



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **EGIS Praha, spol. s r.o.**, se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, zast. Mgr. Janem Pořízkem, advokátem, se sídlem Kováků 554/24, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2021, č. j. MZDR 32153/2021-5/OLZP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2023, č. j. 17 Ad 4/2022-110,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2023, č. j. 17 Ad 4/2022-110, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Státní úřad pro kontrolu léčiv (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 18. 6. 2021, č. j. sukl178665/2021, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 8a odst. 2 písm. d) 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“). Tohoto přestupku se měla dopustit tím, že zadala dne 8. 2. 2017 reklamu na humánní léčivý přípravek Egiramlon ve formě letáku šířeného v počtu 800 kusů na kongresu 42. Angiologické dny v období 23. až 25. 2. 2017, ve které byla uvedena tvrzení, že kombinace ramipril + amlodipin je o 24 % účinnější ve snížení systolického tlaku krve než samotný amlodipin a o 26 % účinnější ve snížení diastolického tlaku krve než samotný amlodipin, kombinace ramipril + amlodipin snižuje TK účinněji než monoterapie amlodipinem, ramipril ve srovnání s placebem signifikantně snižuje riziko kardiovaskulární morbidity, a to o 22 % (str. 2 letáku), Egiramlon prokazatelně snižuje výskyt otoků oproti monoterapii amlodipinem (str. 3 letáku), která neodpovídají údajům uvedeným v souhrnu údajů o přípravku, čímž porušila povinnost uloženou v § 5 odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Za spáchání tohoto přestupku

jí byla podle § 8a odst. 6 písm. b) téhož zákona uložena pokuta ve výši 180.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že snížil uloženou pokutu na částku 170.000 Kč. Ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným a rozsah zjištěných skutečností považoval za dostatečný. Námitky žalobkyně směřující k vnímání adresátů a jejich ovlivnění informacemi uvedenými v reklamě považoval městský soud za otázku nad rámec vytýkaného přestupku, neboť jeho podstatou bylo zadání reklamy a její šíření.

[5] Městský soud nepřisvědčil ani námitce týkající se časového hlediska spáchání přestupku, neboť žalobkyně spekulovala o okamžiku zadání reklamy. Dospěl k závěru, že k zadání reklamy dochází při její skutečné objednávce. Předchozí jednání o reklamě nemají pro posouzení přestupku žádný význam. Zabývat se otázkou promlčení přestupku tudíž nebylo na místě.

[6] Pochybení žalovaného městský soud nespatořoval ani v neužití institutu podle § 43 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), neboť to je implicitně obsaženo v samotném uložení sankce, jejíž odůvodnění musí obsahovat hodnocení závažnosti přestupku a souvisejících okolností. Co se týče žalobcem namítané absence následků přestupku, městský soud uzavřel, že negativní důsledek na veřejné zdraví není znakem skutkové podstaty daného přestupku. Stejně tak není znakem dané skutkové podstaty přestupku to, že informace musí být nepravdivé; jde o jejich rozpor se souhrnem údajů o přípravku.

[7] Každá reklama musí podle městského soudu dostát obecným pravidlům podle § 5 zákona o regulaci reklamy a podle svého druhu pak i dalším požadavkům § 5a či § 5b téhož zákona. Reklama nemůže fakticky nahrazovat či aktualizovat souhrn údajů o přípravku. Reklama se fakticky snažila přimět své adresáty k tomu, aby nahradili monoterapii kombinovanou terapií, aniž by výhodnost či větší účinnost kombinované terapie vyplývala ze souhrnu údajů o přípravku a vlastně tak „zpřesňovala“ údaje, které v něm nebyly uvedeny. Podle městského soudu se proto nejednalo o přípustná doplňující tvrzení.

[8] K výši uložené pokuty městský soud uvedl, že napadené rozhodnutí není v této části nepřezkoumatelné, jestliže v něm není její výše stanovena vyčíslením jejích jednotlivých složek. Konkurenční výhodu, kterou správní orgán prvního stupně promítl do typové závažnosti přestupku, sice žalovaný neshledal, a proto snížil pokutu uloženou žalobkyni, ta však nepředstavovala rozhodující skutečnost pro určení výše pokuty a netvořila tedy její podstatnou složku. Snížení uložené pokuty žalovaným o 5,6 % z původní výše považoval městský soud za dostatečné. Původní ani konečná výše pokuty nevybočila z praxe správních

pokračování

orgánů. Polehčující okolnosti, které žalobkyně namítala, shledal městský soud nepřiléhavými na projednávanou věc a výše uložené pokuty pro žalobkyni nebyla ani likvidační.

[9] Skutečnost, že při vydání správního rozhodnutí nebyla dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí, není podle městského soudu důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Tato lhůta je pouze pořádková a žalobkyně navíc nebrojila proti postupu žalovaného prostředky ochrany proti nečinnosti. Správní orgány rozhodly v rámci zachované promlčecí doby, uložená pokuta byla nízká a nebylo na místě ji dále snižovat pouze proto, že žalobkyně po dobu správního řízení již nespáchala další přestupek. Námitky týkající se pandemie Covid-19 označil městský soud za zcela irelevantní v nyní projednávané věci.

[10] Opodstatněnými neshledal městský soud ani námitky, jimiž žalobkyně brojila proti postupu žalovaného týkajícího se procesních rozhodnutí (o odvolání žalobkyně proti výzvě prvostupňového orgánu k doplnění odvolání a o žádosti žalobkyně o nařízení ústního jednání ve shodný den, kdy bylo vydáno napadeného rozhodnutí), neboť jím nemohlo být zasaženo do práv žalobkyně. Závěrem městský soud dodal, že námitku týkající se problematiky podání vysvětlení a porušení zásady zákazu sebeobviňování posoudil jako opožděně uplatněný nový žalobní bod.

III.

[11] Proti napadenému rozsudku se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit společně s napadeným rozhodnutím a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně vyhodnotil zjištěný skutkový stav; ten nebyl dostatečně zjištěn. Nezohlednil, že správní orgány vycházely pouze z vyjádření stěžovatelky a předložených dokumentů a ignorovaly upřesnění vyjádření a samy si neopatřily žádný podklad rozhodnutí, například vyjádření šířitele reklamy, i když způsob, resp. rozsah šíření reklamy byl stěžovatelce kladen za vinu.

[13] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že se městský soud nevypořádal s její argumentací ohledně uplatnění interpretační zásady, tedy že v pochybnostech se má použít výklad příznivější pro adresáta právního předpisu. Městský soud se podle stěžovatelky ve vztahu k uložené pokutě nevypořádal ani se skutečností, že se stěžovatelka do skončení přestupkového řízení nedopustila žádného dalšího jednání, v němž by bylo možné spatřovat přestupek podle zákona o regulaci reklamy.

[14] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti obsáhle brojí proti nesprávnému posouzení všech námitek, které uplatňovala již v žalobě (blíže viz rekapitulace napadeného rozsudku v odst. [4] až [11] tohoto rozsudku).

IV.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Opakuje jednotlivé stížnostní námitky a ke každé z nich se jednotlivě vyjadřuje za použití závěrů, jež vyslovil městský soud, neboť se s nimi ztotožňuje. K některým kasačním námitkám se pak vyjadřuje

samostatně. Nejvyšší správní soud však s ohledem na dále uvedené nepovažuje za potřebné tuto podrobnější polemiku s kasačními námitkami nyní rekapitulovat.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se prvotně zabýval tím, zda napadený rozsudek nevykazuje některou z vad pořaditelných pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, pro nesrozumitelnost či jiná vada řízení před městský soudem s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku). Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se městský soud nevypořádal s jejími námitkami ohledně uplatnění interpretační zásady a také s tím, že se v průběhu celého přestupkového řízení nedopustila žádného dalšího jednání, v němž by bylo možné spatřovat přestupek podle zákona o regulaci reklamy. Nejvyšší správní soud však shledal jinou vadu, pořaditelnou pod uvedený kasační důvod, kterou se zabýval především. K její existenci byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 10. 2. 2005, č. j. 2 As 38/2004-55, dovodil, že jsou-li v záhlaví soudního rozhodnutí jednoznačně identifikováni účastníci řízení a rovněž správní rozhodnutí, které je předmětem soudního přezkumu, nezpůsobuje obecné znění výroku (například „*Žaloba se odmítá.*“) nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V tehdy posuzovaném případě byl úkon správního orgánu, který byl předmětem soudního přezkumu, v záhlaví napadeného soudního rozhodnutí definován určitě, nezaměnitelně a srozumitelně a Nejvyšší správní soud jej shledal přezkoumatelným. Na tuto judikaturu navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2012, č. j. 2 As 12/2011-134, v němž zdůraznil, že „výrok rozsudku tvoří jednotu s jeho záhlavím, ve kterém je třeba nezaměnitelně označit účastníky řízení a jeho předmět; pokud tomu tak je, pak obecně znějící výrok „Žaloba se zamítá“ nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost rozsudku.“ (důraz přidán soudem).

[20] V rozsudku ze dne 15. 2. 2012, č. j. 2 As 45/2011-64, Nejvyšší správní soud naopak zjistil, že v záhlaví přezkoumávaného usnesení krajského soudu nebylo jednoznačně individualizováno správní rozhodnutí, které bylo předmětem soudního přezkumu. Za této situace zdůraznil, že pouze při nezaměnitelné identifikaci účastníků řízení a přezkoumávaného správního rozhodnutí v záhlaví rozhodnutí krajského soudu je postaveno najisto, koho se řízení o žalobě týká a co je jeho předmětem. Pokud však krajský soud opomene napadené správní rozhodnutí takto vymezit a učiní tak až v rámci odůvodnění svého usnesení, jedná o procesní deficit zakládající nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudcích ze dne 11. 2. 2014, č. j. 2 As 23/2013-34, nebo ze dne 27. 1. 2016, č. j. 3 As 43/2015-29.

pokračování

[21] Shodným pochybením, jehož se dopustil městský soud také v souzené věci, se pak Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 26. 5. 2020, č. j. 4 As 384/2019-27. V něm mimo jiné vyslovil, že „[n]esprávné označení správního rozhodnutí ve výroku, respektive záhlaví, soudního rozhodnutí je v přímém rozporu s požadavkem právní jistoty jeho adresátů. Ve světle citované judikatury, s níž se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje i v posuzované věci a od níž neshledává žádný důvod se odchýlit, je tedy napadený rozsudek krajského soudu nutné považovat za vnitřně rozporný a nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“

[22] Městský soud v záhlaví nyní přezkoumávaného rozsudku označil zcela jiné správní rozhodnutí, než které učinila stěžovatelka předmětem soudního přezkumu. Žalobkyně v žalobě označila jako napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2022, č. j. MZDR 32153/2021-5/OLZP, avšak městský soud v záhlaví napadeného rozsudku označil za přezkoumávané rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2022, č. j. 45858/21/5300-22444-712153. Ve výrokové části napadeného rozsudku pak žalobu zamítl, aniž zde současně označil konkrétní správní rozhodnutí, o němž takto rozhodl. Z výroku rozsudku ve spojení s jeho záhlavím tedy v takovém případě vyplývá, že městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2022, č. j. 45858/21/5300-22444-712153, aniž proti takovému rozhodnutí stěžovatelka žalobou brojila. V záhlaví napadeného rozsudku označené rozhodnutí svým číslem jednacím neodpovídá nejen napadenému rozhodnutí, ale ani jakémukoliv jinému dokumentu, který je obsažen ve správním spise vedeném žalovaným týkajícím se stěžovatelky a nynější věci.

[23] Nejvyšší správní soud také nepřehlédl, že napadené rozhodnutí obsahuje datum svého vydání s údajem 21. 1. 2021, ačkoliv podle data elektronického podpisu na něm obsaženého a s ohledem na průběh řízení v dané věci je nepochybné, že žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl nikoliv dne 21. 1. 2021, nýbrž o rok později, tedy dne 21. 1. 2022 (ostatně správní orgán prvního stupně vydal své rozhodnutí teprve dne 18. 6. 2021, tudíž napadené rozhodnutí z logiky věci muselo být vydáno až po tomto datu). Městský soud sice v odůvodnění napadeného rozsudku na tuto zjevnou nesprávnost upozornil, avšak ve spojení s nesprávně uvedeným číslem jednacím napadeného rozhodnutí v záhlaví napadeného rozsudku je třeba přesto považovat označení napadeného rozhodnutí za nesprávné a v důsledku toho napadený rozsudek za nesrozumitelný.

[24] K právě uvedené nesprávnosti spočívající v chybném roce vydání napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že městský soud měl v případě zjištění tohoto nedostatku o uvedeném zpravit žalovaného, který by toto pochybení mohl zhojit postupem podle § 70 správního řádu a nesprávný rok vydání rozhodnutí, které lze jistě považovat za zjevnou nesprávnost, opravit. Takovým opravným rozhodnutím by nebyl přímo dotčen žádný z účastníků řízení, a nemělo by tudíž vliv na pokračování v dalším řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2016, č. j. 5 As 3/2016-20).

[25] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že nedostatek napadeného rozsudku spočívající v nesprávném označení napadeného rozhodnutí v záhlaví, aniž je napadené rozhodnutí správně identifikováno ve výroku napadeného rozsudku, způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost ve smyslu

§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tento nedostatek přitom brání posouzení zbylých uplatněných kasačních námitek.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud tudíž napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. srpna 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu