



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **A 11 s. r. o.**, se sídlem Plzeňská 1348/95, Praha 5, zastoupena Mgr. Ondřejem Hálou, advokátem se sídlem Plynářská 671, Kolín, proti žalovanému: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Praze**, se sídlem Za Opravnou 300/6, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2023, č. j. 10 A 13/2022-92,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala konstatování nezákonného zásahu a zákazu jeho pokračování, přičemž nezákonný zásah spatřovala ve vydávání výzev k poskytnutí součinnosti v rámci prováděné kontroly zahájené dne 10. 12. 2021 pod číslem kontrolního spisu KS060-11640/21 (dále jen „kontrola“), na jejichž základě byla žalobkyně žalovaným vyzvána k poskytnutí následujících dokladů a informací: *-Poskytnout daňové doklady (např. kopie faktur) za zveřejnění předmětných reklam uvedených výše, ze kterých budou zřejmé identifikační údaje o osobách objednatelů.* *-Sdělit, kolik kusů činil tištěný náklad – týdeníku Náš REGION JIH číslo 17 ze dne 7. 10. 2021 – týdeníku Náš REGION JIH číslo 19 ze dne 4. 11. 2021.*

II.

[2] Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 7. 2023, č. j. 10 A 13/2022-92. Městský soud nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že žalovaný výzvou k poskytnutí předmětných dokladů a údajů překročil rozsah stanoveného předmětu kontroly a meze svých zákonných oprávnění. Žalovaný nepožadoval po žalobkyni podklady, které by se vztahovaly k její jakékoliv činnosti, ale pouze relevantní podklady, které se vztahovaly k žalobkyni jakožto k šířiteli specifikovaných reklam, a to v rozsahu vymezeného předmětu kontroly. Odpovědnost za obsah reklamy, která je v rozporu s právními předpisy, nese podle zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), zadavatel a zpracovatel reklamy. V průběhu kontroly nebylo konstatováno, že by to byla právě žalobkyně v pozici šířitele reklamy, která by za obsah reklamy nesla odpovědnost, jelikož to ale byla právě žalobkyně v pozici šířitele reklamy, kdo mohl ozřejmit kontrolnímu orgánu osoby, které za obsah reklamy odpovídají, byla také na tyto skutečnosti v rámci uložené součinnosti dotazována. Odpovědnost za obsah reklamy podle hmotněprávního předpisu nelze zaměňovat za odpovědnost žalobkyně jakožto kontrolované osoby ve vztahu k povinnostem, které jí ukládá zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), a to zejména ve vztahu k poskytování součinnosti, která je pro kontrolujícího nezbytná právě za účelem identifikace osob zodpovědných za obsah reklamy. Městský soud nepochybně, že podle zákona o regulaci reklamy je šířitel reklamy povinen kontrolnímu orgánu „pouze“ sdělit, kdo je zadavatelem a zpracovatelem reklamy, avšak šířitel reklamy při kontrole jakožto osoba kontrolovaná spadá pod režim kontrolního řádu, podle kterého musí poskytovat kontrolnímu orgánu součinnost podle § 8 písm. c) a písm. f) tohoto zákona. Proto požadavek poskytnutí daňových dokladů je nezbytný pro zjištění a doložení, kdo je osobou odpovědnou za obsah reklamy šířené žalobkyní. Rovněž tak zjistit rozsah protiprávního jednání v souvislosti se zveřejněním předmětných reklam bylo povinností žalovaného, jednal tedy v rámci svých pravomocí, pokud požadoval po žalobkyni sdělit údaje o tištěném nákladu týdeníku. Městský soud tak v projednávaném případě neshledal, že by kontrolní orgán vybočil ze zákonem stanovených mezí oprávnění podle § 8 písm. c) a § 10 odst. 2 kontrolního řádu, a tedy ani neshledal nepřiměřený zásah do práv či oprávněných zájmů žalobkyně.

III.

[3] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. a) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka namítala, že žalovaný postupoval v průběhu kontroly v rozporu se zákonem. Ačkoliv byl žalovaný podle kontrolního řádu oprávněn vyžadovat po stěžovatelce toliko podklady a informace přímo související s vymezeným předmětem kontroly, v rámci kontroly opakovaně vyzýval stěžovatelku k předložení dokumentů a informací (daňových dokladů a údajů o počtu výtisků týdeníku *Náš REGION JIH*), které se nacházely mimo vymezený předmět kontroly a nebyly nezbytné ani způsobitelné pro dosažení účelu kontroly zaměřené na dodržování povinností stěžovatelky podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin

pokračování

a zákona o regulaci reklamy. Takto nezákonné výzvy k poskytnutí součinnosti představovaly nezákonné zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud pak v napadeném rozsudku nesprávně a nepřípustně široce vyložil pojem *předmět kontroly* a v důsledku této skutečnosti nesprávně posoudil rozsah oprávnění žalovaného týkající se informací a dokladů, které mu byla stěžovatelka v rámci kontroly povinna poskytnout. Na základě toho městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že byl postup žalovaného v průběhu kontroly zákonný, oprávněný a nevybočující ze zákonem vymezené působnosti a pravomoci správního orgánu.

[5] Z uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se neztotožňuje s vyjádřením stěžovatelky o nezákonnosti a nesprávnosti napadeného rozsudku, neboť má jednoznačně za to, že městský soud formuloval své závěry jasně, logicky a s dostatečným odůvodněním jednotlivých bodů žaloby. Žalovaný odmítl tvrzení stěžovatelky, že po stěžovatelce vyžadoval dokumenty a informace, které nebyly nezbytné pro dosažení účelu kontroly. Žalovaný výzvou k poskytnutí předmětných dokladů a údajů nepřekročil rozsah stanoveného předmětu kontroly a meze svých zákonných oprávnění. Žalovaný nepožadoval po stěžovatelce podklady, které by se vztahovaly k její jakékoliv činnosti, ale pouze relevantní podklady, které se vztahovaly ke stěžovatelce jakožto k šířiteli specifikovaných reklam, a to v rozsahu vymezeného předmětu kontroly. Šířitel reklamy při kontrole jakožto osoba kontrolovaná spadá pod režim kontrolního řádu, podle kterého musí poskytovat kontrolnímu orgánu součinnost podle § 8 písm. c) a písm. f) tohoto zákona. Požadavek poskytnutí daňových dokladů, ze kterých jsou zřetelné identifikační údaje objednatelů, byl nezbytný pro zjištění a doložení, kdo byl osobou odpovědnou za obsah reklamy šířené stěžovatelkou. Povinností žalovaného bylo rovněž zjistit rozsah protiprávního jednání v souvislosti se zveřejněním předmětných reklam. Žalovaný tedy jednal v rámci svých pravomocí, pokud požadoval po stěžovatelce sdělit údaje o tištěném nákladu týdeníku. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] V oznámení o zahájení kontroly ze dne 10. 12. 2021 adresovaném stěžovatelce byl předmět kontroly definován jako „*dodržování povinností plynoucích z následujících právních předpisů: zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění souvisejících zákonů; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1169/2011, o poskytování informací o potravinách spotřebitelům; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES)*

č. 1924/2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin a dle 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.“ V dokladu o provedených kontrolních úkonech č. D001-11640/22 ze dne 6. 1. 2022 byl předmět kontroly rozšířen také na plnění povinností plynoucích z kontrolního řádu, jelikož součástí oznámení o zahájení kontroly byl právě požadavek na součinnost. V užším slova smyslu pak byla předmětem kontroly reklama s názvem „Dojde k průlomů v revmatologii?“ na doplněk stravy ArthroCare MAXI uvedená na straně 7 týdeníku Náš REGION JIH číslo 17 ze dne 7. 10. 2021, a reklama s názvem „Kolik z těchto 12 příznaků problému s prostatou se týká Vás (Vašeho manžela)?“ na doplněk stravy ProState Support uvedená na straně 17 týdeníku Náš REGION JIH číslo 19 ze dne 4. 11. 2021. V textu specifikovaných reklam byla žalovaným zjištěna léčebná tvrzení, která je ve spojení s potravinami (doplňky stravy) zakázáno používat, a dále neschválená zdravotní tvrzení. Je přitom nesporné, že stěžovatelka je vydavatelem týdeníku Náš REGION JIH, a je tedy z hlediska zákona o regulaci reklamy šířitelem výše uvedených reklam.

[10] V rámci oznámení o zahájení kontroly ze dne 10. 12. 2021 (a následně i samostatnou žádostí ze dne 6. 1. 2022) požádal žalovaný stěžovatelku s odkazem na § 10 odst. 2, § 8 písm. c) a § 8 písm. f) kontrolního řádu o poskytnutí součinnosti mimo jiné i ke sdělení následujících informací a poskytnutí podkladů:

-Poskytnout daňové doklady (např. kopie faktur) za zveřejnění předmětných reklam uvedených výše, ze kterých budou zřejmé identifikační údaje o osobách objednatelů.

-Sdělit, kolik kusů činil tištěný náklad – týdeníku Náš REGION JIH číslo 17 ze dne 7. 10. 2021 – týdeníku Náš REGION JIH číslo 19 ze dne 4. 11. 2021.

[11] Podle § 6b odst. 2 věta druhá zákona o regulaci reklamy šířitel reklamy je povinen oznámit osobě, která prokáže oprávněný zájem, kdo je zadavatelem a zpracovatelem reklamy. Podle § 7a odst. 4 téhož zákona šířitel reklamy je povinen na výzvu orgánů dozoru pro účely správního řízení podle tohoto zákona sdělit ve lhůtě stanovené orgánem dozoru, nejméně však do 5 pracovních dnů, údaje o osobě zadavatele a zpracovatele reklamy a údaje o osobě, která u něj šíření reklamy objednala.

[12] Podle § 8 písm. c) kontrolního řádu kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby; v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady. Podle písm. f) téhož ustanovení kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.

[13] Podle § 9 písm. a) kontrolního řádu kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.

[14] Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou

pokračování

zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.

[15] Z citovaných ustanovení vyplývá, že kontrolující orgán je oprávněn po kontrolované osobě požadovat údaje, dokumenty a věci v rozsahu, který je specifikován tak, že se musí vztahovat k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby. Kontrolovaná osoba pak je povinna poskytnout součinnost potřebnou k výkonu kontroly.

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že požadavek na poskytnutí daňových dokladů za zveřejnění předmětných reklam byl pro žalovaného potřebný z důvodu, aby mohl prokazatelně identifikovat zadavatele či zpracovatele sporných reklam a vést s ním navazující kontrolní řízení. Stěžovatelka má pravdu v tom, že podle zákona o regulaci reklamy je šířitel reklamy povinen kontrolnímu orgánu „pouze“ sdělit, kdo je zadavatelem a zpracovatelem reklamy, na druhou stranu je však nutno dodat, že šířitel reklamy je při kontrole zároveň osobou kontrolovanou, a spadá tak pod režim kontrolního řádu, podle kterého je povinen poskytovat kontrolnímu orgánu potřebnou součinnost. Účelem kontroly v daném případě bylo zjistit, kdo je osobou odpovědnou za obsah reklamy šířené stěžovatelkou. Protože šířitel reklamy (stěžovatelka) byl pro žalovaného jedinou známou osobou, byla předmětná kontrola zahájena právě s ní a byla tak dotazována v rámci součinnosti na informace, umožňující žalovanému odpovědné osoby jednoznačně a spolehlivě ztotožnit. Jelikož pouhé sdělení jména a kontaktu na osoby odpovědné za obsah šířené reklamy nemusí být pro účely navazující kontroly dostatečné, je zcela pochopitelné, že si kontrolní orgán tato sdělení ze strany kontrolované osoby nechá doložit relevantními podklady, které má tato osoba k dispozici (např. smlouvy, daňové doklady apod.). K tomu lze dodat, že splnění součinnosti nemusí spočívat pouze v předložení požadovaných dokladů, ale fakultativně též ve sdělení, že těmito podklady kontrolovaná osoba nedisponuje.

[17] Městský soud rovněž správně poukázal na to, že údaj o tištěném nákladu týdeníku *Náš REGION JIH* č. 17 ze dne 7. 10. 2021 a č. 19 ze dne 4. 11. 2021, ve kterých byly sporné reklamy zveřejněny, byl pro žalovaného nezbytný k zjištění rozsahu protiprávního jednání (rozsah dopadu reklamy na spotřebitele) ve vztahu k navazujícím kontrolám vedeným se subjekty odpovědnými za obsah reklamy. Je přitom zřejmé, že stěžovatelka jako vydavatel tohoto týdeníku těmito údaji musela disponovat, nebylo tak třeba z její strany vynakládat zvláštní úsilí za účelem jejich získání a předání žalovanému.

[18] Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že žalovaný předmětnými výzvami k součinnosti nepožadoval po stěžovatelce jakékoliv podklady, ale pouze údaje a dokumenty, které se vztahovaly k předmětu kontroly a současně i k činnosti stěžovatelky jakožto šířitele specifikovaných reklam. Jednalo se přitom o údaje a dokumenty relevantní pro zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly. Je tak zjevné, že žalovaný při vyžadování součinnosti postupoval v souladu s § 8 písm. c) kontrolního řádu.

[19] Městský soud proto nepochybil, když dospěl k závěru, že žalobou napadený postup žalovaného, tj. výzva k předložení předmětných dokladů a údajů specifikovaných v bodech 4 a 6 oznámení o zahájení kontroly ze dne 10. 12. 2021, resp. v bodech 1 a 3 žádosti o poskytnutí součinnosti ze dne 6. 1. 2022, není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. dubna 2024

David Hipšr
předseda senátu