



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

Akademie klasické homeopatie, spol. s r. o., IČ: 49607308
sídlem Vaňkova 48, Ostrava
zastoupený advokátem JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským
sídlem Palackého 10, Prostějov

proti
žalovanému

Ministerstvo zdravotnictví
sídlem Palackého nám. 4, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2018, č. j. MZDR 51401/2014-2/FAR,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 11. 4. 2018, č. j. MZDR 51401/2014-2/FAR, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku, k rukám JUDr. Ing. Ondřeje Lichnovského, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) ze dne 20. 8. 2014, č. j. sukl140703/2014 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 8a odst. 2 písm. g) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 450 000 Kč. Změna se týkala výše uložené sankce, která byla napadeným rozhodnutím snížena na částku 250 000 Kč.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Ústav zahájil na základě anonymního podnětu šetření, jehož předmětem byly reklamní brožury „Ověřená homeopatická léčba“ (ze dne 24. 9. 2012) a „Česká homeopatie zdraví pro ty, které máme rádi“ (ze dne 22. 10. 2012). Obě brožury se týkaly humánních léčivých přípravků a byly zhotoveny na zadání žalobce. Ústav na základě šetření dospěl k závěru, že se jedná o reklamní brožury, které byly zadány v rozporu s § 5a odst. 6 a § 5b odst. 2 zákona o regulaci reklamy.
4. Ústav proto vydal dne 7. 7. 2014 příkaz, jímž uložil žalobci pokutu ve výši 450 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Příkaz byl dne 9. 7. 2014 doručen žalobci, který proti němu podal dne 16. 7. 2014 odpor. Příkaz tím byl zrušen a správní řízení pokračovalo.
5. Ústav usnesením stanovil žalobci lhůtu 10 dnů pro podání návrhů a důkazů. Žalobce dne 30. 7. 2014 doručil Ústavu doplnění skutkových tvrzení a důkazních návrhů. Dne 4. 8. 2014 vydal Ústav sdělení o ukončení zjišťování podkladů pro rozhodnutí a žalobci stanovil lhůtu 5 pracovních dnů pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Žalobce tohoto práva nevyužil.
6. Dne 20. 8. 2014 Ústav vydal prvostupňové rozhodnutí, v němž rozhodl, že žalobce porušil § 8a odst. 2 písm. g) zákona o regulaci reklamy tím, že v rozporu s § 5a odst. 6 a § 5b odst. 2 zákona o regulaci reklamy v reklamě (dvou brožurách) zaměřené na odborníky uvedl i jiné údaje než ty, které jsou uváděné na obalu či v příbalové informaci pro humánní léčivý přípravek, u kterého nebyla v rámci registračního řízení posuzována účinnost, a to indikace léčivých přípravků. Jednalo se o vícečinný souběh stejnorodý, tj. první skutek byl spáchán dne 24. 9. 2012, druhý skutek dne 22. 10. 2012, a oba naplnily totožnou skutkovou podstatu. Za toto jednání uložil Ústav žalobci úhrnný trest v podobě pokuty ve výši 450 000 Kč.
7. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání dne 9. 9. 2014, jež bylo Ústavu doručeno 10. 9. 2014. Žalobce v odvolání namítal, že předmětné brožury nejsou reklamou ve smyslu zákona o regulaci reklamy, a poukazoval na nepřiměřenost výše sankce.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

8. Žalovaný vydal dne 11. 4. 2018 napadené rozhodnutí, kterým snížil výši uložené sankce na 250 000 Kč, protože původní výše pokuty představovala významný zásah do majetkové sféry žalobce, jenž nebyl odůvodněn nepříznivým dopadem reklamy na veřejné zdraví a současně porušoval zákaz dvojího přičítání. Žalovaný ve zbytku odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, protože předmětné brožury shledal reklamou ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o regulaci reklamy, která nesplňovala podmínky dle § 5a odst. 6 zákona o regulaci reklamy.

II.

Argumentace účastníků

9. Žalobce v žalobě vznesl celkem dva žalobní body:

1) Napadené rozhodnutí je nezákonné, protože bylo vydáno po zániku odpovědnosti za správní delikt dle § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy, resp. § 29 písm. a), § 30 písm. b) a § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Žalobce uvádí, že jeho odpovědnost za správní delikty zanikla dne 25. 9. 2017 v případě prvního skutku, a dne 23. 10. 2017 v případě skutku druhého. Napadené rozhodnutí bylo vydáno až dne 11. 4. 2018, proto je nezákonné.

2) Předmětné brožury týkající se humánních léčivých přípravků nejsou reklamou ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o regulaci reklamy, proto jejich vydáním nemohlo dojít k porušení § 5a odst. 6 ve spojení s § 5b odst. 2 zákona o regulaci reklamy.

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že správní řízení bylo zahájeno do dvou let a to doručením příkazu dne 9. 7. 2014. Dále konstatoval, že subjektivní a objektivní lhůty dle § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy se vztahují k zahájení správního řízení, nikoli k vydání pravomocného rozhodnutí. Tento závěr plyne z jazykového a logického výkladu daného ustanovení, jakož i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 92/2011. Žalovaný potvrdil názor Ústavu, že předmětné letáky jsou reklamní a dodal, že brožury jsou zpracovány poutavou grafikou, obsahují reklamní tvrzení, údaje o jednotlivých indikacích a k nim přiřazených léčivých přípravcích. Žalovaný proto navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

III.

Posouzení žaloby

11. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci řízení vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 soudního řádu správního).
12. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
13. Ad 1) Podle § 8a odst. 2 písm. g) zákona o regulaci reklamy se právnická osoba jako zadavatel dopustí správního deliktu tím, že poruší podmínky stanovené pro obsah reklamy podle § 5a odst. 6 a § 5b odst. 2.
14. Podle § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.

15. Podle § 112 odst. 1 *in fine* přestupkového zákona se odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.
16. V nyní posuzované věci je zásadní otázkou, zda správní orgány dodržely objektivní prekluzivní dobu obsaženou v § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Dvouletá subjektivní doba byla splněna, protože Ústav se o protiprávní jednání žalobce dozvěděl z anonymního oznámení (16. 1. 2014) a 7. 7. 2014 vydal příkaz, který byl prvním úkonem ve správním řízení.
17. Objektivní prekluzivní doba činí dle § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy 5 let od okamžiku spáchání správního deliktu. V časovém období od 24. 9. 2012 (spáchání prvního skutku) do 11. 4. 2018 (vydání napadeného rozhodnutí) všechna znění zákona o regulaci reklamy normovala objektivní prekluzivní dobu 5 let od spáchání správního deliktu. Mezi účastníky je sporné, k jaké právní skutečnosti se pětiletá objektivní prekluzivní doba vztahuje. Dle žalovaného se vztahuje k zahájení řízení, dle žalobce naopak v pětileté lhůtě musí být vydáno pravomocné rozhodnutí ve věci.
18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 92/2011-84, v němž je uvedeno, že objektivní prekluzivní lhůta je lhůtou pro zahájení řízení a nikoliv pro nabytí právní moci rozhodnutí o správním deliktu.
19. Nejvyšší správní soud však v pozdějším rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 – 45, přijal závěr opačný: „*Vykládané ustanovení zákona zní „odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.“ Uvedené věť je třeba rozumět tak, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději po uplynutí 4 let, kdy byl delikt spáchán. Uplynutím 4 let provždy zaniká možnost správního orgánu uložit pachateli trest. I pokud správní orgán již zahájil řízení, po uplynutí 4 let odpovědnost zaniká a správní orgán musí řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavit. [...] Spojení „nejpozději do“ 4 let nemíří na nutnost, aby správní orgán do 4 let zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ 4 let od spáchání deliktu; prekluze může nastat i dříve, a to uplynutím subjektivní lhůty 2 let.“*
20. Ani jeden z uvedených rozsudků se nezabývá výkladem § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Dle soudu jsou však pro nynější věc relevantní, neboť se týkají výkladu shodné právní úpravy v jiných právních předpisech.
21. Městský soud v nyní posuzovaném případě souhlasí s druhým citovaným závěrem Nejvyššího správního soudu, který byl následován i v dalších rozhodnutích (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2019, č. j. 9 As 127/2017-44). Tento výklad dle městského soudu i lépe odpovídá účelu prekluzivní doby v § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy.
22. Účelem prekluze práva je přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů a předcházet důkazním problémům v řízeních vedených s velkým časovým odstupem od posuzovaných skutkových okolností. Výklad navrhaný žalovaným by znamenal, že zákon neupravuje žádný časový limit, do kdy lze o správním deliktu podle zákona o regulaci reklamy

rozhodnout. Takový výklad je v rozporu s právní jistotou žalobce, proto je nepřijatelný (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95).

23. Ohledně zachování objektivní prekluzivní doby dle § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014-53, následující: *„Pokud totiž právo správního orgánu projednat přestupek či uložit pokutu po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí perfektní, tzn. aby splňovalo všechny znaky zásadně nezměnitelného individuálního správního aktu. [...] Z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Nelze připustit, aby rozhodnutí nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. [...] Teprve v okamžiku nabytí právní moci je rozhodnutí o přestupku úplné a neměnné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 – 61, publ. pod č. 954/2006 Sb. NSS).“*
24. Městský soud shrnuje, že v předmětné prekluzivní době musí napadené rozhodnutí nabyt právní moci, neboť pouze okamžikem právní moci rozhodnutí o odvolání je celé řízení o odpovědnosti za spáchání jiného správního deliktu skončeno. Nyní je potřeba přezkoumat, zda prekluzivní doba v případě žalobce uplynula marně, či nikoli.
25. První skutek byl spáchán dne 24. 9. 2012, prekluzivní doba počala běžet tímto dnem a uplynula za pět let, koncem dne 24. 9. 2017. Druhý skutek byl spáchán dne 22. 10. 2012, prekluzivní doba uplynula koncem dne 22. 10. 2017. Rozhodnutí, kterým byl žalobci uložen úhrnný trest za oba delikty, nabylo právní moci až doručením napadeného rozhodnutí žalobci dne 13. 4. 2018 (§ 73 odst. 1 správního řádu). Je tomu tak proto, že včas podané odvolání vždy odkládá právní moc rozhodnutí, vůči kterému směřuje.
26. Z toho se podává, že rozhodnutí ve věci odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu dle § 8a odst. 2 písm. g) zákona o regulaci reklamy nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní doby 5 let od spáchání správního deliktu. Marným uplynutím prekluzivní doby odpovědnost žalobce zanikla a žalovaný byl povinen řízení o správním deliktu žalobce podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit. Žalovaný tak ale nepostupoval, neboť vydal napadené rozhodnutí.
27. Tato námitka je tedy důvodná.
28. Vzhledem k tomuto závěru se jeví jako neúčelné, aby se soud zabýval otázkou, zda nová právní úprava přestupkového zákona není pro žalobce příznivější.
29. Ad 2) Vzhledem k tomu, že městský soud vyhověl první žalobní námitce týkající se prekluze odpovědnosti žalobce za správní delikt, postrádá přezkum druhého žalobního bodu, jenž se týká naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 8a odst. 2 písm. g) zákona o regulaci reklamy, smysl, protože žalovanému zanikla pravomoc naplnění skutkové podstaty posuzovat. Jinými slovy, závěr soudu ve věci druhé žalobní námitky, ať by byl jakýkoli, nesměřuje k ochraně veřejného subjektivního práva žalobce. Správní soudnictví dle § 2 soudního řádu správního slouží k ochraně veřejných subjektivních práv. Úlohou městského soudu není vynášet akademické výroky, které se netýkají právní sféry žalobce. Z těchto důvodů se městský soud druhým žalobním bodem nezabýval.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Městský soud tedy z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního pro nezákonnost zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního), v němž bude žalovaný právním názorem soudu dle § 78 odst. 5 soudního řádu správního vázán.
31. Žalovaný bude vázán názorem, že prekluzivní doba pro postih žalobce za jednání spáchané dne 24. 9. 2012 a 22. 10. 2012 již uplynula a odpovědnost žalobce zanikla.
32. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého 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 měl v této věci plný úspěch.
33. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 6 800 Kč za dva úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) advokátního tarifu a režijní paušál dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce je ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního plátcem daně z přidané hodnoty, proto do nákladů řízení náleží též částka odpovídající sazbě daně ve výši 1 428 Kč. Konečná výše náhrady nákladů je 11 228 Kč.

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 nejblíže 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

Praha 24. března 2020

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.