



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobce: **TCM POINT s.r.o.**, IČO: 28785517,
se sídlem Příčná 1892/4, Nové Město, 110 00 Praha 1
zastoupen Mgr. Štěpánem Kubátem, advokátem
se sídlem Václavské náměstí 841/3, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, IČO: 75014149
Ústřední inspektorát
se sídlem Květná 15, 603 00 Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. prosince 2024, č. j. SZPI/AN615-93/2021

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Včas podanou žalobou namítal žalobce nezákonnost shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti výši uložené pokuty a potvrdil rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové, č. j.

SZPI/AN615-89/2021 ze dne 23. 8. 2024, jímž bylo žalobci uloženo uhradit pokutu ve výši 300 000 Kč. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, eventuálně snížení pokuty dle ustanovení § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Žalobní tvrzení

bod 1)

2. Žalobce nesouhlasil s tím, jak se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal s odvolacími námitkami a považoval jej za nezákonné a měl i nadále za to, že ve vztahu k výši sankce nebyla zohledněna všechna zákonem stanovená kritéria a úvahy správního orgánu nejsou koherentní ani logické. Měl rovněž za to, že došlo k porušení zásady legitimního očekávání. Žalovaný dle žalobce potvrdil nedostatečně odůvodněné prvostupňové rozhodnutí, které je ve vztahu k uložené sankci arbitrární (není zřejmé, proč byla sankce snížena zrovna o 100 000 Kč) a nepřezkoumatelné.

bod 2)

3. Žalovaný má samozřejmě pravdu, že význam státem chráněného zájmu může být u přestupků dle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákona č. 40/1995 Sb., nebo „zákon o regulaci reklamy“) různý. Nicméně to neznamená, že výše horní hranice možné sankce není současně vyjádřením typové závažnosti konkrétního přestupku. Je zjevné, že úvaha správního orgánu o významu státem chráněného zájmu mířila především na původně postihovaný přestupek č. 4, u něhož byl význam zájmu nepoměrně vyšší, přičemž správní orgán v podstatě kompletně převzal své původní úvahy z rozhodnutí č.j. SZPI/AN615-37/2021 ze dne 13. 8. 2021 a neuzpůsobil je fundamentální změně spočívající v částečném zastavení řízení ohledně původně nejprísněji trestného přestupku (sankce až 50 000 000 Kč). Přitom po částečném zastavení řízení ohledně přestupku č. 4, již mezi přestupky, z nichž byl žalobce shledán vinným, nefiguruje žádný přestupek spočívající v uvedení potravin na trh se zakázanými léčebnými tvrzeními). Spojení „... uvedením potravin ... na trh v rámci reklamy“ je pak nejasné a není ani zřejmý jeho zamýšlený význam. Žalobce pro úplnost doplnil, že zákonodárce (i správní orgán ve své praxi) činí zcela zásadní rozdíl mezi uváděním potravin na trh s léčebnými tvrzeními (klasifikováno dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. – sankce až 50 000 000 Kč) a zadáním reklamy s uvedením léčebných tvrzení (klasifikováno dle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb. – sankce až 2 000 000 Kč).
4. Z uvedeného žalobce dovodil, že význam státem chráněného zájmu je u obou přestupků značně odlišný, přičemž je zákonodárcem vyjádřen horní hranicí možné sankce. V případě přestupků v oblasti reklamy nelze dle žalobce hovořit o jednom z nejvýznamnějších zájmů státu v oblasti potravinového práva. Žalobce má z uvedených důvodů za to, že úvaha převzatá z původního rozhodnutí není na věc aplikovatelná a relevantní.

bod 3)

5. Žalovaný i přes odvolací námitky nereflektoval pominutí relevantních okolností orgánem prvního stupně. Dle žalobce měl správní orgán přihlídnout minimálně k tomu, že v případě webových stránek houbovamedicina.cz, rakovinahelp.cz a imunitahelp.cz se jednalo o historické neaktualizované stránky s mizivou návštěvností, které byly veřejně

přístupné pouhým nedopatřením, přičemž žalobce je dokonce odstranil ze své vůle ještě před doručením oznámení o zahájení kontroly (a nezávisle na něm). Žalovaný si zjevně nesprávně vyložil odvolací námitku žalobce, neboť v napadeném rozhodnutí uvádí, že předmětné nedostatky mohly být snadno odhaleny, přičemž k jejich odstranění došlo až na základě kontroly orgánu dozoru. Žalobce toto rozporuje, když od počátku uvádí, že nedostatky u příslušných webových stránek sám nezávisle odhalil a odstranil jejich obsah počátkem ledna 2021, a to dříve, než byl o jeho závadnosti informován správním orgánem. K odstranění bohužel však došlo v době, kdy již byly provedeny úkony předcházející kontrole a pořízeny záznamy (14. 12. 2020). Zahájení příslušné kontroly pak bylo žalobci oznámeno až s téměř měsíčním odstupem (8. 1. 2021). V tomto ohledu měl správní orgán ověřit aktuálnost skutkových zjištění, což se zjevně nestalo, a žalobce to považuje za vadu řízení. Žalobce z uvedených důvodů zásadně nesouhlasí s uplatněním žalovaným popsanych okolností jako přítěžujících, a to z důvodu, že nekorespondují s realitou.

bod 4)

6. Správní orgán měl dle žalobce též přihlédnout k tomu, že na web cinskyherbar.cz nevedly z internetového obchodu žalobce žádné aktivní odkazy, přičemž předchozí kontrola správního orgánu uvádění neaktivní adresy akceptovala a z důvodu deaktivace prokliku v průběhu kontroly žalobci dokonce neuložila opatření. Web cinskyherbar.cz byl navíc v rámci předchozí kontroly výslovně označen správním orgánem jako informativní herbář. Žalobce je srozuměn s tím, že individuální pochybení zaměstnance a předchozí kontrolní praxe správního orgánu nemohou založit jakékoliv „nezákonné“ legitimní očekávání, tak jak bylo uvedeno v rozhodnutí č. j.: SZPI/AN615-37/2021, avšak nic dle jeho názoru nebrání tomu, aby tyto okolnosti hodné zřetele byly zohledněny alespoň formou polehčující okolnosti při stanovování výměry sankce. Správní orgán prvního stupně však přihlížel výlučně k okolnostem přítěžujícím.

bod 5)

7. Žalobce dále nesouhlasí s žalovaným, že bylo správním orgánem uspokojivě odůvodněno, proč byla sankce snížena právě a pouze o 100 000 Kč, přičemž v prezentovaných úvahách spatřuje logické mezery. Celkově nebylo dle názoru žalobce dostatečně logicky odůvodněno, proč, při v podstatě totožných úvahách, byla původní sankce uložena jen ve výši 0,8 % z horní hranice možné pokuty a následně (při souběhu menšího počtu přestupků) pak ve výměře činící 15 % z horní hranice možné pokuty. Takto razantní procentuální nárůst poměru uložené sankce k horní hranici sazby pokuty považuje žalobce za daných okolností za neadekvátní a neobhajitelný. Odmítl úvahu žalovaného, že by přestupek č. 4 měl nejvyšší sazbu, tak podíl tohoto přestupku jako takového na celkové hodnocené závažnosti nebyl tak zásadní (k tomu viz výše).

bod 6)

8. Uložení „snížené“ sankce ve výši 15 % z horní hranice zákonné sazby je pak v rámci relevantní rozhodovací praxe správního orgánu zcela ojedinělé až bezprecedentní. To dokládá přehled všech pokut pravomocně uložených provozovatelům potravinářských podniků – právnickým osobám v letech 2020-2022 (včetně), a to ve společných řízeních o dvou nebo více přestupcích, v nichž byl nejprísněji trestným či nejzávažnějším přestupkem shledán přestupek spočívající v zadání reklamy na potraviny obsahující léčebná tvrzení klasifikovaný dle ustanovení § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb. Průměrná uložená pokuta dle tohoto přehledu činila necelých 55 000 Kč (2,75 % z horní hranice možné

pokuty) a medián pak jen 20 000 Kč (1 % z horní hranice možné pokuty). Žalobci uložená pokuta tak představuje 5,5násobek průměru a dokonce 15násobek mediánu. V kontextu uvedeného považuje žalobce jemu uloženou pokutu za zjevně nepřiměřeně vysokou a excesivní. Žalobce má za to, že prvostupňovým, resp. napadeným rozhodnutím, došlo k poměrně zásadnímu porušení zásady legitimního očekávání. S ohledem na rozhodovací praxi správního orgánu očekával žalobce oprávněně podstatně výraznější snížení uložené pokuty.

bod 7)

9. Kromě zmiňovaného přehledu ještě žalobce provedl srovnání napadeného rozhodnutí s rozhodnutím Ústředního inspektorátu SZPI č. j. SZPI/AL112-83/2021 ze dne 2. 6. 2022, když příslušnou věc považuje za skutkově vůbec nejpodobnější. Daným rozhodnutím došlo k modifikaci původně uložené pokuty ve výši rovněž 400 000 Kč, a to na pouhých 70 000 Kč. Jednalo se přitom o veskrze podobný případ, včetně prvku recidivy. Snížená úhrnná pokuta ve výši 70 000 Kč byla nakonec v předmětném případě uložena za celkem 11 přestupků (oproti 7 přestupkům ve věci žalobce) při horní hranici možné sankce ve výši až 50 000 000 Kč (oproti 2 000 000 Kč ve věci žalobce). Ve výsledku došlo v dané věci k uložení upravené pokuty ve výši 0,14 % z horní hranice možné sankce. Žalobce má s ohledem na uvedené skutečnosti za to, že mezi jemu uloženou pokutou a pokutou uloženou rozhodnutím č. j. SZPI/AL112-83/2021 jinému subjektu, je objektivně zcela neodůvodněný rozdíl.
10. Dle žalobce není zřejmé, proč závažnost jeho přestupkového jednání byla správním orgánem hodnocena jako střední a závažnost přestupkového jednání ve věci sp. zn. SZPI/AL112/2021 jako „spíše menší“. Považoval by též za logické, že pro výměru výsledně uložené sankce bude hrát roli primárně počet a povaha (závažnost) zbývajících skutků, nikoliv těch, ohledně kterých bylo řízení zastaveno. Nelze v žádném případě souhlasit s nijak nepodloženým konstatováním žalovaného, že případy nejsou obdobné. S ohledem na uvedené považuje žalobce jemu uloženou pokutu za nepřiměřeně vysokou a nespravedlivou.
11. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání a rozhodnutí ve věci, případně pokud pro to neshledá důvody, aby uloženou pokutu snížil v mezích zákonem dovolených dle § 78 odst. 2 s. ř. s.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný k ad 1 uvádí, že je přesvědčen, že správní orgán prvostupňové rozhodnutí náležitě odůvodnil a pokutu stanovil v souladu se zákonem a v rámci mezí správního uvážení. Žalovaný provedl přezkum určení druhu a výměry správního trestu (viz strany 26 až 32 napadeného rozhodnutí) a vypořádal se i s námitkami vznesenými v odvolání.
13. K citované námitce ad 2 ohledně nesprávné formulace úvahy o významu státem chráněného zájmu, který byl protiprávním jednáním obviněného porušen, žalovaný uvedl, že ačkoliv vnímá, že mohla být zvolena precizněji formulovaná úvaha, nedomnívá se, že by úvaha o významu státem chráněného zájmu v podobě ochrany práva na informace spotřebitelů v rámci reklamy neměla své opodstatnění. Žalobce zadal reklamu prezentovanou pomocí různých dálkových komunikačních prostředků, v jejímž rámci uvedl v některých případech pouze zakázaná léčebná tvrzení, jindy zakázaná léčebná i nedovolená zdravotní tvrzení. Skutečnost, že v rámci reklamy nedochází přímo k uvedení potravin na trh, nelze považovat za důvod, proč by právo spotřebitelů na informace o dotčené potravíně, která je předmětem reklamy, mělo být bez významu, resp. že by měl být tento význam diametrálně odlišný. Dle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. se provozovatel potravinářského podniku dopustí přestupku tím, že v rozporu s přímo použitelnými předpisy Evropské unie upravujícími požadavky na potraviny uvádí na trh potravinu klamavě označenou nebo opatřenou zavádějícími informacemi anebo ji nabízí klamavým způsobem. Dle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb., se právnická osoba

jako zadavatel dopustí přestupku tím, že zadá reklamu na potraviny, která nesplňuje požadavky stanovené zákonem o potravinách a tabákových výrobcích, zejména pokud jde o uvedení informace naznačující, že země původu potraviny je Česká republika, požadavky stanovené přímo použitelným předpisem Evropské unie upravující poskytování informací o potravinách spotřebitelům nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie, který stanoví pravidla pro použití označení původu, zeměpisných označení nebo tradičních výrazů. Jak už žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, význam státem chráněného zájmu může být u přestupků dle § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb. různý. Žalovaný shodně se správním orgánem prvního stupně vnímá vyšší význam státem chráněného zájmu práva na informace o potravinách, resp. práva spotřebitelů na to, aby se jim nedostávaly informace v podobě zakázaných léčebných, popř. zdravotních tvrzení, v podobě, jaké uváděl žalobce. Kdyby význam chráněného zájmu koreloval automaticky s výší sankce, nedával by zákonodárce správnímu orgánu možnost, aby o významu státem chráněného zájmu uvažoval. Jestliže však má správní orgán o tomto zájmu uvažovat, je jasné, že nižší horní hranice trestní sazby automaticky neznamená, že by se takové přestupky týkaly jen porušení ustanovení na ochranu státem chráněného zájmu, jehož význam by byl nízký.

14. Žalovaný k ad 3 uvádí, že při úvaze o okolnostech spáchání přestupků hodnotil správní orgán k tíži obviněného, že zjištěné nedostatky byly snadno zjistitelné samotným obviněným pouhou vizuální kontrolou a porovnáním s požadavky právních předpisů bez nároků na speciální zařízení, dále se jednalo o nedostatky ovlivnitelné samotným obviněným, neboť domény mycomedica.cz, rakovinahelp.cz; imunitahelp.cz; houbovamedicina.cz a sociální sítě Facebook a Instagram byly spravovány obviněným, který odpovídá za informace umístěné na webových stránkách. Nedostatky mohly být odhaleny v rámci vnitřní kontroly obviněného, což se nestalo a tyto nedostatky byly odhaleny až při kontrole provedené orgánem dozoru, což správní orgán hodnotil k tíži obviněného. Krom toho žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobce byl ke dni kontroly obeznámen s rozhodnutím č. j. SZPI/AQ653-58/2020 ze dne 8. 12. 2020, z něž vyplývá, že reklama prezentovaná na předmětných webech obsahovala zakázaná tvrzení.
15. K námitce žalobce žalovaný dále uvádí, že dne 13. 1. 2021, tj. v den vyhotovení Protokolu č. P003-61549/21, bylo skutečně zjištěno, že na předmětných doménách (houbovamedicina.cz, rakovinahelp.cz a imunitahelp.cz) byly oproti stavu při kontrole dne 14. 12. 2020 provedeny změny - konkrétně byl obsah webových stránek na předmětných doménách zcela zneprístupněn. Tato skutečnost však nic nemění na zjištění, že ke dni 14. 12. 2020 byly předmětné stránky s protiprávním obsahem spotřebitelům dostupné. Proti předmětnému protokolu žalobce nepodal námitky. Předmětnou námitku uplatnil poprvé ve svém vyjádření ze dne 23. 4. 2021. Konkrétně uvedl, že se jedná o historicky a dlouhodobě aktivně nevyužívané weby se zcela zanedbatelným obsahem, který byl obviněným z vlastní vůle odstraněn dne 7. 1. 2021. Tedy ještě před doručením oznámení o zahájení kontroly (8. 1. 2021) ze strany SZPI a nezávisle na něm. Správní orgán prvního stupně k námitkám nicméně uvedl, že nedisponuje žádnými důkazy ohledně nevyužívání uvedených webů obviněným. Žalobce žádné takové důkazy nepředložil, jeho námitka, že obsah předmětných webů odstranil právě dne 7. 1. 2021, je pouze dle žalovaného v rovině tvrzení. Tyto weby, na nichž byla v rámci reklamy uváděna zakázaná léčebná tvrzení vztahující se k produktům uváděným obviněným na trh v rámci e-shopu na doméně mycomedica.cz obsahovaly aktivní hyperlinkové odkazy. Tyto aktivní

prokliky odkazovaly do e-shopu provozovaného na doméně mycomedica.cz na konkrétní potravinu.

16. Žalovaný k ad 4) opakovaně uvedl, že k otázce, zda nečinnost správního orgánu při postihování protiprávního jednání může založit legitimní očekávání, se v minulosti několikrát vyjadřoval Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 30. 4. 2010, č. j. 8 As 67/2009-66, rozsudek ze dne 20. 12. 2013, č. j. 5 Afs 3/2012-131, rozsudek ze dne 20. 4. 2009, č. j. 4 As 58/2008-97). Aplikovatelnost zásady ochrany legitimního očekávání je omezena tím, že nesmí jít o nezákonné legitimní očekávání. Správní orgán prvního stupně v protokolu o kontrole ze dne 9. 12. 2020 vysvětlil, na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že obviněný je zadavatelem reklamy, a rovněž sdělil, proč jsou dané informace v rozporu s čl. 7 odst. 3 nařízení (EU) č. 1169/2011, a tím potažmo v rozporu s § 5d odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb. Pokud správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala odborným hlediskům, je oprávněn tuto praxi do budoucna změnit – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009. Dle názoru žalovaného nebylo namíste v daném případě zohlednit předchozí postup správního orgánu (viz protokol č. P930-60316/18 ze dne 2. 5. 2018), který v důsledku deaktivace odkazu rozhodl, že nebude uloženo opatření, jako polehčující okolnost, dotčený protokol byl vydán více jak 2 roky před předmětnou kontrolou, jednalo se o individuální postup, který nebyl později opakován.
17. Žalovaný k ad 5), 6) a 7) uvádí, že podrobně přezkoumal postup správního orgánu prvního stupně při určení druhu a výměry správního trestu, jak už bylo uvedeno výše. Nesouhlasil s žalobcem, že by v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nebylo uvedeno, jakým způsobem správní orgán prvního stupně dospěl k uložení pokuty v předmětné výši. Žalovaný uvedl, že nepovažuje za správný postup, kdy by se pokuta po změně maximální sazby stanovila jednoduše tak, že by se původní procentní vyjádření pokuty ve vztahu k maximální přípustné sazbě, tj. 0,8 % z maximální sazby 50 000 000 Kč, pouze přepočítala ve vztahu k nynější maximální sazbě 2 000 000 Kč. Naopak je nutné zohledňovat specifika případu a pokutu uložit s ohledem na celkovou závažnost a další podstatné okolnosti, jak učinil správní orgán prvního stupně. Ten konstatoval, že změna zákonné sazby nejzávažnějšího přestupku měla výrazný vliv na snížení částky vyměřené pokuty. Dále uvedl, že žalobce byl shledán vinným ze spáchání sedmi přestupků, přičemž nejzávažnější přestupek v oblasti reklamy na potraviny uváděné obviněným na trh spočíval v enormním porušení předpisů potravinového práva. Správní orgán prvního stupně označil pokutu ve výši 300 000 Kč za zcela přiměřenou zjištěnému protiprávnímu jednání a recidivě obviněného. Byť přestupek č. 4 měl nejvyšší sazbu, tak podíl tohoto přestupku na celkové hodnocené závažnosti nebyl tak zásadní, neboť se jednalo pouze o dvě tvrzení na jednom místě. Žalovaný také nesouhlasil s námitkou, že 15 % z maximální sazby činí zcela bezprecedentní výši a nelze tak postup správního orgánu označit za zásadně vybočující z jeho běžné praxe. Žalovanému není znám případ, kdy by správní orgán prvního stupně rozhodl o obdobném jednání subjektu s obdobnými poměry a historií protiprávního jednání, kdy by rozsah porušení odpovídal intenzitě nyní posuzované, a kdy by byla uložena diametrálně odlišná pokuta.
18. Žalobce v této souvislosti poukázal na rozhodnutí Ústředního inspektorátu č. j. SZPI/AL112- 83/2021 ze dne 2. 6. 2022, kterým došlo k modifikaci původně uložené pokuty ve výši 400 000 Kč na 70 000 Kč. V předmětném řízení došlo k významnému zásahu

do odpovědnosti obviněného v důsledku novelizace zákona č. 40/1995 Sb., počet projednávaných přestupků se snížil z původních 18 na 11. Jednalo se přitom ve všech případech o přestupky nikoliv bezvýznamné, s velkým množstvím nepovolených zdravotních a léčebných tvrzení, které původně představovaly významnou součást projednávaného případu. Odvolací orgán v důsledku novelizace zcela nebo zčásti vypustil nebo zúžil několik úvah o skutečnostech hodnocených správním orgánem prvního stupně v neprospěch obviněného. Místo celkové závažnosti přestupkového jednání na úrovni střední pak odvolací orgán hodnotil tuto závažnost jako spíše menší. Žalovaný připomněl, že naopak žalobce je trestán namísto původních 8 přestupků za přestupků 7, přestupek č. 4 ohledně něhož bylo řízení zastaveno, měl sice vysokou hranici maximální trestní sazby, nicméně jednalo se jen o dvě tvrzení, u zbylých sedmi přestupků se jedná o desítky nedovolených tvrzení. Závažnost jednání zůstává nadále střední. Nelze tak tvrdit, že by se jednalo o obdobný případ, na jehož základě by bylo nutné přistoupit k zásadnímu snížení uložené pokuty.

IV. Replika žalobce

K vyjádření k námitce ad 2)

19. Sám žalovaný přiznává, že jím prezentovaná úvaha nebyla precizně formulovaná. Dle žalobce je zcela neoddiskutovatelné, že horní hranice možné pokuty je sama o sobě vyjádřením závažnosti přestupku a současně významu státem chráněného zájmu. Lze souhlasit s tím, že pokud za uvádění potravin na trh s léčebnými tvrzeními lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč, tak je na místě hovořit o jednom z nejvýznamnějších zájmů státu v oblasti potravinového práva (zákon o potravinách vyšší hranici sankce ani nezná). Toto tvrzení však nepochybně neplatí v oblasti reklamy na potraviny (zvláště když to srovnáme např. se zájmem na bezpečnosti potravin apod.). Žalobci primárně vadí, že žalovaný při ukládání korigované sankce pouze mechanicky přebíral svou původní úvahu, aniž by se reálně zabýval její aplikovatelností na nový stav. Zároveň je zřejmé, že žalovaný argumentoval účelově, když například v rozhodnutí č. j. SZPI/AL112-83/2021 velmi důsledně rozlišoval mezi přestupky ukládanými podle zákona o regulaci reklamy a zákona o potravinách

K vyjádření k námitce ad 3)

20. Žalovaný přiznává, že v den vyhotovení protokolu, tj. dne 13. 1. 2021 bylo skutečně zjištěno, že byl obsah předmětných webových stránek zneprístupněn. Žalobce má za to, že citovaná judikatura správních soudů - rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2009, č. j. 29 Ca 181/2007-39 - je na věc nepřiléhá. K odstranění nedostatků v tomto případě totiž nedošlo až na základě kontroly správního orgánu, ale z vlastní vůle žalobce ještě před doručením oznámení o zahájení kontroly. Žalobci rozhodně nelze přičítat k tíži skutečnosti, které nejsou nijak prokázány. O stránkách v provozu existují záznamy jen k 14. 12. 2020, přičemž na jejich základě nelze činit závěr, že k odstranění závadného obsahu došlo až v důsledku kontroly.

K vyjádření k námitkám ad 5), 6), 7)

21. Žalobce se nemůže zbavit dojmu, že ponížení sankce o 100 000 Kč je pouze číslem „vytaženým z klobouku“. Žalobce postupně v řízení namítal porušení zásady rovnosti a legitimního očekávání, když upozorňoval na rozhodnutí č. j. SZPI/AU185-26/2018 ze dne 12. 10. 2018 (6 přestupků v souběhu, recidiva, horní hranice sankce 50 000 000 Kč, uložena

pokuta 100 000 Kč), č.j. SZPI/AL112-83/2021 ze dne 2. 6. 2022 (11 přestupků v souběhu, recidiva, horní hranice sankce 50 000 000 Kč, uložena pokuta 70 000 Kč), jakož i na rozhodovací praxi správního orgánu mezi léty 2020-2022 (společná řízení o dvou nebo více přestupcích, v nichž byl nejpřísněji trestným či nejzávažnějším přestupkem shledán přestupek spočívající v zadání reklamy na potraviny obsahující léčebná tvrzení klasifikovaný dle ustanovení § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb.). Žalobce předložil další rozhodnutí, a navíc si vyžádal informace o všech teoreticky srovnatelných věcech z příslušného časového období. Dané rozhodnutí dle jeho názoru navíc vykazuje znaky excesu z rozhodovací praxe správního orgánu.

V. Jednání před soudem

22. Při nařízeném jednání zástupce žalobce zrekapituloval hlavní výtky obsažené v žalobě. Uvedl, že považuje korekci pokuty poté, co odpadl přestupek, který měl horní hranici sankce ve výši až 50 000 000 Kč, za neadekvátní snížení. Označil jej za arbitrární a vyslovil přesvědčení, že dochází k porušování legitimního očekávání, neboť nebylo měřeno všem stejným metrem. Upozornil, že v napadeném rozhodnutí jsou zjevné nesprávnosti, když obsahuje nepravdivé sdělení, že žalobce uváděl na trh potraviny s léčebnými tvrzeními. Upozornil, že význam státem chráněného zájmu u zbývajících přestupků je neporovnatelně nižší, protože horní hranice sankce v takovém případě je pouze 2 000 000 Kč. Dále považoval za poměrně zvláštní, že správní orgán přihlížel pouze k přitěžujícím okolnostem, když jako polehčující okolnost se nabízí například to, že žalobce mohl nabýt dojmu, že jeho postup je v pořádku. Dále upozornil, že žalobce odstranil obsah svých stránek sám ze své vůle ještě předtím, než byl informován o zahájení kontroly. Dále považoval za excesivní, že původně mu byla uložena sankce ve výši 0,8 % z horní sankce a následně pak až ve výši 15 % z horní hranice sankce. Uvedl, že jinému subjektu byla sankce ve výši 400 000 Kč uložena za 18 přestupků velmi podobného charakteru a následně došlo jenom změnou právní úpravy ke snížení sankce na 70 000 Kč. Dále zmínil rozhodnutí č.j. SZPI/AU185 - 26/2018, (6 přestupků, recidiva, sankce maximálně 50 000 000 Kč, skutkově velmi podobné, pokuta 100 000 Kč), které žalovaný označil za příliš staré. Dále vzpomněl rozhodnutí č.j. SZPI/DT707 - 19/2020 (6 přestupků podobného charakteru, maximální možná výše sankce 10 000 000 Kč). V obou případech byla možnost horní hranice sankce, která mohla být udělena, významně vyšší než v projednávané věci (v prvním případě 10 000 000 Kč, v druhém případě 50 000 000 Kč, nikoliv 2 000 000 Kč). Žalobce tak žádal určité řádové srovnání.
23. Na podporu svých tvrzení předložil žalobce soudu listinný důkaz ze dne 19. 3. 2021 vypracovaný žalovaným jako odpověď na dotaz žadatele týkající se poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., dotýkající se rozhodnutí žalovaného č.j. SZPI/AU185 - 26/2018 a rozhodnutí žalovaného č.j. SZPI/DT707 - 19/2020, k nimž se žalobce vyjádřil shora. Tyto důkazy krajský soud provedl v kontextu s tvrzením zástupce žalobce.
24. Pověřená pracovnice žalovaného odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na písemné vyjádření k žalobě.

VI. Přezkoumání věci krajským soudem

25. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. a usoudil následovně.

26. Z průběhu správního řízení je zřejmé, že správní orgán prvního stupně shledal k datu 13. 8. 2021, na základě provedené kontroly, žalobce vinným z osmi přestupků majících svůj původ v obsahu reklamních sdělení uvedených na webových stránkách žalobce. Za spáchané přestupky mu byla podle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také zákon č. 250/2016 Sb.) a podle § 17f písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, v platném znění (dále také „zákon o potravinách a tabákových výrobcích“) uložena úhrnná pokuta ve výši 400 000 Kč a povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl.
27. Zdejší soud pak k datu 31. 1. 2023, pod č. j. 30 A 43/2022 - 92, rozhodnutí žalovaného na základě podané žaloby zrušil a to v části týkající se čtvrtého přestupku, neboť se s posouzením odpovědnosti žalobce za tento přestupek neztotožnil. Dále zrušil rozhodnutí žalovaného v části, v níž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým byla žalobci uložena úhrnná pokuta. V rozsahu zrušených částí rozhodnutí žalovaného mu věc vrátil k dalšímu řízení. Dále pak přisvědčil názoru žalovaného, že v případě prvního, druhého, třetího, pátého, šestého, sedmého a osmého skutku došlo k naplnění příslušných skutkových podstat přestupků. Kasační stížnost proti uvedenému rozsudku zdejšího soudu pak byla Nejvyšším správním soudem dne 14. 3. 2024, č. j. 4 As 101/2023 - 43 zamítnuta.
28. Následně vydal správní orgán prvního stupně dne 23. 8. 2024 pod č. j. SZPI/AN615-89/2021 rozhodnutí, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchaní přestupků uvedených ve výroku I. rozhodnutí ze dne 13. 8. 2021, č. j. SZPI/AN615-37/2021 pod body č. 1, č. 2, č. 3, č. 5, č. 6, č. 7, č. 8 a za tyto přestupky mu byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo napadeným rozhodnutím zamítnuto a rozhodnutí ze dne 23. 8. 2024 pod č. j. SZPI/AN615-89/2021 potvrzeno.
29. Krajský soud se ve smyslu žalobních námitek zabýval postupem správních orgánů při samotném stanovení pokuty, poté co byla její výše na základě rozsudku zdejšího soudu (viz rozsudek 30 A 43/2022 - 92) zpochybněna. Vycházel přitom z ust. § 8a odst. 2 písm. j) zákona č. 40/1995 Sb., dle něhož se právnická osoba jako zadavatel dopustí přestupku tím, že zadá reklamu na potraviny, která nesplňuje požadavky stanovené zákonem o potravinách a tabákových výrobcích, zejména pokud jde o uvedení informace naznačující, že zemí původu potraviny je Česká republika, požadavky stanovené přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím poskytování informací o potravinách spotřebitelům nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie, který stanoví pravidla pro použití označení původu, zeměpisných označení nebo tradičních výrazů. Je tak zřejmé, jak ostatně uvádí i žalovaný, že stát chrání práva spotřebitelů na informace o potravinách, resp. práva na to, aby se jim nedostávaly informace v podobě zakázaných léčebných, popř. zdravotních tvrzení. Uvedený zákon pak upravuje v ust. § 8 odst. 6 výši pokuty, která se vztahuje k ust. § 8 odst. 2 písm. j) uvedené právní úpravy a činí až 2 000 000 Kč. Zákon tak nepochybně dává správnímu orgánu prostor pro správní uvážení zastropované zmíněnou hranicí.
30. Následný postup žalovaného považuje krajský soud za souladný s ust. § 37 a 38 zákona č. 250/2016 Sb., když při určení druhu a výměru správního trestu přihlédl k zákonným kritériím, tedy k povaze a závažnosti přestupku, a dále k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti podnikající osoby. Dále žalovaný zákonně aplikoval na daný případ v souladu s ust. § 41 odst. 1 uvedené právní úpravy absorpční zásadu, když

uložil správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný, tedy pokutu uloženou ve výměře dané ust. § 8a odst. 6 písm. b) uvedeného zákona a to za enormní nedodržení zákazu připisovat potravinám vlastnosti umožňující zabránit určité lidské nemoci, zmírnit ji nebo vyléčit nebo na tyto vlastnosti odkazovat v rámci reklamy na potraviny. V napadeném rozhodnutí se jednalo o přestupek označený pod bodem číslo 5, který zahrnoval desítky až stovky tvrzení.

31. Žalovaný pak důvodně při zvažování způsobu spáchání přestupků hodnotil v neprospěch žalobce tu skutečnost, dle níž zakázaná léčebně tvrzení byla zaměřena na zranitelné spotřebitele (tedy osoby, které s ohledem na věk a duševní a fyzické slabosti jsou snadněji ovlivnitelné), tedy osoby důvěřivější. Při hodnocení následků protiprávního jednání uvážil míru možného poškození spotřebitele vycházející přitom ze zásady, že spotřebitel má právo požadovat, aby nabízené výrobky vyhovovaly platným právním předpisům. Dále žalovaný v souladu s právní úpravou hodnotil v neprospěch žalobce i skutečnost, že spotřebitelé získali koupí produkty bez očekávaných vlastností, když byli ohroženi na svém právu být o vlastnostech produktu plně informováni.
32. Žalovanému lze rovněž přisvědčit v tom, že samotné nedostatky mohl žalobce odhalit a odstranit v rámci vnitřní kontroly, což však neučinil. Z průběhu správního řízení je totiž zřejmé, že ke dni 14. 12. 2020 byly předmětné stránky s protiprávním obsahem spotřebitelům dostupné. Žalobce pak tyto stránky dle jeho tvrzení odstranil k datu 7. 1. 2021, tedy sice ještě před doručením oznámení o zahájení kontroly (ke dni 8. 1. 2021) a nezávisle na ní, nicméně již po datu 14. 12. 2020, kdy již byly provedeny příslušným správním orgánem úkony předcházející kontrole a současně tímto orgánem byly pořízeny záznamy o průběhu šetření. Žalobce přitom nepředložil žádné důkazy, které by svědčily o jeho nevyužívání uvedených webů a jeho námitka, že obsah předmětných webů odstranil právě dne 7. 1. 2021, je pouze v rovině tvrzení.
33. I další postup žalovaného shledal krajský soud zákonným, když za aplikace ust. § 40 písm. b) a písm. c) zákona č. 250/2016 Sb. hodnotil jako přitěžující okolnost jednak skutečnost, že žalobce spáchal více přestupků a rovněž i skutečnost, že přestupky páchal opakovaně. Je rovněž nepřehlédnutelné, že žalobce byl od roku 2015 správním orgánem soustavně upozorňován na to, že jeho postup odporuje požadavkům potravinového práva. V souladu s ust. § 37 písm. g) uvedené právní úpravy přihlédl žalovaný rovněž k tomu, že žalobcova podnikatelská činnost má již téměř patnáctiletou historii a dalo by se tak předpokládat, že žalobce za toto období již mohl získat potřebné zkušenosti pro to, aby svým postupem neporušoval potravinové právo.
34. Krajský soud dále ve shodě s názorem žalovaného považuje za nedůvodnou námitku žalobce, dle které již v poslední době předmětné internetové stránky nespravoval. Tato skutečnost sama o sobě nemůže žalobce odpovědnosti za protiprávní jednání zprostit, neboť mu nic nebránilo, aby v takovém případě stránky deaktivoval. Pokud tak neučinil, nadále zde uváděl protiprávní informace, a tím spotřebitele poškozoval.
35. Dále krajský soud hodnotil na základě žalobní námitky postup žalovaného při stanovení pokuty ve výši 300 000 Kč, což představuje 15 % zákonem stanoveného limitu, když za přestupek podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o regulaci reklamy spočívající v zadání reklamy na potraviny, která nesplňuje požadavky stanovené zákonem, lze uložit dle § 8 odst. 6 písm. b) pokutu do výše 2 000 000 Kč. Jak již bylo shora konstatováno původně byla žalobci vyměřena pokuta za 8 přestupků ve výši 400 000 Kč. Vyloučením nejzávažnějšího

přestupku na základě závazného názoru zdejšího soudu obsaženého v jeho rozsudku ze dne 31. 1. 2023, č.j. 30 A 43/2022 – 92, došlo i ke změně zákonné sazby přestupku. Z tohoto pohledu pak správní orgán snížil původní pokutu z částky 400 000 Kč na 300 000 Kč. Svůj postup odůvodnil tím, že přestupek č. 4 (tedy nejzávažnější přestupek) měl sice nejvyšší sazbu, nicméně jeho podíl na celkovém hodnocení závažnosti nebyl tak zásadní, neboť se jednalo pouze o dvě tvrzení na jednom místě. Pokud se tedy žalobce dovolává toho, aby jako v předcházejícím případě byla pokuta uložena ve výši odpovídající 0,8 % maximální výše pokuty, není taková námitka zohlednitelná. Žalovaný řádně zdůvodnil, proč v projednávané věci přistoupil k výpočtu pokuty ve výši 15 % z maximální částky. Krajský soud se tímto závěrem ztotožňuje a plně na hodnocení žalovaného odkazuje.

36. Dále lze konstatovat, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal i s námitkami žalobce odkazujícími na rozhodnutí Ústředního inspektorátu ze dne 2. 6. 2022, č.j. SZPI/AL 112 - 83/2021, v nichž byla modifikace původně uložené pokuty provedena mnohem razantněji. Žalovaný provedl v napadeném rozhodnutí porovnání obou věcí se závěrem, že se nejednalo o případy obdobné, neboť v uváděném případě došlo v rámci hodnocení v odvolacím řízení ke snížení závažnosti přestupkového jednání z původně „střední“ na „spíše menší“. V projednávané věci však závažnost zůstává vzhledem k velkému množství tvrzení nadále střední. Tato skutečnost je pak logicky brzdou pro samotné snižování pokuty. S těmito závěry se krajský soud ztotožňuje a plně na ně odkazuje.
37. Dále je zřejmé, že při nařízeném jednání předložil zástupce žalobce soudu listinu ze dne 19. 3. 2021, v níž se žalovaný na základě žádosti žalobce o informace vyjádřil celkem k šesti případům, v nichž došlo na základě správního řízení k vyměření pokuty za porušení zákona o regulaci reklamy. Krajský soud posouzením obsahu této listiny dospěl k závěru, že navzdory tomu, že je možné mezi projednávanou věcí a případy uváděnými v listině shledat určitou analogii, nelze v žádném případě nepochybně tvrdit, že se jedná o případy obdobné, které by snad měly být hodnoceny z hlediska ukládání sankcí stejně. Navíc je třeba zdůraznit, že ze shora prezentovaného hodnocení nepochybně vyplývá, že postup správních orgánů při uložení pokuty v dané věci byl zákonný a nelze jej zvrátit poukazem na jiné případy, u nichž byla uložena pokuta nižší. Je sice nepochybné, že se od správního orgánu očekává, že jeho postup při hodnocení přestupků a ukládání pokut bude čít určitá stejná kritéria, aby byla zajištěna rovnost, předvídatelnost a zákonnost rozhodnutí. Může rozhodovat jinak jen tehdy, pokud existují věcně odlišné okolnosti nebo změna právního názoru je řádně odůvodněna. Krajský soud má v projednávané věci za to, že správní orgán postupoval v souladu se zásadou legality, rovnosti účastníků a zákazu diskriminace. Nelze dovodit, že by žalobce byl jakkoliv oproti jiným účastníkům řízení znevýhodňován. Správní orgán neporušil ani zásadu předvídatelnosti, když ozřejmil, jaké důvody jej k vyměření pokuty vedly a proč se jeho postup odchyloval od postupu v jiných případech. Rozhodnutí tak bylo přiměřené okolnostem případu a rozdíly byly věcně zdůvodněny.
38. Krajský soud v souladu se shora uvedeným nemůže přisvědčit žalobci, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolacími námitkami. Naopak lze konstatovat, že ve vztahu k výši sankce byla zohledněna všechna zákonem stanovená kritéria, když úvahy správních orgánů byly vysloveny v souladu s příslušnou právní úpravou. Nelze rovněž přisvědčit ani žalobní námitce, že v daném případě došlo k porušení zásady legitimního očekávání.

39. Závěrem krajský soud konstatuje, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu obsaženou v jeho rozsudku ze dne 18. 6. 2024, č. j. 5 As 198/2022 - 39, že neshledal ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. výši trestu uloženou správními orgány zjevně nepřiměřenou a uloženou pokutu považuje za dostatečně odůvodněnou. O návrhu na moderaci pokuty tedy nerozhodl samostatným výrokem. Důvody, proč postup správních orgánů shledal zákonným, jsou shora podrobně rozvedeny.
40. Krajský soud z výše uvedených důvodů žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
41. Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nevzniklo. Ze spisu nevyplynulo, že by žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly.

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.

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 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.

Hradec Králové 18. září 2025

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu