



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **Non-Profit Pharmatest, z. s.**, 1. máje 13, Liberec, zastoupeného advokátem JUDr. Vitem Kučerou, MBA, Obrovského 2407, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 4, Praha 2, proti rozhodnutí ze dne 19. 10. 2023, čj. MZDR 24932/2023-3/OLZP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2024, čj. 17 Ad 19/2023-84,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2024, čj. 17 Ad 19/2023-84, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ve věci jde o přestupek, který spočívá v nesplnění určité zákonné povinnosti. Přestože tuto povinnost má jen šířitel reklamy – a jen on tak může řešený přestupek spáchat –, městský soud nehodnotil, zda sdělení šířená žalobcem byla reklamou. Nepostupoval tedy správně.

1. Popis věci

[2] Žalobcem je zapsaný spolek. Podle stanov je jeho účelem poskytovat veřejnosti obecně prospěšné služby zaměřené na zdraví, a to mimo jiné vytvořením a udržováním informačního zdroje zaměřeného na vlastnosti přípravků, jejich objektivní srovnávání a hodnocení. Žalobce provozuje webové stránky.

[3] Státní ústav pro kontrolu léčiv – orgán příslušný k výkonu dozoru nad reklamou na léčivé přípravky určené lidem – žalobce v dubnu 2022 vyzval, aby sdělil údaje o zadavateli, zpracovateli a šířiteli webových stránek, které provozuje. Měl totiž podezření, že na

stránkách zpřístupněných široké veřejnosti je publikována srovnávací reklama na léčivé přípravky určené lidem (humánní léčivé přípravky), ačkoli to zakazuje § 2a zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Žalobce ve stanovené lhůtě na výzvu odpověděl, že webové stránky nemají za cíl podporu podnikatelské činnosti, a nejsou tedy reklamou. Údaje o zadavateli, zpracovateli a šířiteli proto nelze poskytnout.

[4] V listopadu 2022 ústav žalobci příkazem uložil pokutu za spáchání přestupku podle § 8a odst. 1 písm. p) zákona o regulaci reklamy ve výši 100 000 Kč. Žalobce totiž jako šířitel srovnávací reklamy na humánní léčivé přípravky nesdělil údaje o zadavateli a zpracovateli této reklamy nebo o osobě, která u něj šíření reklamy objednala; tím porušil § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Na stejných závěrech (o žalobcově vině i o výši pokuty) setrval ústav i ve svém navazujícím rozhodnutí (vydaném poté, co byl příkaz v důsledku žalobcova odporu zrušen). Ústav vysvětlil, proč považuje sdělení zveřejněná na žalobcových webových stránkách za reklamu: srovnání léčivých přípravků v kategoriích podle indikace (léky na žíly, rýmu, bolest, poševní záněty, pálení žáhy) je sestaveno tak, aby vedlo k nákupu vítězného léčivého přípravku.

[5] Žalobce se proti rozhodnutí ústavu odvolal, ale neuspěl. Podle Ministerstva zdravotnictví uvedl ústav už v prvotní výzvě, že *na stránkách je publikována reklama na léčivé přípravky, která srovnává jejich vlastnosti*; podrobněji to pak vysvětlil v příkazu a následně v rozhodnutí. I pokud se žalobce domníval, že stránky reklamu neobsahují, neznamená to ještě, že ústavu nemusel poskytnout součinnost vyžadovanou zákonem. Také podle ministerstva mají tvrzení na webových stránkách jednoznačně reklamní charakter. To, zda je tato reklama navíc i nezákonná, nebylo možné posoudit bez žalobcovy součinnosti; proto bylo nutné, aby ji jako šířitel reklamy poskytl.

[6] Rozhodnutí ministerstva napadl žalobce u Městského soudu v Praze, ten jeho žalobu ale také zamítl. Nesouhlasil s tím, že by výzva ústavu popírala zákaz sebeobviňování, a zdůraznil, že žalobce na výzvu řádně nereagoval (neposkytl požadovanou informaci). Konkrétními námitkami týkajícími se povahy šířených sdělení se vůbec nezabýval, protože jsou podle něj v této věci mimoběžné (předmětem řízení není otázka, zda se jedná o reklamu, ale to, zda žalobce poskytl ústavu součinnost).

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce kasační stížnost (nyní tedy vystupuje jako *stěžovatel*).

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[8] Stěžovatel městskému soudu vytýká, že nevysvětlil, proč stačilo jen *předběžné posouzení* toho, zda jsou sdělení na webových stránkách stěžovatele reklamou. Tento závěr je přitom zásadní pro stěžovatelovu přestupkovou odpovědnost. Povinnost součinnosti podle zákona o regulaci reklamy by totiž stěžovateli vznikla teprve za předpokladu, že by webové stránky reklamu obsahovaly; pouhé předběžné posouzení této okolnosti tedy nestačí. Nikoho nelze postihnout za to, že neplní povinnost, kterou nemá; proto je potřeba nejprve najisto postavit, že určitou zákonnou povinnost měl. Městský soud povahu sdělení nepřezkoumával navzdory tomu, že správní orgány se povahou sdělení zabývaly jen povrchně, nevzaly v úvahu jejich vzdělávací účel ani to, že podobná kritická srovnání léků

pokračování

provádějí i další subjekty. Stěžovatel nadto součinnost poskytl – na výzvu ústavu odpověděl. S ohledem na význam řešené otázky stěžovatel požádal, aby NSS nařídil jednání.

[9] Ministerstvo zdravotnictví ve vyjádření ke kasační stížnosti podotklo, že správní orgány zde nemusely závazně stanovit, zda jsou sdělení na webových stránkách reklamou. Stěžovatel nebyl shledán vinným z přestupku týkajícího se *nezákonné* reklamy; to, zda šlo o nezákonnou reklamu, se tedy vůbec neprojednávalo.

3. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost je důvodná. Městský soud se totiž nesprávně odmítl zabývat otázkou, zda šířená sdělení byla reklamou. V důsledku toho pak nevypořádal podstatnou část žalobní argumentace.

[11] Zákon o regulaci reklamy (č. 40/1995 Sb.) obsahuje pravidla pro srovnávací reklamu a reklamu na léčivé přípravky určené k podávání lidem (humánní léčivé přípravky) a dále upravuje obecné požadavky na reklamu a její šíření (§ 1 odst. 1 zákona). Reklamou se rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží (§ 1 odst. 2 zákona). Za reklamu je třeba považovat jakoukoli veřejnou prezentaci, jejímž cílem je propagace podnikatelské činnosti určitého subjektu; pro naplnění definice reklamy není podstatné, zda je reklama zveřejněna s vědomím toho, jehož podnikatelskou činnost propaguje, ani jaké jsou pohnutky toho, kdo ji šíří – zda ji šíří za úplatu a jako součást svého vlastního podnikání (rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 5 As 48/2009-76). Srovnávací reklamou se pak rozumí reklama, která přímo nebo nepřímo označuje jiného soutěžitele nebo jeho zboží či službu (§ 2980 občanského zákoníku).

[12] Srovnávací reklama na humánní léčivé přípravky je obecně zakázána. Zákon ji připouští jen tehdy, je-li zaměřena na odborníky – osoby oprávněné tyto léčivé přípravky předepisovat nebo vydávat (§ 2a zákona o regulaci reklamy).

[13] Za obsah reklamy odpovídá v plném rozsahu její zpracovatel, pokud byla reklama zpracována pro jeho vlastní potřebu; jinak za soulad reklamy se zákonem zpravidla odpovídají společně a nerozdílně zpracovatel a zadavatel reklamy (§ 6b odst. 1 a 3 zákona o regulaci reklamy). Šířitel reklamy odpovídá jen za způsob jejího šíření (§ 6b odst. 2 zákona). Za porušení podmínek stanovených pro srovnávací reklamu (tj. i za porušení zákazu srovnávací reklamy na humánní léčivé přípravky, je-li určena veřejnosti) jsou přestupkově odpovědní zadavatel a zpracovatel reklamy; lze jim uložit pokutu až 2 miliony Kč.

[14] Šířitel reklamy – tedy ten, kdo reklamu veřejně šíří – je povinen na výzvu orgánů dozoru pro účely správního řízení podle zákona o regulaci reklamy sdělit ve stanovené lhůtě údaje o osobě zadavatele a zpracovatele reklamy a údaje o osobě, která u něj šíření reklamy objednala (§ 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy). Orgánem příslušným k výkonu dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy je pro reklamu na humánní léčivé přípravky Státní ústav pro kontrolu léčiv [§ 7 písm. b) zákona]. Pokud právnická osoba v postavení šířitele na výzvu ústavu požadované údaje nesdělí, dopustí se přestupku, za který lze uložit pokutu až 500 000 Kč [§ 8a odst. 1 písm. p) a odst. 5 písm. a) zákona].

[15] I pokud by šířitel reklamy byl současně jejím zadavatelem a zpracovatelem, a tedy mu hrozila pokuta za nezákonnou srovnávací reklamu, je povinen tuto skutečnost dozorovému orgánu na jeho výzvu sdělit. Nejedná se přitom o porušení zásady zákazu sebeobviňování: orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn vyžadovat informace vztahující se ke skutkovému stavu (rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 As 159/2014-52, bod 50).

[16] V nynější věci byla stěžovateli uložena pokuta za to, že Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv nesdělil, kdo je zadavatelem, zpracovatelem či objednatelům reklamy šířené prostřednictvím jeho webových stránek. NSS hned na úvod posuzování věci uvádí, že stěžovateloivu odpověď (ze dne 3. 5. 2022) nelze vyložit tak, že stěžovatel výzvě ústavu vyhověl. Odpověď totiž neoznačuje zadavatele, zpracovatele ani objednatelů reklamy a nelze ji jednoznačně pochopit ani tak, že je těmito subjekty sám stěžovatel. V reakci na výzvu stěžovatel ve skutečnosti jenom zpochybnil, že byl ústav oprávněn po něm cokoli požadovat. Uvedl totiž, že jím provozované webové stránky neobsahují reklamu, a on tedy nemůže být jejím šířitelem.

[17] Stěžovatel tedy orgánu příslušnému k výkonu dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy nesdělil informace, které po něm tento orgán pod hrozbou pokuty požadoval a které měly umožnit, aby se vedlo řízení se zadavatelem a zpracovatelem patrně nezákonné reklamy. Podle správních orgánů a městského soudu se tak stěžovatel dopustil přestupku podle § 8a odst. 1 písm. p) zákona o regulaci reklamy. Stěžovatel ve zkratce tvrdí, že se tohoto přestupku dopustit nemohl, protože nebyl šířitelem reklamy.

[18] Na tuto jeho argumentaci reagovaly správní orgány a městský soud různě. Ústav ve svých rozhodnutích vysvětlil, že stěžovatel šířitelem reklamy byl – tedy za pomoci věcných argumentů podrobně odůvodnil (na stranách 3 až 5 svého rozhodnutí), proč má obsah webových stránek za reklamu. Ministerstvo na závěry ústavu stručně odkázalo. (Oba správní orgány k tomu zdůraznily, že prozatím není namístě posuzovat, zda jde o reklamu *nezákonnou*. To je pravda, ale o to tu spor není. Teď se jen řeší, jak podrobně mají správní orgány zkoumat povahu sdělení.)

[19] Naproti tomu městský soud v podstatě řekl, že zde není třeba zjišťovat, zda se vůbec jednalo o reklamu: stačí, že stěžovatel šířil sdělení, která reklamou na humánní léčivé přípravky být myslitelně mohla (respektive jejichž reklamní charakter nebyl úplně vyloučen). Konkrétně městský soud uvedl:

- Stačí předběžně posoudit, že se o reklamu jedná, a to správní orgány ve svých rozhodnutích udělaly přezkoumatelným způsobem (bod 37 rozsudku).
- Posouzení otázky, zda se o reklamu jedná, ještě nebylo v tomto správním řízení zapotřebí (bod 40 rozsudku).
- Správní orgány nepostupovaly svévolně, protože mohly důvodně nabýt dojmu, že o reklamu jde, a získaly tak možnost žádat od stěžovatele součinnost (bod 42 rozsudku).
- Žalobními námitkami týkajícími se povahy šířených sdělení se soud nezabýval, protože s ohledem na právě uvedené pozbývají smyslu – stávají se mimoběžnými (bod 43 rozsudku).

[20] Tato argumentace ale neobstojí. To, jakou povahu má šířené sdělení (zda jde opravdu o reklamu ve smyslu zákonné definice, nebo jen o ne-reklamní informaci), je totiž třeba postavit najisto už v řízení o přestupku s šířitelem *reklamy*.

pokračování

[21] Před vlastním posouzením upozorňuje NSS na to, že úvahy městského soudu přesně nerozlišují fázi výzvy k součinnosti a fázi řízení o přestupku s šířitelem, který součinnost neposkytl. Toto rozlišení je však důležité, protože stěžovatel ve své žalobě mimo jiné trvá i na tom, že právě už ve výzvě má ústav podrobně zdůvodnit, proč považuje šířená sdělení za reklamu. NSS tedy upřesňuje, že výzva samotná může být tak stručná, jak ji pojal ústav v této věci: stačí šířiteli sdělit, že podle názoru ústavu je na stránkách šířitele publikována reklama na léčivé přípravky, která srovnává jejich vlastnosti (případně k tomu jako přílohu připojit ukázkou takového srovnání). Zde ono *předběžné posouzení* postačí (ostatně výzva není rozhodnutím a postup ústavu coby orgánu dozoru v této fázi neprobíhá ve správním řízení). Hodlá-li ale ústav šířitele za neposkytnutí součinnosti potrestat (uložit mu pokutu ve správním řízení), musí v rozhodnutí o přestupku svůj závěr o povaze sdělení řádně zdůvodnit.

[22] Pokutu za přestupek spočívající v nesoučinnosti šířitele reklamy může podle zákona o regulaci reklamy uložit několik správních orgánů (viz § 7 zákona). Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv svěřuje zákon o regulaci reklamy dozor nad dodržováním zákona mj. ve vztahu k reklamě na humánní léčivé přípravky. To, že se řešená sdělení týkala právě humánních léčivých přípravků a že je stěžovatel veřejně šířil, nepochybně ani on sám. Je však třeba zkoumat, zda byl stěžovatel opravdu šířitelem *reklamy*.

[23] Aby mohl být nějaký čin postižen jako přestupek, musí mít určité znaky. Mezi tyto znaky patří (konkrétněji: jedním z formálních typových znaků je) i subjekt přestupku. Pokud zákon například stanoví, že se určitého přestupku může dopustit jen právnická osoba, nelze za takový přestupek postihnout osobu fyzickou. Zákon o odpovědnosti za přestupky (č. 250/2016 Sb.) k tomuto obecnému pravidlu formulovanému právní naukou dodává, že pokud zákon ke spáchání přestupku vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, může být pachatelem pouze ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má [§ 12 písm. a) zákona]. Přestupek, o který jde v nynější věci, může podle zákona o regulaci reklamy spáchat jen právnická osoba v postavení šířitele reklamy. Zákon nestanoví, že by muselo jít o šířitele *nezákonné* reklamy. V řízení o přestupku podle § 8a odst. 1 písm. p) zákona o regulaci reklamy tedy stačí zjistit, že je šířené sdělení *reklamou*, tj. že splňuje definici, která je obsažena v § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy (a která už byla vyložena i judikaturou – viz [11]).

[24] Stěžovatel v žalobě tvrdil, že sdělení na jeho stránkách reklamou nebyla a že důvody, které vedly správní orgány k opačnému závěru, nemohou obstát. Své konkrétní protiargumenty předložil v bodech 68 až 97 žaloby (na téměř šesti stranách). Vysvětloval, že návštěvníci stránek si na nich musejí značky jednotlivých výrobců sami vyhledávat, že zveřejněné testy popisují jak klady, tak zápory výrobků, že testování se řídí jasnými kritérii apod. Srovnával svá hodnocení s hodnoceními zveřejňovanými na jiných webových stránkách, k pojmu reklamy se dovolával i rozsudku Soudního dvora.

[25] Právě na tyto věcné námitky měl městský soud reagovat. Teprve poté, co by stěžovatelovy konkrétní argumenty vyvrátil vlastním hodnocením věci, mohl uzavřít, že správní orgány postupovaly zákonně, správně označily stěžovatele za šířitele reklamy a po právu ho shledaly odpovědným z přestupku podle § 8a odst. 1 písm. p) zákona o regulaci reklamy. Takto však městský soud k věci nepřistoupil – stěžovatelovy námitky totiž vůbec nevyvracel. Uvedl jen (viz [19]), že správní orgány se povahou sdělení zabývaly

přezkoumatelně. Ani při sebeblahovolnějším kasačním přezkumu nelze v této věci mít za to, že snad městský soud uvážil o všech stěžovatelových hmotněprávních argumentech (nebo alespoň o jejich podstatě) mlčky a v rozsudku pro stručnost sdělil jen výsledek svých úvah. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž dostatečně zřejmé, že městský soud tyto argumenty nezkoumal, a to *vědomě* – v logice svého (chybného) závěru, že povahu sdělení zde zkoumat netřeba.

[26] Úkolem správních soudů – v případě, že zamítají žalobu – je přitom nejen (mlčky prováděným myšlenkovým postupem) ověřit, že správní orgány rozhodly v souladu se zákonem, ale i to (výslovným textem v rozsudku) vysvětlit účastníkovi, který tento předpoklad zpochybnil. Účastník by totiž z rozsudku měl poznat, že a jak soud o jeho argumentech přemýšlel. Stejně jako se má účastník snažit o svých tvrzeních přesvědčit soud, měl by se soud snažit přesvědčit účastníka, že jeho věc neodbyl, ale že ji spravedlivě zvážil (rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2024, čj. 10 Afs 83/2023-105, body 15 a 23).

[27] Kvalita a rozsah soudní argumentace se budou vždy odvíjet od kvality argumentace správních orgánů na straně jedné a žalobců na straně druhé. Může se stát, že správní orgány se vypořádají se všemi aspekty věci velmi pečlivě – a žalobce proti tomu postaví jen takové námitky, které byly ve správním řízení vyvráceny vyčerpávajícím způsobem. Správní soud pak jistě nemusí (ztotožní-li se se závěry správních orgánů věcně) dopodrobna opakovat vše, co dosud zaznělo. I v takovém případě by ale měl žalobce alespoň přesvědčivě vysvětlit (třeba i za pomoci odkazů na konkrétní pasáže napadených rozhodnutí), že už odpověď dostal, zdůraznit ty nejpádňější argumenty správních orgánů či k nim dodat své – byť i jen dílčí – výstižné myšlenky.

[28] NSS proto rozsudek městského soudu zrušil. Je však třeba zdůraznit, že tímto zrušením nezavazuje městský soud k tomu, aby žalobě vyhověl. NSS jen nemůže být prvním soudem, který se bude zabývat tím, zda správní orgány řádně posoudily splnění jednoho ze znaků přestupku podle § 8a odst. 1 písm. p) zákona o regulaci reklamy, tj. že postihovaná právnická osoba byla v postavení šířitele reklamy.

[29] Pro úplnost se NSS vyjádří ještě ke stěžovatelově návrhu na to, aby v kasačním řízení nařídil jednání. O kasační stížnosti rozhoduje NSS zpravidla bez jednání; jednání nařídí, jen pokud to považuje za vhodné nebo pokud provádí dokazování (§ 109 odst. 2 s. ř. s.). V nynější věci NSS dokazování neprováděl a nařízení jednání není ani vhodné z důvodů právě uvedených.

4. Závěr

[30] Městský soud zamítl stěžovatelovu žalobu, aniž se zabýval tím, zda stěžovatel šířil sdělení, která splňovala zákonnou definici reklamy, respektive zda správní orgány tuto skutečnost řádně posoudily. Tato skutečnost však byla ve věci podstatná, protože stěžovatel žalobou napadal rozhodnutí o přestupku, kterého se může dopustit jen šířitel reklamy. NSS proto zrušil napadený rozsudek městského soudu. V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud.

pokračování

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu