalobce jakožto potravinám prisuzována léčební tvrzení. V tomto ohledu byl skutkový stav dostatečně zjištěn.
17. Žalovaný přezkoumal přiměřenost uložené sankce, včetně úvahy týkající se možného poškození spotřebitelů v ekonomické rovině. Zkoumat konkrétní počet dotčených spotřebitelů nebylo povinností správních orgánů. Výši pokuty žalovaný považuje za přiměřenou.

Jednání před soudem

18. Při jednání dne 3. 10. 2024 žalobce (prostřednictvím svého zástupce) i žalovaný setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání a shrnuli svou argumentaci. Žalobce při jednání doplnil, že v důsledku posuzovaného správního řízení a uložené pokuty byl nucen utlumit svůj provoz, neboť pokuta pro něj byla v podstatě likvidační.
19. Žalobce navrhoval provedení dokazování odbornými články, z nichž odvozuje účinky CBD oleje při vnějším užívání. Soud považoval provedení dokazování za nadbytečné, neboť správní spis poskytoval dostatečný základ pro rozhodnutí soudu. Žalobce dále při jednání doplnil důkazní návrh o důkaz Příbalovou informací – Informací pro pacienta ohledně léku Canespor, který je dávkován kapkami s vnějším použitím (na kůži), a to k podpoře svého tvrzení, že dávkování po kapkách nesvědčí bez dalšího o vnitřním užívání, jak argumentuje žalovaný. Městský soud v Praze uvedenou Příbalovou informaci – Informaci pro pacienta provedl k důkazům.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.
21. Žaloba není důvodná.
22. Soud vycházel z následující právní úpravy.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

23. Podle čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 178/2002 se pro účely tohoto nařízení „potravinou“ rozumí jakákoli látka nebo výrobek, zpracované, částečně zpracované nebo nezpracované, které jsou určeny ke konzumaci člověkem nebo u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat. „Potraviny“ nezahrnují a) krmiva; b) živá zvířata, pokud nejsou připravena pro uvedení na trh k lidské spotřebě; c) rostliny před sklizní; d) léčivé přípravky ve smyslu směrnic Rady 65/65/EHS a 92/73/EHS; e) kosmetické prostředky ve smyslu směrnice Rady 76/768/EHS; f) tabák a tabákové výrobky ve smyslu směrnice Rady 89/622/EHS; g) omamné a psychotropní látky ve smyslu Jednotné úmluvy Organizace spojených národů o omamných látkách z roku 1961 a Úmluvy Organizace spojených národů o psychotropních látkách z roku 1971; h) rezidua a kontaminující látky.
24. Dle § 2 odst. 1 písm. g) zákona o potravinách se doplňkem stravy rozumí potravina, jejímž účelem je doplňovat běžnou stravu a která je koncentrovaným zdrojem vitaminů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, obsažených v potravine samostatně nebo v kombinaci, určená k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích.
25. Podle čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 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 potravine přisuzovat jakékoli potravine vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit, ani na tyto vlastnosti odkazovat.
26. Předtím, než soud přistoupí k vypořádání žalobních námitek, zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Některé námitky, které žalobce vznáší proti napadenému rozhodnutí, se ve velké míře shodují s námitkami vyjádřenými ve správním řízení a správní orgány se s nimi již vypořádaly. Žalobce v podané žalobě u většiny námitek nepolemizuje se závěry žalovaného, pouze setrvává na již vyřčené argumentaci. Správní soud ovšem přezkoumává především rozhodnutí a postup žalovaného správního orgánu, žalobce je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí správního orgánu, nikoli opakovat námitky vznesené ve správním řízení (srov. např. rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č.j. 1 Azs 249/2016–38, nebo ze dne 29. 1. 2015, č.j. 8 Afs 25/2012–351).
27. Městský soud je přitom toho názoru, že žalobci se v napadeném rozhodnutí dostalo dostatečné a srozumitelné odpovědi na jeho námitky. Vzhledem k tomu, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené a pouze tak žalobci poskytnout „jinou“ či „lepší“ odpověď na jeho námitky, soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které považuje za řádné a věcně správné. Platí, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č.j. 6 As 54/2013-128).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

28. Stěžejní námitky žalobce lze shrnout tak, že dle mínění žalobce nejsou jím nabízené produkty potravinami, natož doplňky stravy, následkem čehož se na ně ani nevztahuje zákaz uvádění léčebných tvrzení. Žalobce zpochybňoval, že by uložená sankce byla přiměřená a požadoval také její moderaci.
29. Definice potraviny obsažená v článku 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 178/2002 je poměrně široká. Podle článku 1 nařízení č. 178/2002 je účelem tohoto nařízení zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů, pokud jde o potraviny. Definice pojmu „potraviny“ pro účely tohoto nařízení se tedy vztahuje na všechny výrobky a látky „které jsou určeny ke konzumaci člověkem nebo u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat“, jelikož všechny výrobky a látky, u nichž lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat, mohou mít (rovněž negativní) účinky na lidské zdraví, a to bez ohledu na účel, pro který jsou konzumovány. Jedinou výjimkou jsou výrobky podléhající jiným předpisům zajišťujícím jejich bezpečnost pro lidské zdraví, jako jsou léčivé přípravky. Definice obsažená v tomto nařízení se naopak nevztahuje na výrobky, které nemají přímý dopad na zdraví lidí, protože jimi nejsou obvykle konzumovány, jako jsou krmiva, živá zvířata nebo rostliny před sklizní. Stěžejní pro posouzení produktů žalobce je proto otázka, zda jsou produkty žalobce určeny ke konzumaci nebo lze jejich konzumaci předpokládat.
30. Ze správního spisu, konkrétně z protokolu o kontrole č. P006-11633/23 bylo zjištěno, že v rámci úkonů předcházejících kontrole, kdy prvostupňový orgán vystupoval pod fiktivní identitou fyzické osoby, žalobce na dotaz uvedl, že kapky, které žalobce prodává, se mají nakapat pod jazyk, čímž se olej vstřebá do krevního oběhu, a to v množství typicky půlky pipety. Dále z protokolu o kontrole vyplývá, že žalobce u svých produktů uváděl například, že sníží problémy s bolestí, pomáhají při menstruačních problémech, při dlouhodobém užívání pomáhají s prevencí běžných onemocnění i závažných chorob a uváděl epilepsii, cukrovku, schizofrenii a roztroušenou sklerózu. Z dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D095-11633/22 je zřejmé, že u produktů Full-Spectrum CBD Oil 10 % a Full-Spectrum CBD Oil Citrón 5% žalobce uváděl jako doporučené dávkování 3 – 6 kapek dvakrát denně. U produktu Full-Spectrum CBD Oil Citrón 5 % bylo v popisu produktu uvedeno: „Zároveň obohacené o Bio citrónovou silici. Celé spektrum s citrónovou příchutí“. U obou uvedených produktů i u produktu Full-Spectrum High Grade Oil bylo jako jeden ze způsobů použití uvedeno doplnění stravy domácích mazlíčků, všechny produkty byly prodávány v balení o velikosti 10 ml, tedy přibližně 250 kapek.
31. Dle názoru soudu shora popsané skutečnosti obsažené ve správním spisu nasvědčují přinejmenším tomu, že s ohledem na popis žalobcových produktů lze předpokládat, že je budou lidé konzumovat. To lze zdůraznit zejména s ohledem na citrónovou příchutí jednoho z produktů, jelikož slovo příchutí je obvykle užíváno jako popis vlastností výrobků, které jsou určeny ke konzumaci. Dále ke konzumaci zákazník vybere i přímo žalobcem uvedený způsob užití produktů jako doplňků stravy domácích mazlíčků, aniž by bylo zdůrazněno, nebo alespoň uvedeno, že pro lidi má být výrobek aplikován odlišně. S tím souvisí i velmi malé množství produktu v doporučené dávce, které stěží odpovídá inzerovaným přínosům pro celý lidský organismus.

32. Žalobce argumentoval, že jeho výrobky jakožto oleje mají být aplikovány zevně lidského těla. Argumentoval též existencí léků, které se podávají v kapkách a vtírají do kůže. Žalobci lze přisvědčit v tom ohledu, že skutečně běžně existují oleje, např. kosmetické, které mají být užívány formou aplikace na kůži. Stejně tak běžně existují kožní roztoky, kterými se lokálně léčí postižená kůže. Zároveň však soud zdůrazňuje, že ze správního spisu nikterak nevyplývá, že by žalobce tento způsob užívání na své webové stránce v souvislosti se svými produkty alespoň zmínil, nebo naopak uvedl, že vnitřní užívání produktů doporučeno není. S ohledem na shora uvedené indicie, které nasvědčují spíše úsudku zákazníků o vnitřním užívání produktů, a zároveň absenci jakékoli zmínky o vnějším užívání produktů na webu žalobce, soud nepovažuje za možné, aby spotřebitel učinil závěr o tom, že má produkt užívat pomazáním na kůži, když nadto se na webu žádné informace o příznivém vlivu produktu na kůži nevyskytují. Soud proto uzavírá, že s ohledem na to, jak žalobce své produkty na webu prezentoval, je správný závěr správních orgánů, že lze důvodně předpokládat, že je člověk bude konzumovat. Soud z toho důvodu dospěl ke shodnému názoru jako správní orgány, a sice že je třeba produkt žalobce posoudit jako potravinu.
33. Zdůvodnění závěru správních orgánů, které označily produkty žalobce za potraviny, soud považuje za dostatečné, odpovídající obsahu spisu. Žalobcem odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2023 č.j. 55 A 4/2023-32 dle názoru soudu s projednávanou věcí příliš nesouvisí, protože se týká skutkově podstatně odlišného případu. Pokud se žalobce snažil poukázat na obecné zásady týkající se rozložení odpovědnosti za zjištění skutkového stavu, tak ty dle názoru soudu porušeny nebyly. Podle § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Zejména je úkolem správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložen správní trest. Správní orgány vedly dokazování k povaze produktů, na jehož základě dospěly k závěru, že lze předpokládat, že je člověk bude konzumovat, a proto jsou potravinami, přičemž tento závěr soud považuje za logický, srozumitelný a přiléhavý. Samotná skutečnost, že žalobce měl vůči zjištěnému stavu věci určité námitky, neznamená, že správní orgán nedostal své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
34. S ohledem na závěr soudu, že produkty žalobce jsou potravinami, je třeba žalobce považovat také za potravinářský podnik dle článku 3 bodu 3 Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 178/2002. Důvodem pro to je, že žalobce na svém webu nabízí a prodává své produkty, které jsou potravinami.
35. S názorem správních orgánů se soud ztotožňuje i ohledně řešení další dílčí otázky, a to zda lze produkty žalobce považovat za doplněk stravy. Dle § 2 odst. 1 písm. g) zákona o potravinách, doplňkem stravy se rozumí potravina, jejímž účelem je doplňovat běžnou stravu a která je koncentrovaným zdrojem vitaminů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, obsažených v potravině samostatně nebo v kombinaci, určená k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích. Závěru, že uvedené produkty žalobce jsou potravinami, které mají být zdrojem látek s určitým účinkem a jsou určeny ke spotřebě v malých odměřených množstvích, odpovídají tvrzení žalobce v popisu

produktu, kde u dvou z nich uvedl, že mají být užívány v množství 3-6 kapek dvakrát denně, aby nastaly žalobcem inzerované prospěšné účinky.

36. Soud ve shodě se správními orgány považuje otázku toho, zda jsou produkty žalobce novými potravinami ve smyslu evropské legislativy za nesouvisející s předmětem řízení, neboť takové závěry nemají žádný význam pro zhodnocení, zda výrobky žalobce vůbec jsou potravinou.
37. S ohledem na to, že na produkty žalobce je ze shora uvedených důvodů třeba nahlížet jako na potraviny, vztahuje se na ně také zákaz uvádění léčebných tvrzení dle čl. 7 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011. Léčebná tvrzení jsou taková tvrzení, která potravině připisují vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo ji vyléčit. Tento zákaz potvrzuje i judikatura Soudního dvora EU, srov. např. rozsudek ze dne 15. 7. 2004, *Douwe Egberts*, C-239/02, bod 36. Podle bodu 4 odůvodnění nařízení o poskytování informací o potravinách spotřebitelům „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 nařízení je chránit spotřebitele před tím, aby své úsudky o potravinách zakládali na zavádějících a nepravdivých informacích.
38. Léčebná tvrzení, jakožto nejrizikovější skupina tvrzení, jsou obecně zakázána. Žalobce ani nepopíral, že by žalovaným zjištěná tvrzení v souvislosti se svými produkty uváděl, pouze odkazoval na článek 14 odst. 1 písm. a) (pravděpodobně nařízení (ES) č. 1924/2006 o snižování rizika nemoci, ačkoliv to žalobce výslovně neuvádí), aniž by uvedl, jakým způsobem dle jeho mínění na projednávanou věc dopadá či jinak tento odkaz konkretizoval. V tomto ohledu soud poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78: „Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat...míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ Soud proto konstatuje, že správní orgány správně posoudily, že žalobce uváděl v souvislosti se svými výrobky léčebná tvrzení na své webové stránce.
39. Námitky žalobce týkající se naplnění skutkové podstaty přestupku proto nejsou důvodné.
40. Na závěr se soud zabýval námitkou žalobce ohledně přiměřenosti pokuty, konkrétně žalobce napadal zhodnocení míry možného poškození spotřebitelů, závěr o podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků protiprávního jednání a selhání kontrolních mechanismů žalobce a nedostatečné zhodnocení preventivní funkce sankce.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

41. Městský soud v Praze před vypořádáním tohoto bodu předesílá, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení správního orgánu, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č.j. 6 A 25/2002-42). Stanovení výše uložené sankce se děje ve sféře správního uvážení správního orgánu a podléhá tak při hodnocení zákonnosti rozhodnutí přezkumu pouze potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volně 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 sankce byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši a žalobce o takový postup požádal v žalobě.
42. Úkolem soudu tak v rámci posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí není nahradit správní orgán v jeho odborné 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 řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č.j. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko splnění podmínek pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005 č.j. 4 As 47/2004-87).
43. Jak posloupnost přezkumu vysvětluje judikatura: „při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, 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 usnesení RS NSS 1 As 9/2008-133). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce ... [Zákon] umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená“ (rozsudek NSS č.j. 1 Afs 1/2012-36, bod 26).

44. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, 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 (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č.j. 1 As 9/2008-133, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp.zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004 sp.zn. Pl. ÚS 38/02).
45. Soud v duchu shora nastíněné judikatury přezkoumal zákonnost uložené sankce. Lze konstatovat, že okolnostmi stanovení druhu a výše sankce se žalovaný zabýval na straně 13 napadeného rozhodnutí, prvostupňový orgán pak na stranách 16-17 prvostupňového rozhodnutí. Dle § 17f písm. d) zákona o potravinách lze za přestupky spáchané žalobcem uložit pokutu ve výši až 50 000 000 Kč. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, přičemž správní orgán I. stupně i žalovaný výši pokuty v napadených rozhodnutích odůvodnily dostatečně srozumitelným a určitým způsobem dle kritérií § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Správní orgány tedy hodnotily povahu a závažnost přestupku dle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, přitěžující i polehčující okolnosti.
46. Žalobce ve vztahu k uložené sankci namítal, že nebyla dle jeho mínění dostatečně zohledněna míra možného poškození spotřebitelů ani zhodnocena preventivní funkce sankce, a dále sporoval, že by došlo z jeho strany k podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků protiprávního jednání a selhání kontrolních mechanismů.
47. Míra poškození spotřebitelů byla žalovaným zhodnocena v celkem dvou odstavcích na straně 12 napadeného rozhodnutí, prvostupňovým orgánem na straně 15-16 prvostupňového rozhodnutí. S ohledem na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2004 č.j. 29 Ca 245/2002-69 správní orgány za škodlivý následek považovaly již jen možnost ohrožení práv spotřebitelů, přičemž spotřebitelé vydávali finanční prostředky za potraviny, o kterých jim žalobce předkládal léčebná tvrzení. S ohledem na šíření informací webovou stránkou žalobce byl počet spotřebitelů hodnocen jako široký. Takové odůvodnění správních orgánů dle názoru soudu srozumitelně, a nikoliv pouze formálním způsobem, popisuje úvahu správních orgánů týkající se míry poškození spotřebitelů. Navíc, jak z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, ačkoliv to výslovně na uvedeném místě odůvodnění neuvádí, žalobce léčebná tvrzení uváděl u několika druhů produktů, nejednalo se pouze o produkt jediný. Žalobce má pravdu v tom, že maximální sazba pokuty poskytuje rozpětí, které má postihnout širokou škálu následků protiprávního jednání, je však třeba zdůraznit, že v projednávaném případě se uložená sankce horní hranice sazby pokuty ani zdaleka nedosahuje a nelze učinit závěr, že by neodpovídala závažnosti přestupku.
48. Platí, že uložená správní sankce musí plnit svůj účel, tj. musí působit jak represivně, tak i preventivně. Represivní funkce představuje „trest“ v původním slova smyslu, tedy ryze negativní následek protiprávního jednání, který spočívá v zásahu do majetkové sféry žalobce.

Preventivní funkce sankce pak zahrnuje jednak odrazení samotného žalobce od dalšího porušování práva v budoucnu, ale je též výstrahou ostatním (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7.6.2017 č.j. 6 As 68/2017-63). Pokud jde o preventivní funkci sankce, žalobce nespécifikoval, v jakém smyslu ji nepovažoval za naplněnou. Žalobcovo tvrzení, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by žalovaný zohlednil preventivní funkci sankce, však není pravdivé. Žalovaný při odůvodnění rozhodnutí preventivní funkci sankce zjevně bral v potaz (viz strana 13 napadeného rozhodnutí, například: „Uložení této pokuty plní jak represivní, tak preventivní smysl správního trestu“ a „(...) z důvodů preventivních bylo na místě uložit správní trest“). Závěru o tom, že by preventivní funkce sankce nebyla naplněna tak nic konkrétního nenasvědčuje.

49. Žalobce se vymezoval proti úvaze správních orgánů o podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků protiprávního jednání ze strany žalobce a selhání jeho kontrolních mechanismů. V tomto ohledu lze poukázat na tvrzení samotného žalobce, že „si je vědom problematické legislativy a nejednoznačnosti výkladu“, žalobce tedy bezpochyby je obeznámen s právními předpisy, které se týkají oblasti jeho podnikání, jak je ostatně jeho povinností. Tuto skutečnost správní orgány pojmenovaly jako „podcenění nebezpečí nežádoucích důsledků protiprávního jednání ze strany žalobce a selhání jeho kontrolních mechanismů“ a následně ji zohlednily v rámci posouzení způsobu spáchání přestupku jako přitěžující okolnost. S ohledem na to, že výčet přitěžujících okolností v § 40 zákona č. 250/2016 Sb., je pouze demonstrativní, důvod zákonnosti uložené pokuty v tom soud neshledává.

50. Městský soud nepřehlédl, že žalobce poprvé při ústním jednání konaném před soudem namítal likvidační výši pokuty. Vznesenou námitku však ponechal bez konkrétnějších obrysů a za účelem jejího posouzení netvrdil ani nedoložil vůbec ničeho. Za této situace žalovaný nepochybil, pokud vyšel z údajů, které měl k dispozici, ač sporých, a o možné likvidační výši pokuty v napadeném rozhodnutí nic neuvedl. Přitom platí, že břemeno tvrzení i důkazní stran prokazování majetkových poměrů tíží účastníka řízení; úroveň součinnosti účastníka řízení do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům (obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, který byl aprobován usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2264/21, ze dne 26. 8. 2021, nebo v rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č.j. 1 As 374/2020-42, je rovněž aproboval Ústavní soud usnesením sp. zn. I. ÚS 2031/21, ze dne 14. 12. 2021).
51. Soud tedy s ohledem na shora uvedené uzavírá, že ve správním řízení, a ani v řízení soudním, nebylo možno dovodit, že by pro žalobce mohla být uložena pokuta likvidační, k čemuž správní spis neobsahuje žádné indicie, a jedná se tedy o pouhé nepodložené tvrzení žalobce. Dle názoru městského soudu uložena pokuta ve výši 50.000 Kč odpovídá veškerým okolnostem případu při zachování jejího sankčního a preventivního účinku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, nutnost přihlížet k majetkovým poměrům neznamená, že by pokuta měla ztratit cokoli ze své účinnosti: *„Aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v prvé řadě však na závažnosti spáchaného deliktu.“* Odkaz na tvrzenou likvidační výši pokuty tak nemůže omlouvat, ani na jeho základě nelze tolerovat deliktní jednání žalobce.
52. Soud s přihlédnutím ke všemu uvedenému považuje uloženou sankci za souladnou se zákonnými požadavky. Žalobce však požadoval také moderaci uloženého trestu.
53. Ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje, aby soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, a nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustil od něj nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených, a to lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
54. K otázce moderace je ovšem potřeba uvést, že jejím smyslem a účelem není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí, ale odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23). V jiném rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvedl: *„Moderační právo soudu je vyhrazeno toliko pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání s návazností i na majetkové poměry postihované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti tomu, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č.j. 6 As 248/2016-26).

55. V nyní projednávané věci byla uložena pokuta při samé spodní hranici sazby. Dle názoru soudu uložená pokuta nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu, závažnosti a počtu přestupků a je s to splnit svůj účel, kdy pokuta uložená v nižší výši by jej již nesplňovala. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci shledány soudem v tomto případě nebyly. Ani z obsahu správního spisu, z tvrzení účastníků řízení ani z žádných soudem známých okolností není zřejmé, že by uložená pokuta mohla být z nějakého důvodu hodnocena jako zjevně nepřiměřená, jak pro použití moderačního práva vyžaduje § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalobce k zjevné nepřiměřenosti ničeho mimořádného neuvedl. Vzhledem k výše uvedenému nelze pokutu, která byla žalobci uložena, považovat za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou. Proto soud návrhu na upuštění od uložené pokuty nebo snížení uložené pokuty vyhovět nemohl.
56. Městský soud v Praze závěrem poznamenává, že v posuzované věci neměl pochyb o věcné příslušnosti žalovaného k projednání a rozhodnutí o přestupku. Soud si je vědom, že v typově obdobných případech může dle individuálních okolností vyvstat potřeba uvážit, zda je možné prezentovaný výrobek podřadit pod definici potravin (a tedy i doplňku stravy), nebo zda již není na místě výrobek posoudit jako léčivý přípravek podle ust. § 2 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů. V prvním případě by byl věcně příslušný k projednání přestupku žalovaný, ve druhém případě Státní úřad pro kontrolu léčiv (SÚKL). Městský soud v posuzované věci přihlédl k celkovému vyznění prezentace výrobku na žalobcových webových stránkách a ke kvalitě a kvantitě léčebných tvrzení prezentovaných žalobcem na jeho webových stránkách, a dospěl k závěru, že podle prezentace se o léčivý přípravek nejednalo. Věcně příslušným k projednání věci a rozhodnutí o ní je tedy žalovaný. (Srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2024 č.j. 10 As 80/2023-70).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal důvodným žádný z předestřených žalobních bodů, ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
58. Samostatným výrokem soud zamítl návrh žalobce na moderaci uloženého trestu za přestupky.
59. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

Poučení:

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Praha 3. října 2024

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.