



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně: **A 11 s.r.o.**, IČO 27120805, Plzeňská 1348/95, 150 00 Praha 5,
zastoupená Mgr. Ondřejem Hálou, advokátem, Plynářská 671, 280 02 Kolín

proti
žalovaného: **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**, IČO 75014149, Květná 504/15, 603
00 Brno

žaloba proti rozhodnutí ze dne 25.09.2023, č. j. SZPI/AY157-49/2023

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2023, č. j. SZPI/AY157-49/2023 a rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze, ze dne 4. 5. 2023, č. j. SZPI/AY157-10/2023
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného, kterým byla žalobkyně uznána vinnou tím, že porušila níže uvedené právní povinnosti, zjištěné při kontrolách provedených v souladu se zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, v platném znění, nařízením (EU) č. 2017/625, o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech, prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, a zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole, v platném znění, inspektory Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Praze (dále jen „SZPI“ nebo „správní orgán“).
2. Žalobkyně neposkytla součinnost dle žádostí o součinnost k reklamám s názvem „*Hučení v uších přešlo za 20 minut. Zase bez potíží slyším své okolí.*“ (dále jen „Reklama 1“), jejímž obsahem bylo poskytnutí následujících informací: Kolik kusů činil tištěný náklad týdeníku Náš REGION Praha číslo 16 ze dne 26.4.2021? **Zaslání kopie objednávky inzerce** s názvem „*Hučení v uších přešlo za 20 minut. Zase bez potíží slyším své okolí.*“ uvedené na druhé straně týdeníku Náš REGION Praha číslo 16 ze dne 26.4.2021 od zadavatele. Sdělit, **jakým způsobem/formou došlo k objednání reklamy objednatelem.**
3. Obdobně neposkytla součinnost k žádostem k reklamám s názvem: „*Dojde k průlomů v revmatologii?*“ na doplněk stravy ArthroCare MAXI na straně 7 týdeníku Náš REGION JIH číslo 17 ze dne 7.10.2021. „*Kolik z těchto 12 příznaků problému prostatou se týká Vás (Vašeho manžela)?*“ na doplněk stravy ProState Support na straně 17 týdeníku Náš REGION JIH číslo 19 ze dne 4. 11. 2021. (dále jen „Reklama 2“), jejichž obsahem bylo mimo jiné poskytnutí sdělení, **jakým způsobem/formou došlo k objednání reklamy objednatelem.**
4. Žalobkyně ve stanoveném termínu (ani později v průběhu kontroly) na tyto žádosti o součinnost nikterak nereagovala a tímto jednáním porušila § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole a naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o kontrole.
5. Žalobkyni byla za to uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč a povinnost uhradit náklady řízení v paušální částce 1.000,- Kč.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. Žalobkyně předně namítá, že správní orgán při kontrolách požadoval poskytnutí součinnosti spočívající ve sdělení některých informací a doložení některých podkladů, které se nacházely mimo rámec předem vymezených předmětů a účelů obou kontrol a mimo rozsah jeho zákonem vymezené pravomoci a působnosti.
7. Předmětem činnosti správního orgánu při kontrolách žalobkyně tedy mohlo být pouze zjišťování, zda žalobkyně plní povinnosti jí stanovené zákonem o regulaci reklamy, popřípadě na základě tohoto zákona (potažmo dalšími předpisy, na které byly kontroly

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

výslovně zaměřeny). Zásadním hlediskem, na které může být kontrola zaměřena, je přitom hledisko zákonnosti.

8. Předmětem a účelem kontrol bylo zjištění, zda žalobkyně, jakožto šířitel Reklamy 1 a Reklamy 2, dodržela v souvislosti se šířením obou Reklam povinnosti stanovené zákonem o regulaci reklamy, popřípadě na základě něho, anebo povinnosti stanovené dalšími předpisy, na jejichž dodržování byly kontroly výslovně zaměřeny.
9. Dle zákona o regulaci reklamy přitom šířitel reklamy odpovídá pouze za způsob jejího šíření. Šířiteli reklamy je dle zákona o regulaci reklamy uložena toliko povinnost oznámit osobě, která prokáže oprávněný zájem, kdo je zadavatelem a zpracovatelem reklamy [srov. § 6b odst. 2) zákona o regulaci reklamy]. Dle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy je dále šířitel reklamy povinen na výzvu orgánů dozoru pro účely správního řízení podle tohoto zákona sdělit i údaje o tom, kdo u něj šíření reklamy objednal [srov. § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy].
10. Pokud pak výše zmiňované ustanovení § 8 písm. c) Kontrolního řádu hovoří o tom, že je kontrolující oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se „k činnosti kontrolované osoby“, nepochybně není možné toto oprávnění chápat tak, že by snad kontrolní orgán disponoval (v podstatě neomezeným) oprávněním libovolně požadovat podklady k jakékoliv činnosti kontrolované osoby.
11. Z postupu správního orgánu v průběhu kontrol však vyplynulo, že se správní orgán domnívá, že právě takovým bezbřehým oprávněním disponuje. Dané oprávnění je přitom naopak třeba (i ve spojení s povinností zjistit stav věci v rozsahu toliko nezbytném pro dosažení účelu zahájené kontroly) posuzovat tak, že toto se vždy vztahuje pouze k předmětu kontroly, a v předmětném případě tedy k posouzení dodržování povinností žalobkyně při šíření reklam stanovených na základě zákona o regulaci reklamy. Daný závěr vyplývá i z odborné literatury ke kontrolnímu řádu.
12. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že správní orgán postupoval vůči žalobkyni v průběhu kontrol *ultra vires* - mimo rozsah své působnosti a pravomoci, mimo rámec vymezeného předmětu a účelu kontrol, a tedy nezákonně.
13. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že uvedený nezákonný postup správního orgánu vychází z nesprávného výkladu pojmu „předmět kontroly“. Správní orgán totiž zjevně považuje za předmět kontrol jednotlivé Reklamy. Stejně tak je takový nesprávný výklad dle rozhodnutí o odvolání prosazován i žalovaným. Jak však vyplývá již z výše uvedeného, předmětem kontrol nebyly Reklamy jakožto konkrétní věci, ale „dodržování ustanovení dle zákona č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy, zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění souvisejících zákonů a dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách“. Sám kontrolní orgán takto předmět kontrol vůči žalobkyni již v oznámení o zahájení kontrol vymezil.
14. Z postupu správního orgánu v rámci kontrol dále vyplynulo, že tento nikterak nezohlednil ústavně garantovanou zásadu zákazu sebeobviňování. Z mnohých konstatování správního orgánu totiž vyplynulo, že tento opírá „nutnost“ své dispozice s vyžádanými podklady tím, že dané podklady potřeboval pro účely ověření, zda je žalobkyně skutečně jen šířitelem předmětných reklam anebo zda je i jejich zadavatelem a/nebo zpracovatelem, a zda tedy

nemá být subjektem zamýšleného řízení o správním deliktu, ve kterém se má posuzovat možný protiprávní obsah reklam.

15. Mezi základní a ústavně garantovaná práva pak patří mimo jiné zásady, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví [srov. čl. 2 odst. 2) Listiny základních práv a svobod], anebo že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá [srov. čl. 2 odst. 3) Listiny základních práv a svobod]. Také tato základní ústavní zásada byla při postupu správního orgánu v průběhu obou kontrol narušena.
16. Pokud správní orgán požadoval po žalobkyni doložit daňové doklady k tomu, aby měl lepší pozici pro potenciální zahájení přestupkového řízení proti zadavateli, zpracovateli a objednateli Reklam 1 (jak vyplývá z některých protokolů vydaných v rámci Kontroly 1), žádná taková povinnost jí ze zákona nevyplyvá. Podle zákona o regulaci reklamy tíží žalobkyni toliko povinnost sdělit, kdo je zadavatelem, kdo je zpracovatelem a kdo je objednatelem Reklam 1. Žalobkyně takto nesporně učinila a řádně tyto osoby pro správní orgán identifikovala. Kontrola 1 se žalobkyní měla jasně vymezený předmět a tohoto bylo třeba se při vyžadování součinnosti vůči žalobkyni držet.
17. Správní orgán opakovaně uváděl, že informace o nákladu tisku pro něj byly nezbytné ke zjištění rozsahu protiprávního jednání. Otázka rozsahu protiprávního jednání jiného subjektu než je žalobkyně, která jako šířitel Reklam 1 za (potenciálně) vadný obsah inzerce neodpovídala, však není předmětem ani účelem zahájené kontroly 1. Kontrola 1 se totiž ve vztahu k žalobkyni mohla dotýkat toliko posouzení plnění jejích vlastních povinností dle vymezených předpisů.
18. Kontrola dle kontrolního řádu je obecně postupem, který procesně předchází eventuálnímu správnímu řízení. Právě až v takovém správním řízení (vůči osobě odpovědné za případný vadný obsah inzerce) je přitom otázka rozsahu protiprávního jednání relevantní, a to pro účely rozhodování o případně ukládané správní sankci.
19. Zjištění rozsahu šíření Reklam 1 by ve vztahu k žalobkyni ostatně nemohlo mít žádnou relevanci. Otázka rozsahu případného protiprávního jednání žalobkyně totiž nemůže být ani teoreticky předmětem kontroly, když zákon o regulaci reklamy šířiteli žádné povinnosti v souvislosti s rozsahem šíření reklamy nepředepisuje. V tomto smyslu je tedy třeba opětovně odkázat na výše zmíněné ustanovení § 2 Kontrolního řádu a výklad týkající se pojmu „předmět kontroly“.
20. K požadavku správního orgánu na sdělení a doložení, jaké podklady a od jakých subjektů žalobkyně obdržela pro zveřejnění Reklam 1 [vytýkáno v bodě E) výroku rozhodnutí, jak žalobkyně v reakci na předmětnou žádost o součinnost správnímu orgánu sdělila, žalobkyně neeviduje žádnou zákonnou povinnost takové podklady archivovat, a tedy ani povinnost je správnímu orgánu jakkoliv specifikovat a dokládat. Žalobkyně přitom dostala beze zbytku své povinnosti dle kontrolního řádu tím, že řádně správnímu orgánu sdělila, od jakého subjektu dané podklady obdržela.
21. V daném smyslu lze odkázat na ustanovení § 7a odst. 2 zákona o regulaci reklamy, dle kterého povinnost poskytnout materiály a informace vztahující se k reklamě zatěžuje jejího zadavatele, a nikoliv tedy žalobkyni, jakožto šířitele.

22. Co se týče poskytnutí informací týkající se objednávky Reklam 1, není pravdou, že by žalobkyně řádnou součinnost na danou otázku neposkytla. Žalobkyně správnímu orgánu sdělila, že objednávkou Reklam 2 nedisponuje, a že tak tuto není schopna doložit.
23. Je přitom nutno zopakovat, že žalobkyně neměla a nemá povinnost objednávky inzerce archivovat, a že jí tak nedoložení objednávky Reklam 2 nelze v souvislosti s předmětem Kontroly 2 jakkoliv klást k tíži.
24. V bodě C) výroku rozhodnutí správní orgán vyčetl žalobkyni to, že údajně nesplnila povinnost poskytnout správnímu orgánu součinnost v důsledku toho, že údajně nijak nereagovala na žádost o součinnost datovanou ke dni 15. 7. 2021.
25. Žalobkyně odmítá, že by se v důsledku dané skutečnosti dopustila vytýkaného přestupku. Pokud jde o body 1) a 2) uvedené žádosti o součinnost, této již žalobkyně dříve v průběhu kontroly 2 očividně vyhověla. Nebyl žádný rozumný důvod, proč správní orgán tyto otázky zkopíroval a zopakoval.
26. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Dále uvedl, že podle ustanovení § 8 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb. je kontrolní orgán v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby.
27. Předmět kontroly přitom správní orgán prvního stupně vnímal jak v jeho širším, tak i užším smyslu. Předmět kontroly v širším smyslu v Oznámení o zahájení kontroly ze dne 11. 6. 2021 kontrolní orgán vymezil 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.*“
28. Jelikož součástí Oznámení o zahájení kontroly byl požadavek na poskytnutí součinnosti dle § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., byl v následujícím kontrolních materiálech předmět kontroly dále rozšířen na plnění povinností plynoucích ze zákona č. 255/2012 Sb.
29. V užším slova smyslu pak byly dle správního orgánu prvního stupně předmětem kontroly reklamy na potraviny - doplňky stravy zveřejněné v týdeníku Náš REGION.
30. Žalobkyně je vydavatelem řady tištěných titulů a provozuje řadu zpravodajských webů. Mimo jiné je vydavatelem tištěného periodika s názvem NÁŠ REGION, a současně provozovatelem webových stránek www.nasregion.cz, na kterém je publikována on-line verze periodika NÁŠ REGION.
31. Žalobkyně proto byla dle § 1 odst. 7 zákona č. 40/1995 Sb. nepochybně šířitelem předmětných reklam. Šířitel reklamy je povinen dle § 6b odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, oznámit osobě, která prokáže oprávněný zájem (v daném případě SZPI), kdo je zadavatelem a zpracovatelem reklamy. Šířitel reklamy je rovněž povinen dle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

32. V předmětných reklamách byla kontrolním orgánem zjištěna takzvaná léčebná tvrzení, která je ve spojení s potravinami (doplňky stravy) zakázáno používat – viz ustanovení článku 7 odst. 3 nařízení (EU) č. 1169/2011. V textu reklam byla dále zjištěna neschválená zdravotní tvrzení, která jsou v rozporu s článkem 10 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006, o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin, podle kterého Zdravotní tvrzení jsou zakázána, pokud neodpovídají obecným požadavkům v kapitole II a zvláštním požadavkům v této kapitole a pokud nejsou schválena v souladu s tímto nařízením a obsažena v seznamu schválených tvrzení stanovených v člancích 13 a 14.
33. Podle ustanovení § 9 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb. je dále povinností kontrolního orgánu „...zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady“.
34. Požadavek kontrolního orgánu na to, aby šířitel reklamy poskytl informace a údaje o zadavateli či zpracovateli reklamy, smlouvy regulující jejich vzájemné vztahy, případně další informace a související dokumenty, jako tomu bylo učiněno v případě předmětné kontroly, byl tak plně legitimní.
35. Recipročně k výše uvedené povinnosti kontrolujícího je kontrolovaná osoba podle ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb. „... povinna umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.“
36. Dle ustanovení § 2 téhož zákona je SZPI jakožto kontrolní orgán oprávněna kontrolovat povinnosti, které byly kontrolované osobě uloženy na základě předpisů (zde povinnosti uložené v žádostech o součinnost na základě ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb.). Kontrolní orgán tedy postupoval plně v mezích zákonnosti, když na základě zákonného zmocnění požadoval po obviněném coby šířiteli předmětné reklamy součinnost a její splnění následně kontroloval.
37. Povinnost poskytovat potřebnou součinnost přitom nelze vykládat tak, že účastník řízení poskytuje součinnost jen do té míry, do které jí to stanoví speciální právní předpisy hmotněprávní povahy (zde zákon o regulaci reklamy). Zákonem č. 255/2012 Sb. je rozsah požadovaných údajů, informací a dokumentů specifikován pouze tak, že tyto musí vztahovat k předmětu kontroly. Kontrola přitom dle názoru Nejvyššího správního soudu „... představuje interaktivní činnost, která z povahy věci a cíle, jehož má být dosaženo (tj. zjištění, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly na základě těchto předpisů uloženy), vyžaduje vzájemnou komunikaci a součinnost mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou.“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 As 102/2019).
38. Tvrzení žalobkyně o překročení rozsahu předmětu kontroly, jakož i argumentaci odkazující na vybrané ustanovení právních předpisů a vybrané pasáže odborné literatury týkající se zákonnosti kontroly tak odvolací orgán nemůže přisvědčit.
39. Jelikož žalobkyni byla v mezích vymezeného předmětu kontroly na základě zákona o kontrole uložena povinnost součinnosti, měla jednoznačně stanovenou povinnost tuto součinnost splnit a požadované informace kontrolujícímu sdělit (či uvést, že takovými informacemi nedisponuje a toto zdůvodnit). Bez ohledu na to, jaké má podnikatelský subjekt hmotněprávní povinnosti stanovené v jiných speciálních předpisech, má totiž takový subjekt, pokud se ocitne v pozici kontrolované osoby, v souladu s ustanovením § 8 písm. c)

zákona č. 255/2012 Sb. povinnost poskytnout kontrolnímu orgánu údaje, dokumenty a věci vztahující se k předmětu kontroly.

40. Z logického výkladu tohoto ustanovení vyplývá, že se daná povinnost vztahuje na údaje, dokumenty a věci, které existují a kontrolovaná osoba jimi disponuje a mohla by je kontrolnímu orgánu na jeho žádost poskytnout. Pakliže požadovaná informace, údaj či věc neexistuje či není v dispozici kontrolované osoby, je v zájmu kontrolované osoby, aby o této skutečnosti kontrolní orgán informovala.
41. Tuto obecně konstruovanou povinnost poskytnutí součinnosti přitom nelze vykládat tak, že kontrolovaná osoba poskytuje součinnost jen do té míry, do které jí to stanoví speciální právní předpisy hmotněprávní povahy. Je také namístě neopomenout fakt, že neposkytnutí požadované součinnosti, za které může být považováno neposkytnutí informace, údaje či věci či záměrné nepravdivé tvrzení o neexistenci takové informace, údaje a věci, může být v navazujícím správním řízení posouzeno jako přestupek, za který může být uložena sankce, jako se tomu děje v nyní posuzovaném případě. Z průběhu kontroly je patrné, že kontrolující nepožadoval po účastníku řízení libovolně jakékoliv podklady, které by se vztahovaly k jakékoliv činnosti účastníka řízení, ale pouze relevantní podklady, které se vztahovaly k účastníku řízení jakožto k šířiteli jasně vyspecifikovaných reklam, přičemž svůj požadavek na poskytnutí informací ve všech případech dostatečně zdůvodnil.
42. Žalovaný si je plně vědom toho, že odpovědnost za obsah reklamy, která je v rozporu s právními předpisy, nese podle zákona č. 40/1995 Sb. zadavatel a zpracovatel reklamy. V průběhu kontroly nicméně nebylo konstatováno, že by to byla žalobkyně v pozici šířitele reklamy, který by za obsah reklamy nesl odpovědnost. Nicméně jako šířitel reklamy mohla ozřejmit kontrolnímu orgánu osoby, které za obsah reklamy odpovídají, na tyto skutečnosti byla v rámci uložené součinnosti dotazována. Odpovědnost za obsah reklamy dle hmotněprávního předpisu však nelze zaměňovat za odpovědnost účastníka řízení jakožto kontrolované osoby ve vztahu k povinnostem, které mu ukládá zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, a to zejména ve vztahu k poskytování součinnosti, která je pro kontrolujícího nezbytná právě za účelem identifikace osob zodpovědných za obsah reklamy.
43. Jak bylo uvedeno výše, kontrolní orgán je dle § 9 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb. v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly. Časové určení, zejména datum zadání reklamy, datum zpracování reklamy, vymezení doby, po kterou byla reklama šířena, odpovědných osob, náklady tisku (tedy množství/počet vydaného periodika s ohledem na vyhodnocení rozsahu dopadu takové reklamy na spotřebitele), to vše jsou relevantní údaje nezbytné pro zjištění povahy a rozsahu protiprávního jednání osob, které za obsah reklamy nesou odpovědnost.
44. Žalovaný má za to, že u všech konkrétních požadavků na poskytnutí součinnosti tyto směřovaly výhradně ke zjištění výše uvedených skutečností k řádnému zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly.
45. Žalovaný proto odmítá tvrzení žalobkyně, že by po ní požadoval informace v rozporu s úpravou ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně byla proto povinna informace požadované kontrolním orgánem na základě součinnosti poskytnout s tím, že jejich poskytnutí mohla odmítnout pouze v případě, že by tyto neměla k dispozici.

Neposkytnutí součinností požadovaných informací z těchto důvodů by však byla povinna řádně odůvodnit, což neučinila.

46. Žalovaný dále odmítá tvrzení žalobkyně, že požadavek poskytnutí předmětných údajů a dokladů nezohledňuje ústavně garantovanou zásadou sebeobviňování. K tomu uvádí, že předložení existujících dokumentů není sebeobviněním, neboť obviněnému nic nebrání se k těmto údajům vyjádřit a doložit, že z jeho strany nedošlo k protiprávnímu jednání. Shodný názor zastává judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016 – 39).
47. Žalovaný proto na základě výše uvedeného rovněž odmítá, že by správní orgán měl při výkonu kontroly porušit základní práva žalobkyně na to, aby správní orgán šetřil práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby [srov. ustanovení § 9 písm. b) kontrolního řádu]. Žalovaný neseznal ani porušení základních zásad správního řízení neseznal.
48. Kontrolní orgán požadoval v rámci součinnosti od obviněného informace plně v souladu s právními předpisy. Žalobkyně byla povinna těmto požadavkům vyhovět (§ 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb.) Jejich neposkytnutí tak dle žalovaného zakládá plnou odpovědnost žalobkyně za spáchání přestupků dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb. tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí a řádně zdůvodněno v jeho odůvodnění.

III.

Posouzení žaloby

49. Městský soud v Praze (dále též jen jako „městský soud“, nebo jen „soud“) na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]), přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně řízení, která jejich vydání předcházela. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
50. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení ústního jednání, jelikož žalobkyně i žalovaný s takovým postupem souhlasili
51. Základní žalobní námitky se týkaly nezákonného postupu kontrolního správního úřadu, který svými žádostmi, kterými požadoval po žalobkyni informace překračující její zákonnou povinnost uvedenou v ust. § 6b odst. 2 a § 7a odst. 4 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, postupoval vůči žalobkyni v průběhu kontrol *ultra vires* - mimo rozsah své působnosti a pravomoci, mimo rámec vymezeného předmětu a účelu kontrol a v rozporu se zákazem sebeobviňování.
52. Nejvyšší správní soud se otázkou zákonnosti tohoto postupu správního orgánu prvního stupně vůči žalobkyni zabýval v rozsudku ze dne 17. 4. 2024, č.j. 7 As 199/2023 – 63, v řízení týchž účastníků o žalobě proti nezákonnému zásahu, který žalobkyně spatřovala ve vydávání výzev k poskytnutí součinnosti v rámci prováděné kontroly, na jejichž základě byla žalobkyně vyzvána k poskytnutí následujících dokladů a informací:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

„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.“

53. Nejvyšší správní soud dospěl v tomto rozsudku k následujícím závěrům:

„[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.“

54. Co se týče námítky týkající se sebeobviňování, Nejvyšší správní soud se v rozsudku, na který odkázal žalovaný, tj. v rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016 – 39, s touto námitkou vypořádal v bodech 21 a 22, ve kterých uvedl: „Zákaz sebeobviňování je vykládán jako součást práva na spravedlivý proces plynoucí z čl. 6 Úmluvy z čl. 37 odst. 1 Listiny. Ač obě

ustanovení zaručující právo na spravedlivý proces hovoří o ochraně v trestním řízení, je pravdou, že se v důsledku dlouhodobé konstantní judikatury vztahují na veškerá řízení trestněprávní povahy, tj. i na správní trestání. ... Městský soud ... citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 - 52, ... že orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání i vůči němu. Samotná povinnost předložení existujících dokumentů tak není sebeobviněním, neboť adresátovi povinnosti nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal. ... Nejvyšší správní soud tak je názoru, že povinnost provozovatele vysílání předložit Radě na její výzvu záznam odvysílaného pořadu je poskytnutím součinnosti předložením existujícího dokumentu a není v rozporu se zákazem sebeobvinění. Opačný názor by znamenal eliminaci kontrolní činnosti orgány veřejné moci.“ Ústavní stížnost do toho rozhodnutí byla odmítnuta, viz nález I. ÚS 529/17.

55. Soud tak s odkazem na shora uvedené judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu považuje žalobní námitky týkající se tohoto postupu za nedůvodné.
56. Žalobkyně však dále v žalobě uvedla, že co se týče poskytnutí informací týkající se objednávky Reklam 1, není pravdou, že by žalobkyně řádnou součinnost na danou otázku neposkytla, když správnímu orgánu sdělila, že objednávkou reklamy nedisponuje, a že tak tuto není schopna doložit.
57. Žalovaný k tomu ve svém vyjádření nic neuvedl. Rovněž v jeho rozhodnutí k této otázce není nic uvedeno, ačkoliv žalobkyně tuto skutečnost v odvolání namítala - viz str. 23 odvolání.
58. Soud se musí touto otázkou podrobně zabývat, jelikož vymezení skutku neboli popis jednání, kterým se má účastník dopustit naplnění skutkové podstaty nějakého přestupku, je v rozhodnutí, kterým je účastník trestán, esenciální.
59. Ze správního spisu zjistil soud následující:
60. V žádosti o součinnost 21. 6. 2021 správní orgán požadoval mj. v bodě 1 zaslání kopie objednávky. Žalobkyně nereagovala. Správní orgán následně konstatoval celkové neplnění součinnosti, ale k plnění tohoto konkrétního bodu neuvedl nic.
61. V žádosti o součinnost ze dne 15. 7. 2021 správní orgán opět požadoval mj. kopii objednávky, a následně opět konstatoval neplnění součinnosti.
62. Dne 13. 8. 2021 žalobkyně podala námitky. Ve „Vyřízení námitek – Sdělení“ ze dne 1. 9. 2021 správní orgán částečně námitkám vyhověl a rovněž na str. 10 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že: **„kontrolované osobě (účastníku řízení) nemělo být ani v jednom případě kvalifikováno neposkytnutí součinnosti vztahující se k nepředložené objednávce inzerce a bližších údajů o zpracovateli inzerce. Uvedené nesprávnosti a opravy kontrolních zjištění byly dne 3.9.2021 provedeny formou Dodatku k Protokolu č. X a k Protokolu o kontrole č. X ze dne 26.7.2021, který byl účastníku doručen dne 7.9.2021.“**
63. Dne 14. 9. 2021 správní orgán v dokumentu nazvaném „Dodatek č. P009-11640/21/F01 k Protokolu o kontrole č. P009-11640/21 ze dne 26. 7. 2021“ změnil formulaci žádosti o součinnost a požadoval v bodě 2 sdělit, jakým způsobem/formou došlo k objednání reklamy, a dále požadoval sdělení, zda žalobkyně disponuje objednávkou na reklamu.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

64. Dne 16. 9. 2021 podala žalobkyně námitky a správní orgán je v rozhodnutí pouze konstatuje, když uvádí na str. 11, odstavec 3, poslední věta svého rozhodnutí: „K bodu 2 žádosti o součinnost účastník řízení uvedl, že objednávkou reklamy v tuto chvíli nedisponuje a že tak tuto není schopný kontrolnímu orgánu doložit.“ V návaznosti na to na str. 13, odstavec 1 pak správní orgán pouze konstatuje, že shledal nesplnění součinnosti částečně v bodě 2, aniž by tento závěr blíže rozvedl.
65. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je však pod písmenem C) bod 1. a 2. a písmenem D) bod. 2. žalobkyně uznána vinnou z přestupku neposkytnutí součinnosti podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o kontrole, které spáchala tím, že nezaslala kopie objednávek a nesdělila jakou formou/způsobem došlo k objednání reklam.
66. Soud tak má za to, že prvostupňové rozhodnutí správního orgánu si ohledně splnění těchto povinností v rámci součinnosti žalobkyně protiřečí, výrok a odůvodnění rozhodnutí jsou rozporná a rozhodnutí je tím v této části nepřezkoumatelné. Jelikož se žalovaný k odvolací námitce žalobkyně týkající se těchto povinností ve svém rozhodnutí rovněž nevyjádřil, je tak i jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud tak úvahy správního orgánu ani žalovaného nemůže přezkoumat a není jeho úlohou obě rozhodnutí v tomto směru doplňovat.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Jelikož soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti obou rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 78 odst. 1 a odst. 3 ve spojení s ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zrušil a věc v souladu s ust. § 78 odst. 4 vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný resp. správní orgán prvního stupně pregnančně zformuluje popis jednání, kterým žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupků podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o kontrole.
68. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Ve věci měla úspěch žalobkyně a soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni ve stanovené lhůtě náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady související s právním zastoupením žalobkyně advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky). Náklady právního zastoupení žalobkyně jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky) a částkou 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto řízení vznikly, činí 11 228 Kč.

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). Případně-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.

Praha 11. prosince 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.