



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce:

sídlem

zastoupený advokátem

sídlem

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**

sídlem

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2018, č.j. MZDR 49289/2014-2/FAR, sp. zn. FAR R6/2014

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví dne 29. 1. 2018, č.j. MZDR 49289/2014-2/FAR, sp.zn. FAR R6/2014, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 16.342 Kč, a to k rukám jeho zástupce [redacted], advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

Shodu s prvopisem potvrzuje M. J.

- 1 Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalované ministerstvo zdravotnictví (dále jen „žalovaný“, kterým je obecně označován také správní orgán 1. stupně, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „správní orgán 1. stupně“ nebo též zkráceně „SÚKL“), ze dne 29. 5. 2014, sp.zn. suks572512013, č.j. suks572512013 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
- 2 Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 500.000 Kč za správní delikt podle ust. § 8a odst. 3 písm. f) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), a dále mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč podle ust. § 79 odst. 2 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
- 3 Dle obsahu prvostupňového rozhodnutí se žalobce uvedeného deliktu dopustil tím, že
- 4 jako zpracovatel reklamy na humánní léčivý přípravek Prospan porušil ust. § 5 odst. 4 zákona o regulaci reklamy, když v listopadu 2010 zpracoval reklamu zaměřenou na odborníky s názvem „Kašel? Řešení je Prospan“ uveřejněnou formou reklamního letáku formátu A4, šířeného v období 03 - 05/2011 v počtu 1.200 kusů a vyrobeného v období 02/2011 v počtu 5.000 kusů, přičemž v této reklamě uvedl informace „Výhody užívání: neexistují kontraindikace na účinnou látku - „P r o s p a n Sirup představuje tři jedinečné způsoby zaručující efektivitu při léčbě respiračního onemocnění:... antitusický efekt“, kde tento antitusický efekt je u léčivého přípravku Prospan ještě dvakrát zaškrtnutý ve srovnávací reklamě - porovnání Prospanu s dvěma účinnými látkami ambroxol a acetylcystein, a v jedné z těchto dvou srovnávacích reklam nejsou v odstavci „vedlejší účinky“ uvedeny žádné vedlejší účinky, odstavec je proškrtnutý, a v odstavci „Nutná opatření“ je uvedeno „žádná“, přičemž tyto informace neodpovídaly údajům uvedeným v souhrnu údajů (dále jen „SPC“), když SPC přípravku uvádí kontraindikace u pacientů se známou přecitlivělostí vůči kterékoli složce přípravku, neříká nic o antitusickém účinku přípravku a uvádí možné vedlejší účinky přípravku, jakož i zvláštní upozornění a zvláštní opatření pro použití u pacientů trpících kongenitální intolerancí fruktózy (první skutková podstata),
- 5 dále žalobce porušil ust. § 5 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, tím že v listopadu 2010 zpracoval reklamu zaměřenou na odborníky s názvem „Kašel? Řešení je Prospan“ uveřejněnou formou reklamního letáku formátu A4, v období 03 - 05/2011 v počtu 1.200 kusů a vyrobeného v období 02/2011 v počtu 5.000 kusů, která obsahovala informaci „Jediný klinickými studiemi zdokumentovaný léčivý přípravek obsahující suchý břečťanový extrakt“, a v období červen až červenec 2010 zpracoval reklamu zaměřenou na širokou veřejnost s názvem „Kašel? Řešení je Prospan“ uveřejněnou formou reklamního letáku formátu A5, šířeného v období 09/2010 - 03/2011 v počtu 4.500 kusů a vyrobeného v období 08/2010 v počtu 5.000 kusů, která obsahovala informaci „Prospan Sirup je originální lék, s účinnou látkou suchý břečťanový extrakt (hederae helici folii extraktum síccum), která je jako jediná ze všech typů břečťanových extraktů vědecky zdokumentována!“, když tyto informace nepodporují racionální používání objektivním

představením tohoto přípravku bez přehánění jeho vlastností, neboť nejsou objektivní, když klinickými studiemi jsou zdokumentovány i jiné léčivé přípravky (██████████, Sedotussin), které rovněž obsahují suchý břečťanový extrakt, a vedle suchého břečťanového extraktu je klinickými studiemi zdokumentován i liquid extract a soft extract, a zároveň tím, že je léčivý přípravek Prospan představován jako jediný zdokumentovaný (respektive jako obsahující jediný zdokumentovaný typ břečťanového extraktu) a vědecky ověřený léčivý přípravek z dané skupiny léčiv, dochází k přehánění jeho vlastností (druhá skutková podstata),

- 6 a dále žalobce porušil ust. § 5a odst. 7 písm. f) zákona o regulaci reklamy, když v červnu 2012 zpracoval reklamu zaměřenou na širokou veřejnost na humánní léčivý přípravek Prospan uveřejněnou formou reklamního letáku formátu A6, šířeného v období od 07/2012 v počtu 640 kusů bloků o 30 listech a vyrobeného v období 07/2012 v počtu 3.000 kusů a v této reklamě použil reklamní tvrzení doporučující léčivý přípravek s odvoláním na lékaře, konkrétně text „Doporučení lékaře“ a „Respektujte své zdraví, respektujte doporučení lékaře“ (třetí skutková podstata).
- 7 Ze správního spisu k dané věci městský soud zjistil, že správní orgán 1. stupně dne 27. 3. 2013 zahájil s žalobcem doručením příkazu sp. zn. sukls57251/2013, č.j. sukl57251/2013, správní řízení o správních deliktech dle zákona o regulaci reklamy. Dne 3. 4. 2013 podal žalobce proti příkazu včasný odpor. V souladu s ust. § 150 odst. 3 správního řádu byl příkaz včasným podáním odporu zrušen a řízení pokračovalo. Dne 19. 4. 2013 vydal správní orgán 1. stupně sdělení o podání odporu sp. zn. sukls57251/2013, č. j. sukl75178/2013. Součástí sdělení bylo usnesení, kterým správní orgán 1. stupně stanovil žalobci lhůtu v délce 10 dnů od doručení usnesení pro předložení jeho návrhů, důkazů a popřípadě jiných tvrzení, která chce v řízení uplatnit. Usnesení bylo žalobci doručeno dne 19. 4. 2013. Dne 29. 4. 2013 obdržel správní orgán 1. stupně vyjádření žalobce ve věci. Dne 31. 3. 2014 vydal správní orgán 1. stupně sdělení o ukončení zjišťování podkladů pro rozhodnutí sp. zn. sukls57251/2013, č. j. sukl55804/2014. Součástí sdělení bylo usnesení, kterým správní orgán 1. stupně stanovil žalobci lhůtu v délce 10 dnů od doručení usnesení pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Usnesení bylo žalobci doručeno dne 1. 4. 2014. Dne 2. 4. 2014 využil žalobce svého práva a nahlédl do správního spisu. Dne 14. 4. 2014 obdržel správní orgán 1. stupně vyjádření žalobce k podkladům pro rozhodnutí. Na základě zjištěných skutečností vydal správní orgán 1. stupně dne 29. 5. 2014 výše uvedené prvostupňové rozhodnutí. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 9. 6. 2014. Dne 23. 6. 2014 podal žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Správní orgán 1. stupně předložil dne 22. 7. 2014 odvolání včetně spisového materiálu žalovanému jakožto nadřízenému správnímu orgánu. Žalovaný pak vydal dne 29. 1. 2018 napadené rozhodnutí.

Žalobní body

- 8 Žalobce v podané žalobě k první skutkové podstatě připustil, že vzhledem k prostorovým možnostem jednotlivých tabulek a v zájmu jejich přehlednosti byly některé informace z SPC léčivých přípravků zestručněny natolik, že nedostatečně erudovanou osobou mohly být interpretovány jako zavádějící, resp. odchylující se od SPC. Žalobce však byl při

zpracování předmětného materiálu veden úvahou, že odborníci (lékaři), pro které byl leták určen, budou informace obsažené v první části letáku interpretovat (vnímat) v souladu s SPC, která je v materiálu rovněž na poslední stránce obsažen a na první část letáku navazuje. Připustil i možnost mylné interpretace v případě pacientů, nikoli však v případě lékařů, přičemž právě těm byla reklama adresovaná. Dle názoru žalobce tedy nemohlo vzniknout riziko nesprávné interpretace informací o léčivém přípravku z důvodů na straně žalobce. K výtce žalovaného o nesprávně uvedené skutečnosti, že přípravek má antitusický efekt, žalobce uvedl, že přípravek má sice primárně expektoranční účinky (tj. usnadnění vykašlávání hlenu), nicméně v letáku zmiňovaným antitusickým efektem (tj. efektem utlumení kašle) se myslí stav zklidnění, následující po očištění dýchacích cest (vykašlání hlenu), ke kterému došlo díky hlavnímu sekreto-mukolityckému účinku přípravku Prospan sirup. Není vždy pravdou, že expektoranční a antitusický účinek jsou vzájemně protichůdné a dle odborné literatury by se expektoranční léčiva neměla podávat současně s antitusiky; praxe ukazuje, že se na trhu vyskytuje řada léčiv, které ku prospěchu pacienta oba tyto účinky kombinují např. Pteumoiysin, Hedelix sirup, Ambroxol, atd.

- 9 K druhé skutkové podstatě žalobce namítl, že každé reklamní sdělení je ze své podstaty do jisté míry zjednodušené a nemůže tak obsáhle a dokonale popisovat veškeré okolnosti a podrobnosti nemající pro spotřebitele zásadní význam. Byť by bylo v propagačním materiálu uvedené tvrzení možno chápat jako do jisté míry přehánějící (a to vzhledem k tomu, že na některých zahraničních trzích jsou dostupné klinickými studiemi ověřené přípravky [redacted] a Sedotussin obsahující suchý břečťanový extrakt), ve zkoumaném případě nemohl být zájem sledovaný zákonem o regulaci reklamy nikterak narušen. Podstata přehánění vlastností přípravku dle žalovaného měla spočívat v tom, že klinickými studiemi jsou zdokumentovány i jiné léčivé přípravky, které rovněž obsahují suchý břečťanový extrakt a vedle suchého břečťanového extraktu je klinicky zdokumentován i liquid extract a soft extract. Dle žalobce žalovaný nesprávně posoudil rozpor předmětného reklamního tvrzení s příslušným ustanovením zákona, neboť posuzované tvrzení neříká, že Prospan sirup je jediným vědecky zdokumentovaným přípravkem, ale, že (v době zpracování a šíření letáku) jedinou vědecky zdokumentovanou účinnou látkou (tvořenou suchým břečťanovým extraktem) je účinná látka obsažená mimo jiné v přípravku Prospan sirup. Žalobce též namítl, že je sice pravdou, že vedle suchého břečťanového extraktu byly vědecky zdokumentovány i liquid a soft extract, avšak informace o provedení dvou (nepublikovaných) klinických studií, kterými došlo k vědeckému zdokumentování těchto jiných typů břečťanových extraktů, byla poprvé zveřejněna až European Medicines Agency dne 31. 3. 2011. Vzhledem k tomu, že předmětný propagační materiál byl vyroben v srpnu 2010 a šířen v období od září 2010 do března 2011 (tedy před zveřejněním informace o provedení těchto klinických studií) nemohl žalobce o těchto klinických studiích vědět, natož žádným způsobem zohlednit jejich existenci či závěry v nich učiněné a tedy posuzované tvrzení bylo v době zpracování a šíření reklamy zcela pravdivé. Je proto vyloučeno, že tvrzení žalobce byla neobjektivní nebo přehánějící.
- 10 K třetí skutkové podstatě žalobce namítl, že k porušení tam citovaného ustanovení nemohlo dojít vzhledem k tomu, že předmětný materiál fakticky neobsahuje reklamu dle definice ust. § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy. Dle žalobce účelem předmětného materiálu nebyla přímá podpora spotřeby či prodeje přípravku Prospan sirup. Protože se jednalo o materiál šířený pouze

mezi odborníky - lékaře a to za účelem, rozhodnou-li se některému svému pacientovi na základě individuální indikace doporučit koupi a užívání přípravku Prospan sirup, aby nemuseli jeho název (a případně další podrobnosti) psát pacientovi na papír (jak se běžně děje), ale ušetřili svůj i pacientův čas tím, že mu předají jeden list předmětného materiálu obsahující uvedení názvu přípravku a některých dalších informací, např. o dávkování a způsobu podání. Z uvedeného je zřejmé, že předmětný materiál se prostřednictvím odborníka - lékaře může dostat do rukou jen a právě toho individuálně určeného pacienta, jemuž je přípravek Prospan sirup skutečně doporučen konkrétním lékařem, který předáním jednoho listu propagačního materiálu spolu s náležitým poučením vyjádřil své doporučení. Dle názoru žalobce je z podstaty věci vyloučeno, aby lékař v rámci léčby doporučil pacientovi jiný (konkurenční) přípravek a zároveň mu předal list z posuzovaného materiálu. Spotřeba přípravku Prospan sirup tedy nemohla být předmětným materiálem mezi konečnými spotřebiteli podpořena a už vůbec ne na úkor konkurenčních či lékařem doporučených přípravků. Dále žalobce namítl, že k naplnění třetí skutkové podstaty nemohlo dojít ani v případě, že by byl předmětný materiál nadále posuzován jako reklamní materiál. Nebyl totiž rozhodně zaměřen a šířen mezi veřejnost, přesto, že tak žalovaný nesprávně dovodil. Předmětný materiál byl šířen výhradně mezi odborníky - lékaře, kteří následně mohli a nemuseli materiál dál předávat svým pacientům. Toto následné předávání se však v žádném případě nedělo plošně, ale výhradně selektivně, kdy lékař předal list propagačního materiálu spolu s náležitým vysvětlením vždy jen tomu pacientovi, kterému přípravek Prospan sirup skutečně doporučil. V materiálu obsažený text „Doporučení lékaře“ a „Respektujte své zdraví, respektujte doporučení lékaře“ se pak v daných individuálních případech vždy zakládá na pravdě a musí být vnímáno jako doporučení konkrétního lékaře konkrétnímu pacientovi. Žalobce oponoval tvrzení žalovaného, že se materiál může následně prostřednictvím pacienta dostat do rukou i dalších osob odlišných od pacienta a tyto může ovlivnit. Dle žalobce se do rukou dalších osob (například rodinných příslušníků pacienta) stejným způsobem mohou dostat i jiné písemnosti předané pacientovi lékařem (například lékařský předpis, lékařem napsané doporučení konkrétního přípravku, apod.), u kterých se nepředpokládá, že někoho ovlivní, a tedy takovýto předpoklad dalšího ovlivňování nelze konstatovat ani u posuzovaného materiálu.

- 11 V poslední žalobní námitce žalobce brojil proti výši uložené pokuty. Namítl, že nebyla v plné míře dodržena zásada individualizace trestu, nebyly dostatečně zohledněny polehčující okolnosti svědčící ve prospěch žalobce, naopak byly žalovaným nesprávným způsobem zohledněny pro žalobce přítěžující okolnosti. Polehčující i přítěžující okolnosti žalobce v žalobě podrobně specifikoval. Shrnl, že výše uložené sankce 500.000 Kč jej citelně zasahuje a má pro něj likvidační charakter.
- 12 Žalobce v podané žalobě navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a žalované uložil povinnost uhradit žalobci náklady řízení. Spolu se zrušením napadeného rozhodnutí žalobce navrhl též zrušení rozhodnutí prvostupňového.

Vyjádření žalovaného

- 13 Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém byly námitky žalobce vypořádány. Zrekapituloval skutkový stav a právní závěry, které jej vedly k vydání napadeného rozhodnutí. Měl za to, že skutkový stav byl v posuzovaném případě spolehlivě zjištěn a posouzen v souladu se správním řádem a zákonem o regulaci reklamy. Navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

- 14 Při jednání konaném před Městským soudem v Praze dne 28. 1. 2021 účastníci řízení setrvali na svých dosavadních stanoviscích.
- 15 Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále je „s. ř. s.“), přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. přitom vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
- 16 Při pousouzení žaloby městský soud vyšel zejména z následujících právních ustanovení.
- 17 Podle ust. § 8a odst. 3 písm. f) zákona o regulaci reklamy se právnická osoba jako zadavatel dopustí správního deliktu tím, že poruší podmínky pro obsah reklamy stanovené v § 2 odst. 3 nebo 4, § 2c, § 3 odst. 6, § 4, § 5 odst. 3, 4 nebo 5, § 5a odst. 1, 2, 3, 5, 6 nebo 7, § 5b odst. 2 nebo 8, § 5d, § 5e odst. 1, § 5f, § 5g odst. 1, § 5h, § 5i nebo § 6a odst. 1.
- 18 Podle ust. § 5 odst. 4 zákona o regulaci reklamy jakékoliv informace obsažené v reklamě na humánní léčivý přípravek musí odpovídat údajům uvedeným v souhrnu údajů tohoto přípravku.
- 19 Podle ust. § 5 odst. 5 zákona o regulaci reklamy reklama na humánní léčivý přípravek musí podporovat jeho racionální používání objektivním představením tohoto přípravku bez přehánění jeho vlastností.
- 20 Podle ust. § 5a odst. 7 písm. f) zákona o regulaci reklamy reklama zaměřená na širokou veřejnost nesmí doporučovat humánní léčivý přípravek s odvoláním na doporučení vědců, zdravotnických odborníků nebo osob, které jimi nejsou, ale které by díky svému skutečnému nebo předpokládanému společenskému postavení mohly podpořit spotřebu humánních léčivých přípravků.
- 21 Podle ust. § 8a odst. 7 písm. a) zákona o regulaci reklamy se za správní delikt podle odstavce 3 uloží pokuta do 2.000.000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 3 písm. a), b), e), f) nebo g).
- 22 S ohledem na zjevně dlouhou dobu, která uplynula mezi spácháním vytčeného správního deliktu a vydáním napadeného rozhodnutí, si městský soud nejprve položil otázku, zda správní orgány dodržely objektivní prekluzivní dobu obsaženou v ust. § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy.

- 23 Městský soud na tomto místě poznamenává, že přihlédnout ke skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jako je právě prekluze, je jeho úřední povinností; tuto povinnost tedy má i bez výslovného návrhu žalobce (srovnej: nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp.zn. I. ÚS 1169/07).
- 24 Vedle toho městský soud považuje za vhodné zmínit, že k 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“). Dle ust. § 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. Dle ust. § 30 písm. b) přestupkového zákona činí subjektivní promlčecí doba „3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč“. Dle ust. § 32 odst. 3 přestupkového zákona „byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.“ Ač přestupkový zákon používá termín „promlčecí doba“, jde tu zjevně rovněž o prekluzi, tedy zánik odpovědnosti za přestupek, k níž je povinen správní orgán vždy přihlédnout z úřední povinnosti (viz Důvodová zpráva k ust. § 30 přestupkového zákona). Z uvedeného lze dovodit, že délku subjektivní prekluzivní doby přestupkový zákon upravuje pro žalobce méně příznivěji, neboť dobu odpovědnosti za správní delikt prodlužuje z dvou na tři roky, délku objektivní prekluzivní doby upravuje pro žalobce stejně příznivě v délce pěti let. Přestupkový zákon tedy není pro žalobce příznivější, soud proto setrvává u právního posouzení dle zákona o regulaci reklamy.
- 25 Podle ust. § 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.
- 26 Dvouletá subjektivní doba byla splněna, protože správní orgán 1. stupně se o protiprávním jednání žalobce dozvěděl, jak soud zjistil ze správního spisu, z podnětu podaného dne 24. 4. 2012 a 27. 3. 2013 vydal příkaz, který byl prvním úkonem ve správním řízení.
- 27 Objektivní prekluzivní doba činí dle ust. § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy pět let od okamžiku spáchání správního deliktu. V časovém období od listopadu 2012 (spáchání prvního skutku) do 29. 1. 2018 (vydání napadeného rozhodnutí) všechna znění zákona o regulaci reklamy normovala objektivní prekluzivní dobu pěti let od spáchání správního deliktu.
- 28 Městskému soudu v Praze je znám judikaturní vývoj ohledně otázky, k jaké právní skutečnosti se pětiletá objektivní prekluzivní doba vztahuje.
- 29 Dle právního názoru, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č.j. 5 As 92/2011-84, je objektivní prekluzivní lhůta lhůtou pro zahájení řízení.

- 30 Nejvyšší správní soud však v pozdějším rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č.j. 1 As 337/2016-45, přijal závěr odlišný: „Vykládané ustanovení zákona zní „odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezačal 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.“
- 31 Ani jeden z uvedených rozsudků se nezabývá výkladem ust. § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Dle městského soudu jsou však pro nynější věc relevantní, neboť se týkají výkladu shodné právní úpravy v jiných právních předpisech.
- 32 Městský soud v Praze 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 ust. § 8b odst. 3 zákona o regulaci reklamy.
- 33 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 přijatý prvně odkazovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu 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 neudržitelný (srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1996, sp.zn. Pl. ÚS 48/95).
- 34 Ohledně zachování objektivní prekluzivní doby dle ust. § 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).“
- 35 Městský soud v Praze shrnuje, že v předmětné prekluzivní době musí napadené rozhodnutí nabýt 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.
- 36 První skutek dle ust. § 5 odst. 4 zákona o regulaci reklamy byl spáchán v listopadu 2010, prekluzivní doba počala běžet nejpozději dne 30. 11. 2010 a uplynula za pět let, tj. nejpozději koncem dne 30. 11. 2015. Druhý skutek ust. § 5 odst. 5 zákona o regulaci

reklamy byl rovněž spáchán v listopadu 2010, prekluzivní doba uplynula nejpozději koncem dne 30. 11. 2015. Též v případě, že by žalovaný oba uvedené skutky posoudil jako skutky naplňující skutkové podstaty správních deliktů pokračujících, počala by prekluzivní doba běžet nejpozději dne 31. 5. 2011 (doba, do kdy byl šířen předmětný reklamní leták). Prekluzivní doba by pak uplynula nejpozději koncem dne 31. 5. 2016. Městský soud v Praze nemá pochyb, že v případě těchto dvou správních deliktů dle ust. § 5 odst. 4, 5 zákona o regulaci reklamy šlo k marnému uplynutí objektivní prekluzivní doby, a odpovědnost za jejich spáchání zanikla.

- 37 Třetí skutek dle ust. § 5a odst. 7 písm. f) zákona o regulaci reklamy pak byl spáchán v červnu 2012, prekluzivní doba počala běžet nejpozději dne 30. 6. 2012 a uplynula nejpozději koncem dne 30. 6. 2017. V případě, že by žalovaný v uvedené skutkové podstatě shledal naplnění správního deliktu pokračujícího, pak je třeba žalovanému vytknout, že z výroku rozhodnutí výslovně neplyne, zda a případně kdy bylo páchání třetího vytčeného správního deliktu dle ust. § 5a odst. 7 písm. f) zákona o regulaci reklamy ukončeno a především, jak je vymezen konec období, za které byl žalobce poškozen. Ani z obsahu správního spisu k této podstatné okolnosti městský soud ničeho nezjistil. Doba ukončení spáchání přestupku tedy by tedy ve správním řízení pro případ posouzení skutku jako pokračujícího nebyla jednoznačně vymezena, a rozhodnutí by proto bylo stíženo vadou.
- 38 Rozhodnutí, kterým byl žalobci uložen úhrnný trest za všechny tři vytčené správní delikty, nabylo právní moci až doručením napadeného rozhodnutí žalobci dne 29. 1. 2018 (ust. § 73 odst. 1 správního řádu). Je tomu tak proto, že včas podané odvolání vždy odkládá právní moc rozhodnutí, vůči kterému směřuje.
- 39 Z toho vyplývá, že rozhodnutí ve věci odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu dle ust. § 8a odst. 3 písm. f) zákona o regulaci reklamy nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní doby pěti let od spáchání správního deliktu. Marným uplynutím prekluzivní doby odpovědnost žalobce zanikla a žalovaný byl povinen řízení o správním deliktu žalobce podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu ve spojení s ust. § 66 odst. 2 správního řádu prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit. Žalovaný tak ale nepostupoval, neboť vydal napadené rozhodnutí. V něm sankcionoval spáchání všech tří správních deliktů a uložil za ně úhrnný trest, a to i přes skutečnost, že minimálně v případě prvních dvou deliktů odpovědnost žalobce zanikla.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

- 40 Městský soud v Praze tedy uvážil, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadou, která měla vliv na jeho zákonnost (ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Proto soud napadené rozhodnutí zrušil. Z hlediska procesní ekonomie řízení městský soud již neposuzoval vlastní žalobní námítky, neboť posouzení námitek ohledně správních deliktů dle ust. § 5 odst. 4, 5 zákona o regulaci reklamy by bylo nadbytečné, zatímco posouzení námitek ohledně správního deliktu dle ust. § 5a odst. 7 písm. f) zákona o regulaci reklamy, jakož i ohledně výše uloženého trestu, by bylo předčasné. Městský soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení

(ust. § 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (ust. § 78 odst. 5 s. ř. s.).

- 41 O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něžž 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. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení 16.342 Kč. Výše nákladů řízení o žalobě se sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 4.000 Kč (položka 18 bod 2 sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) a z tří úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast na jednání před soudem) ve výši 3.100 Kč za úkon dle ust. § 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě ust. § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s ust. § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům řízení patří i tři režijní paušály ve výši 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení za zastoupení ve smyslu ust. § 57 odst. 2 s. ř. s. o 21 %, tj. o 2.142 Kč.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem [REDAKCE]. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha dne 28. ledna 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu