



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a.s.**
sídlem Želetavská 1525/1, Praha 4, IČO: 64948242

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 32, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2016, č. j. MPO 57870/2015

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 28.1.2016, č.j. MPO 57870/2015
a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 27.10.2015, č.j. S-MHMP-835888/14/C/Tech-3087 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k odvolání žalobkyně částečně změněno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 27.10.2015, č.j. S-MHMP-835888/14/C/Tech-3087 (dále jen

„rozhodnutí magistrátu“), a to tak, že byla snížena (z 50 000 Kč na 40 000 Kč) pokuta uložená žalobkyni za správní delikt podle § 8a odst. 1 písm. b) 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“) spočívající v porušení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu.

2. Žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť se nedopustila porušení právních předpisů, které je jí napadeným rozhodnutím kladeno za vinu. Správnímu orgánu prvního stupně se podle názoru žalobkyně nepodařilo prokázat, že se reklamy v jejích provozovnách nacházely po delší časové období, aby tak mohl stanovit přiměřenou pokutu. Hlavní příčinu nezákonnosti však žalobkyně spatřuje v tom, že se správní orgány nevypořádaly s její argumentací, že se reklamní polepy nenacházely ani mimo provozovnu, ani na veřejně přístupných místech.
3. Při absenci právní úpravy definice provozovny z hlediska jejích stavebních součástí by v pochybnostech měly být považovány za její součást i vnější strany oken a dveří. U výkladců se pak nejedná o fasádu a citace žalovaného z důvodové zprávy (nadto k již neplatnému zákonu č. 385/2005 Sb.) neobstojí. Důvodová zpráva k novele zákona o regulaci reklamy č. 384/2005 Sb. se o fasádách vůbec nezmiňuje. Vyplývá z ní, že tato novela měla umožnit obcím, aby *dle místních podmínek mohly reagovat na místy hojně rozšířenou pouliční reklamu, zejména pochůzkovou a její různé formy. Smyslem zmocnění není reklamu prováděnou mimo provozovny a mimo zákonem upravené billboardy zcela zakázat, ale pouze omezit její rozsah a některé její formy dle podmínek v jednotlivých obcích.* Žalobkyně dále citovala z uvedené důvodové zprávy a poukázala na to, že nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy je v rozporu s úmyslem zákonodárce, a tedy v rozporu se zákonem. Zákonná regulace nedopadá na reklamní polepy nalepené na vnější straně provozoven.
4. Dále žalobkyně uvedla, že z hlediska působení na veřejnost je naprosto irelevantní, zda tytéž polepy byly nalepeny na vnitřní straně výkladců nebo zavěšeny v prostorách provozovny, neboť i tak by je kolemjdoucí veřejnost vnímala stejně. V takovém případě by ale žalobkyně postížena nebyla, neboť by naplňovala formální výklad právního předpisu. Jednalo se navíc o zcela obvyklá reklamní sdělení, jimiž žalobkyně coby banka nabízela své produkty, oznamovala přechodná zvýhodnění a novinky při poskytování svých služeb. Taková sdělení a jejich grafická podoba nemohly kolemjdoucí nijak obtěžovat, neznečišťovaly okolí a nehyzdily památkově chráněné území. Taková podoba reklamních sdělení (tj. nápisy na výkladních skříních) není ničím novým, vyskytovala se již v dávné minulosti a patří k historické části města. Žalobkyně má za to, že se nejedná o žádný nový negativní jev. Výklad relevantních právních předpisů ze strany žalovaného považuje žalobkyně za formalistický a má za to, že byla postížena za jednání, které není závadné, resp. způsobilé jakéhokoliv negativního působení na veřejnost.
5. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě nejprve uvedl, že posuzovaná sdělení žalobkyně (prezentace propagující její obchodní činnost) byla nepochybně reklamou ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy. Dále odkázal na § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, jakož i na § 2 odst. 6 zákona o regulaci

reklamy, provedený nařízením č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy (dále též jen „nařízení“). Podle § 1 odst. 1 tohoto nařízení se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu na území Pražské památkové rezervace a přilehlém území ohraničeném východní frontou domů Legerovy ulice, a to reklama šířená komunikačními médii uvedenými v § 3 nařízení jiným způsobem, než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona. Výlep plakátů obsahujících reklamu vně provozovny je šířením reklamy mimo provozovnu, a v dané oblasti hl. m. Prahy je tak v rozporu s § 1 odst. 1 nařízení a tím i § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy.

6. K námitce žalobkyně, že její reklama se nenacházela ani mimo provozovnu ani na veřejně přístupných místech, žalovaný s odkazem na právní úpravu uvedl, že v hl. m. Praze lze v oblasti vymezené nařízením zveřejňovat reklamu mimo provozovnu v zásadě jen na zařízeních k tomu speciálně schválených podle stavebního zákona. Reklama na vnější straně výlohy je bezesporu šířená mimo provozovnu, v daném případě na veřejném prostranství a prokazatelně také mimo k tomu určená propagační nebo reklamní zařízení. Pokud žalobkyně šířila reklamu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona, porušila nařízení i zákon o regulaci reklamy.
7. Pokud jde o další argumentaci žalobkyně, žalovaný přiznal písařskou chybu při uvedení odkazu na důvodovou zprávu k novele zákona o reklamě č. 384/2005 Sb., která však na zákonnost napadeného rozhodnutí žádný vliv nemá. Žalovaný vyšel ze smyslu právní úpravy a z důvodových zpráv k zákonu o regulaci reklamy a k nařízení. Důvodem zákazu šířit reklamu na vymezeném území v rozporu s nařízením je nejenom omezení pouliční (pochůzkové) reklamy, ale též ochrana objektů před „hyzděním“. I podle důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb., se má omezení vztahovat i na různé vlající transparenty apod., z čehož je podle žalovaného zřejmé, že zákonodárce předpokládal další možné formy reklamy šířené mimo provozovnu a hodlal umožnit její omezení (zákaz). Žalovaný je toho názoru, že jeho argumentace má věcnou oporu i v důvodové zprávě k nařízení, neboť z ní vyplývá úmysl omezit reklamu umístovanou na fasády domů, z čehož lze dovodit, že toto omezení se týká též výlepu reklamy vně výkladu provozovny. Žalovaný tedy zastává stanovisko, že reklama vylepovaná vně výloh je v rozporu se zákonem, přičemž otázku, zda má tato reklama vliv na kolemjdoucí či nikoli, stejně jako úvahy o vlivu působení této reklamy ve srovnání s reklamou umístěnou uvnitř provozovny považuje žalovaný za irelevantní.
8. Ve věci samé proběhlo dne 14. 3. 2019 ústní jednání před soudem. Žalobkyně při něm odkázala na žalobu a zdůraznila, že žalovaný se nikdy nevypořádal s námitkou, zda reklama umístěná vně prosklené výlohy je reklamou umístěnou v provozovně nebo mimo provozovnu. Žalovaný rovněž odkázal na vyjádření k žalobě a trval na tom, že námitky žalobkyně byly řádně vypořádány. Poté, co soud konstatoval podstatný obsah správního spisu, byla zástupci žalovaného položena otázka, zda ve správní praxi dochází k sankčnímu postihu i těch subjektů, které mají reklamu umístěnou na vnitřní straně výlohy. Zástupce žalovaného odpověděl, že mu taková praxe není známa a že mezi umístěním reklamy vně výlohy a zevnitř výlohy lze spatřovat diametrální rozdíl. K dotazu soudu pak zástupce žalovaného doplnil, že mu není známo, že by docházelo k početně významným postihům

subjektů, které jednaly obdobně jako žalobkyně, tj. umístily reklamní fólii z vnější strany výlohy své provozovny.

9. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
10. Podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako šířitel šíří reklamu nebo anonymní oznámení týkající se voleb, které jsou podle § 2 odst. 1 písm. a), d) nebo e) zakázány.*
11. Podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy *zakazuje se reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu, stanoví-li tak obec svým nařízením vydaným v přenesené působnosti, v rozsahu uvedeném v odstavci 5.*
12. Podle § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy *obec v nařízení vydaném podle odstavce 1 písm. d) stanoví a) veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odstavce 1 písm. d) zakázána, b) dobu, v níž je reklama podle odstavce 1 písm. d) zakázána, c) druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama podle odstavce 1 písm. d) šířena, popřípadě též d) akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.*
13. Podle § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy *reklama šířená komunikačními médii podle § 3 na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu se na území Pražské památkové rezervace zakazuje.*
14. Podle § 1 odst. 2 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy *veřejně přístupným místem mimo provozovnu (dále jen „veřejně přístupné místo“) se pro účely tohoto nařízení rozumí prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví tohoto prostoru.*
15. Podle § 3 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy (v relevantním znění) *komunikačními médii, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech, jsou: a) letáky, navštívenky a vizitky šířené vůči neznámému adresátovi, b) plakáty, kromě těch, které jsou na základě smlouvy uzavřené s hlavním městem Prahou umístěny na městském mobiliáři, a dále tabule, tyče, pulty či jiné konstrukce a zařízení, ať pohybující se, nesené, opřené či zavěšené, včetně jejich osvětlení, upoutané balóny nebo jiné tvary a plovoucí předměty, c)...*
16. Těžištěm sporu v této věci je výklad pojmu „veřejně přístupná místa mimo provozovnu“, konkrétně otázka, zda lze pod tento pojem podřadit i vnější stranu prosklené výlohy (dále jen „výkladec“) provozovny žalobkyně. Řešení této otázky je stěžejní pro závěr o tom, zda byla jednáním žalobkyně, tj. tím, že na svůj výkladec umístila reklamu, naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy.

17. Z důvodové zprávy k novele zákona o regulaci reklamy č. 384/2005 Sb. (jednalo se o zákonodárnou iniciativu hl. m. Prahy), kterou bylo obcím založeno zmocnění k regulaci reklamy na svém území, vyplývá, že účelem této novely bylo zmocnit obce k tomu, „aby dle místních podmínek mohly reagovat na místy hojně rozšířenou pouliční reklamu, zejména pochůzkovou a její různé formy. Smyslem zmocnění není reklamu prováděnou mimo provozovny a mimo zákonem upravené billboardy zcela zakázat, ale pouze omezit její rozsah a některé její formy dle podmínek v jednotlivých obcích. (...) K této snaze vede hl. m. Prahu zejména zájem na tom, aby se reklama především v centru Prahy nešířila mnohdy živelným způsobem, obtěžujícím okolí, nezpůsobovala znečišťování okolí následným odhazováním rozdáváných letáků a nabídek a nehyzdila památkově chráněné objekty. Jde i o možnost tímto způsobem omezit rozdávání letáků propagujících služby, které mohou obsahovat prvky, mnohými považované za pornografické, či za potencionálně obrozující mravnost. Ve zvláštní části důvodové zprávy je pak uvedeno: protože za „problematickou“ reklamu lze označit pouliční reklamu v řadě jejích forem, je navržené ustanovení formulováno tak, aby kromě různých forem tzv. pochůzkové reklamy umožňovalo reagovat i na různé „vlající“ transparency apod.
18. Z důvodové zprávy je seznatelné, že účelem této právní úpravy měla být primárně možnost obcí zakázat zejména reklamu, která je vnímána jako „obtěžující“, „působící znečištění“ (pro svou nadměrnost a nevyžádanost), resp. „hyzdící“ památkově chráněné objekty, event. jinak nevhodnou či problematickou reklamu, nikoliv zakázat veškerou reklamu.
19. Závěr o tom, zda reklamu umístěnou na vnější straně výkladce je nutno podřadit pod reklamu umístěnou (a tedy šířenou) na „veřejně přístupném místě mimo provozovnu“, závisí na tom, jak bude vykládán pojem „provozovna“ a pojem „veřejně přístupné místo“. Ani jeden z těchto pojmů není pro účely zákona o regulaci reklamy blíže konkretizován, pouze v § 1 odst. 2 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy je tento pojem, tj. „veřejně přístupné místo mimo provozovnu“ blíže vymezen, avšak ani toto vymezení dle názoru soudu nedává zcela jednoznačnou odpověď na to, zda výkladec provozovny pod tento pojem spadá, byť spíše svědčí závěru, že tomu tak není.
20. Pod pojem „provozovna“ lze buď podřadit pouze vnitřní prostor objektu (budovy), jak to zřejmě činí živnostenský zákon v první větě § 17 odst. 1 (cit: *Provozovnou se pro účely tohoto zákona rozumí prostor, v němž je živnost provozována*), nicméně tuto koncepci hned poněkud nabourává věta druhá stejného ustanovení živnostenského zákona, podle níž se za provozovnu považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb a mobilní provozovna. K tomuto výkladu se zjevně přiklání žalovaný, který reklamu umístěnou na vnější straně výkladce považuje za reklamu šířenou mimo provozovnu. Podle druhého výkladu, který svědčí žalobkyni, je výkladec, ať se jedná o jeho vnější či vnitřní stranu, součástí provozovny, a reklama umístěná na jeho vnější straně je tedy reklamou šířenou v/na provozovně.
21. Pojem „veřejně přístupné místo“ je pak možné vnímat buď stejně jako „veřejné prostranství“, které vymezuje nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy stejně jako § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) tak, že se jedná o místo „přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví tohoto prostoru“. Dle

tohoto pojetí by vnější stranu výkladce provozovny nebylo možné považovat za veřejně přístupné místo, neboť bezpochyby neslouží obecnému užívání. Tento výklad by tedy svědčil žalobkyni. Pojem „veřejně přístupné místo“ lze však nahlížet i tak, že se jedná (i) o místo, které je z veřejných prostorů viditelné, což by odůvodňovalo pojetí žalovaného, že reklama byla šířena na veřejně přístupném místě.

22. Reklama šířená žalobkyní byla umístěna na vnějším výkladci provozovny, tedy **na provozovně**, a byla **viditelná z veřejného prostoru**. S ohledem na účel právní úpravy by měl být pojem „veřejně přístupné místo“ dle názoru soudu vykládán tak, že se jedná nejen o místo sloužící obecnému užívání, ale též o místo z veřejných prostorů viditelné (což však z aplikovaného nařízení zřetelně nevyplývá). Právě viditelnost reklamy, tj. možnost jejího zhlédnutí co největším počtem osob, je totiž jejím stěžejním znakem. Pokud by právní úprava obsahovala zákaz šířit reklamu na veřejných prostranstvích (veřejně přístupných místech), počítaje v to i místa, jež jsou z těchto veřejných prostorů viditelná, a to bez dalšího, jednání žalobkyně by z hlediska umístění reklamy bezpochyby bylo šířením zakázané reklamy. Kombinací zákonné díkce s pojmem „mimo provozovnu“ však soud považuje za poměrně matoucí a vzbuzující pochybnosti o tom, v jakém rozsahu mohou provozovatelé svoji reklamu šířit. Pokud by totiž takovým zakázaným šířením reklamy bylo i její umístění z vnitřní strany výkladce (tj. její umístění v provozovně), stále by se jednalo o reklamu viditelnou z veřejného prostoru; použití pojmu „mimo provozovnu“ by při tomto výkladu bylo zjevně nadbytečné. Do úvahy se tak oprávněně dostává možnost výkladu, že umístění reklamy na vnějším výkladci provozovny není umístěním mimo provozovnu, a tudíž nejsou splněny obě podmínky pro zakázané šíření reklamy (tj. její šíření mimo provozovnu na veřejně přístupných místech).
23. Soud má za to, že zákon o regulaci reklamy ani nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy nedávají z pohledu adresáta těchto právních norem jednoznačnou odpověď na to, zda umístění reklamy na vnějším výkladci provozovny je zakázaným šířením reklamy. V případě pochybností, zda je takové jednání trestně postižitelné, je tak nutno se v souladu se zásadou *in dubio pro reo*, která je ve správním trestání obecně využitelná, přiklonit k výkladu ve prospěch žalobkyně.
24. Nutno dodat, že výklad žalovaného, resp. posouzení věci z jeho strany, klade důraz primárně na to, kde je reklama umístěna (tj. jestli je reklamní fólie nalepená zvenku nebo zevnitř výkladce). Jakkoli je aplikovaná právní úprava postavena na aspektu umístění reklamy, tj. na tom, kde se reklama nachází, za situace, kdy by byla reklama skutečně umístěna na „zakázaném“ místě, by se posouzení toho, zda se jednalo o reklamu nadměrnou, obtěžující, znečišťující okolí či jinak nežádoucí (např. vlající či se jinak hýbající, svítící či blikající), mělo promítnout do úvah správního orgánu o výši a přiměřenosti ukládané sankce. Jinými slovy, jakkoli je zákazem podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy postihována jakákoli reklama, skutečnost, že se nejedná o reklamu „problematickou“ v uvedeném smyslu, by jistě měla být zohledněna při stanovení výše trestu jakožto okolnost výrazně polehčující, pokud by se ovšem skutečně jednalo o reklamu šířenou mimo provozovnu na veřejně přístupných místech. Takovému závěru však soud nemohl ze shora uvedených důvodů přisvědčit.

25. S ohledem na uvedený závěr již nebylo nutné zabývat se námitkou žalobkyně, že se správnímu orgánu nepodařilo prokázat, že se reklamy v jejích provozovnách nacházely po delší časové období.
26. Protože soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jež bylo založeno na stejných důvodech, podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.).
27. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení tvořených zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 14. března 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu