



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **P. M.**
sídlem X
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Pavlem Bezouškou
sídlem náměstí Jana Žižky z Trocnova 2, 286 01 Čáslav

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2016, č. j. MPO 39618/2016,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou do datové schránky soudu dne 26. 10. 2016, domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2016, č. j. MPO 39618/2016 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru správních agend a krajského živnostenského úřadu (dále jen „krajský úřad“), ze dne 8. 6. 2016, č. j. 085104/2016/KUSK, sp. zn. SZ_053796/2016/KUSK, a toto rozhodnutí potvrdil. Uvedeným rozhodnutím krajský úřad uložil jako orgán příslušný k výkonu dozoru podle

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, ve znění zákona č. 202/2015 Sb. (dále jen „zákon o regulaci reklamy“) žalobkyni pokutu ve výši 20 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 8a odst. 2 písm. a) zákona o regulaci reklamy, jež se měla dopustit tím, že dne 22. 9. 2014 zadala reklamu na tabákové výrobky ve formě reklamního letáčku (tzv. insertu) propagujícího spotřebitelskou soutěž „Vyhraj a jdi do akce“ umístěného ve spotřebitelských baleních cigaret značky C. distribuovaných v období od 1. 7. 2015 do 31. 8. 2015, přičemž tato forma reklamy nespadá pod žádnou z výjimek ze zákazu reklamy na tabákové výrobky uvedených v § 3 odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Ve výroku II byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

2. Žalobkyně v žalobě předně uvádí, že těžiště věci spočívá v posouzení otázky, zda ze strany žalobkyně došlo k porušení zákona o regulaci reklamy tím, že vložila reklamní leták (tzv. insert) do spotřebitelského balení cigaret. Žalobkyně je toho názoru, že žalovaný vykládá § 3 odst. 4 zákona o regulaci reklamy nesprávně a k tíži žalobkyně. Žalovaný totiž zastává názor, že takovýto reklamní leták nelze podřadit pod žádnou z výjimek uvedených v citovaném ustanovení, a tudíž je nutno jej považovat za reklamu zakázanou, přičemž argumentuje zejména tím, že takto vložený leták se může dostat mimo místa, kde je reklama na tabákové výrobky povolena [viz § 4 odst. 3 písm. b) a c) zákona o regulaci reklamy], a působit tak i na nekuřáckou část populace včetně dětí a mladistvých. Takový výklad považuje žalobkyně za nepřipustně extenzivní, resp. výklad výjimek ze zákona za příliš striktní, přičemž se brání tím, že v posuzované věci nebylo prokázáno, že k šíření letáků mimo aprobovaná místa skutečně došlo. Dále uvádí, že dopady této úvahy žalovaného by byly zcela absurdní, neboť na první pohled viditelná reklama velkých rozměrů, avšak umístěná v místě prodeje tabákových výrobků, by byla v souladu se zákonem, kdežto leták, který se dostane do rukou kuřáka až po zakoupení krabičky cigaret, bude shledán za reklamu zakázanou.
3. Žalobkyně dále argumentuje tím, že žalovaný se nevypořádal s jejími námitkami ohledně smyslu právní úpravy. Dle žalobkyně je z důvodové zprávy zřejmé, že vlastní cíl zpřísnění regulace reklamy byl motivován a podněcován úvahou prioritní ochrany dětí a mládeže před masivní reklamou na tabákové výrobky. V daném případě se však o žádnou masivní reklamu nabádající mládež ke kouření nejedná. Letáček propaguje soutěž, které se může zúčastnit ten, kdo si již krabičku cigaret zakoupil, tudíž nemůže působit na mládež, a to z důvodu, že se nachází přímo ve výrobku, který je určen osobám starším 18 let. Žalobkyně dále dodává, že na kuřáky má nepochybně větší vliv viditelná reklama ve formě plakátů umístěných v prodejnách, než reklama umístěná v krabičce cigaret. Restriktivní výklad výjimek z generálního zákazu tabákové reklamy provedený žalovaným a krajským úřadem je tak v rozporu se smyslem zákona o regulaci reklamy.
4. Dle názoru žalobkyně na posuzovanou věc přímo dopadají ustanovení § 3 odst. 4 písm. b) a c) zákona o regulaci reklamy, z jejichž dikce žalobkyně dovozuje, že reklama šířená formou tzv. insertů, pokud probíhá ve specializovaných prodejnách tabákových výrobků, popř. pokud probíhá v té části provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků, je zcela legální. Žalobkyně dále dodává, že je logické, že regulace reklamy může mířit pouze na vlastní aktivní působení reklamy (přímé ovlivňování veřejnosti), a nikoliv na všechny její možné následky dobíhající kdykoliv později a projevující se mimo jiné i tak, že se člověku zpětně reklama vybaví v mysli. Výkladem zastávaným žalovaným by bylo

možno postihnout kteroukoliv reklamu, neboť i nesporně legální reklama se může v mysli jednotlivce realizovat s časovým odstupem.

5. Na závěr žaloby žalobkyně namítá, že § 3 odst. 4 písm. a) zákona o regulaci reklamy není dostatečně jasně formulovaný, neboť ho lze vykládat dvojím způsobem a v takovém případě je povinností žalovaného použít výklad, který je ve prospěch žalobkyně. Dle názoru žalobkyně lze citované ustanovení vykládat tak, že se zákaz reklamy nevztahuje na dvě větší podmnožiny, a to na *reklamu v periodickém tisku, neperiodických publikacích, na letácích, plakátech nebo v jiných tiskovinách* a na *reklamu šířenou prostřednictvím služeb informační společnosti určených výlučně profesionálům v oblasti obchodu s tabákovými výrobky*. Žalobkyně se domnívá, že v tomto případě, kdy zákon nemá zcela jasné znění, má žalovaný povinnost šetřit práva žalobkyně nabytá v dobré víře a vykládat zákon tak, aby žalobkyni žádným způsobem nepoškozoval. Tak se tomu v daném případě však nestalo.
6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve znovu opakuje svou argumentaci obsaženou již v napadeném rozhodnutí. K námitce žalobkyně týkající se „pravého“ smyslu právní úpravy žalovaný uvádí, že způsob, jakým žalobkyně interpretuje smysl právní úpravy regulace reklamy, považuje za zkreslující. Podle výkladu žalobkyně cílem zpřísnění regulace reklamy je ochrana dětí a mládeže před masivní reklamou na tabákové výrobky, což však není případ posuzované reklamy (insertu), neboť nejde o masivní reklamu nabádající mládež ke kouření. Takový výklad žalovaný odmítá, neboť žalobkyně směřuje dvě věci, a to generální zákaz reklamy a omezení daná pro obsah reklamy, která je ze zákazu vyjmuta (zákaz „nabádání ke kouření“). Cílem zpřísnění regulace reklamy bylo dle názoru žalovaného zabránit vzniku nových závislostí na kouření, zejména pak u mladistvých. Z tohoto důvodu zákonodárce dosavadní právní úpravu, která reklamu obecně povolovala (s určitými výjimkami), nahradil všeobecným zákazem s přesně vymezenými výjimkami. Smyslem tedy bylo minimalizovat šíření tabákové reklamy jako takové, nikoliv jen reklamy masivní či nabádající ke kouření. Zároveň žalovaný konstatuje, že v napadeném rozhodnutí není žalobkyni kladeno za vinu, že zadala reklamu, která by nabádala ke kouření. Tuto námitku tedy žalovaný považuje za nedůvodnou. Žalovaný dále trvá na tom, že reklamu ve formě reklamního letáčku umístěného ve spotřebitelském balení cigaret nelze považovat za výjimku z obecného zákazu reklamy na tabákové výrobky, neboť okamžikem prodeje tabákového výrobku se reklama dostává mimo prostory, kde je přípustná, přičemž dle žalovaného nebylo nutné prokazovat, že k šíření letáků mimo aprobevaná místa skutečně došlo. Pokud jde o otázku žalobkyně, zda má na nekuřáky větší vliv „viditelná“ reklama umístěná v prodejnách, nebo „skrytá“ reklama ve spotřebitelských baleních cigaret, tato otázka není dle názoru žalovaného při posuzování objektivní stránky předmětného správního deliktu zásadní. Intenzita dopadu reklamy na spotřebitele představuje okolnost, která může zvýšit nebo snížit závažnost konkrétního protiprávního jednání a jejíž posouzení může být případně použito až při rozhodování o výši uložené sankce. Pokud jde o žalobkyní namítanou nepřesnost právní úpravy týkající se § 3 odst. 4 písm. a) zákona o regulaci reklamy, k tomu žalovaný uvádí, že je z textu zákona dostatečně patrné, že se tato výjimka týká vyjmenovaných typů reklamy, avšak za podmínky, že jde o reklamu určenou profesionálům v oblasti obchodu s tabákovými výrobky. Takový výklad je zřejmý i z důvodových zpráv k zákonu č. 132/2003 Sb. a k zákonu č. 25/2006 Sb., kterými byla regulace reklamy na tabákové výrobky zpřísněna. Pro úplnost žalovaný uvádí, že žalobkyně byla již v minulosti obeznámena se způsobem, jakým krajský úřad posuzuje jednání, kterým je zadání reklamy prostřednictvím letáku umístěného ve spotřebitelském balení cigaret, neboť krajský úřad vedl s žalobkyní obdobné

správní řízení již v roce 2012, kdy reklama ve formě tzv. insertu propagující spotřebitelskou soutěž „MARLBORO EUROPEAN FESTIVAL TOUR“ byla shledána nelegální, neboť byla v rozporu s § 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy. Žalobkyně tedy nemohla být při zadání aktuálně posuzované reklamy v dobré víře, že její jednání je zákonné. Žalovaný je tedy toho názoru, že se žalobkyně nemůže dovolávat svých práv nabytých v dobré víře. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

7. Žalobkyně podala dne 4. 7. 2017 repliku k vyjádření žalovaného, ve které uvedla, že nesouhlasí s tím, jak žalovaný interpretoval důvodovou zprávu k zákonu č. 132/2003 Sb. K tomu žalobkyně dále dodává, že v minulosti byla reklama na tabákové výrobky obecně povolena, přijetím výše uvedeného zákona však došlo k otočení situace, takže nyní je reklama na tabákové výrobky obecně zakázána. Podle žalobkyně je tato změna neslučitelná s principem právní jistoty adresátů právních norem. Výklad žalovaného ve směru obecného zákazu jako celku (tj. bez zdůvodnění ochranou mládeže jakožto specifické zájmové skupiny) tuto nejistotu ještě více posiluje. S výkladem žalovaného se proto žalobkyně neztotožňuje, přičemž má za to, že takovéto změny v právní úpravě musí mít své řádné odůvodnění, jež žalobkyně shledává právě v ochraně nejvíce ohrožené skupiny – mládeže. K otázce šíření reklamy žalobkyně uvádí, že výklad žalovaného, který dovozuje působení reklamy mimo aprobevaná místa v případě, že dojde k otevření krabičky mimo provozovny prodávající takové výrobky, je podle názoru žalobkyně formalistický a dovedený do absurdnosti. Pak by totiž bylo nutné zavést i povinnost zpětného odevzdávání krabiček od cigaret, neboť pohozená krabička od cigaret by též mohla působit jako reklama a její původ by byl přiřítatelný výrobcí cigaret. Takovéto úvahy jsou dle žalobkyně velmi vzdálené od praktického fungování společnosti a od cíle regulace reklamy na tabákové výrobky. K předchozímu správnímu řízení, které se týkalo spotřebitelské soutěže „MARLBORO EUROPEAN FESTIVAL TOUR“, žalobkyně uvedla, že se domnívala, že se jednalo o ojedinělý excés ze strany krajského úřadu, když správní orgány celou řadu let nerozporovaly legálnost reklamy ve formě tzv. insertů. V závěru svého vyjádření žalobkyně namítá, že žalovaný se při vydávání napadeného rozhodnutí nevypořádal s otázkou jeho nezbytnosti. Žalobkyně se domnívá, že žalovaný měl své rozhodnutí podrobit testu proporcionality a posoudit, zda je vůbec v posuzovaném případě nezbytné přistoupit k uložení peněžité sankce, zejména pak z pohledu možného omezení svobodného podnikání žalobkyně garantovaného v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Obsah správního spisu

8. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti: Dne 7. 9. 2015 postoupil Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor správní a krajského živnostenského úřadu, krajskému úřadu jako věcně a místně příslušnému dozorovému orgánu podnět týkající se reklamy na cigarety zn. C., neboť pojal podezření, že reklama na podporu spotřebitelské soutěže „Vyhraj a jdi do akce“ je v rozporu se zákonem o regulaci reklamy. Krajský úřad se proto obrátil na žalobkyni se žádostí o podání informací týkajících se reklamy podporující tuto spotřebitelskou soutěž a ta uvedla, že v rámci spotřebitelské soutěže bylo mimo jiné vyrobeno a ve spotřebitelském balení cigaret distribuováno celkem 8 280 000 kusů reklamních letáčků, což odpovídá počtu krabiček cigaret. Předložené náhledy insertů obsahují vedle stručného popisu pravidel soutěže různé nápisy: „Vyhraj a jdi do akce; hraj o 150 cen každý den; kino, koncerty, hospoda nebo nákupy; stačí sbírat herní kódy z krabiček;

můžeš vyhrát kteroukoliv z těchto cen: lístky do kina, lístky na koncert, útratu v hospodě, útratu za nákupy; myslí na výhru, C.“, přičemž u každé ze 4 variant cen je odpovídající obrázek, v němž je zakomponována krabička cigaret C. (jako obsah okénka filmového pásu, jako hlava kytary, jako talíř mezi příborem či jako oděv visící na ramínku).

9. Na základě poskytnutých informací zahájil krajský úřad dne 5. 4. 2016 řízení ve věci vydání rozhodnutí o uložení pokuty dle § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 8a odst. 2 písm. a) zákona o regulaci reklamy spočívajícího v porušení § 3 odst. 1 v návaznosti na § 3 odst. 4 téhož zákona, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že dne 22. 9. 2014 zadala reklamu na tabákové výrobky ve formě reklamního letáku (tzv. insertu) propagujícího spotřebitelskou soutěž „Vyhraj a jdi do akce“ umístěného ve spotřebitelských baleních cigaret zn. C. distribuovaných v období od 1. 7. 2015 do 31. 8. 2015.
10. Žalobkyni byla v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dána možnost seznámit se s podklady řízení, načež dne 27. 5. 2016 zaslala krajskému úřadu své písemné vyjádření, ve kterém uvedla, že informační letáček (tzv. insert) obsahující informace související se spotřebitelskou soutěží „Vyhraj a jdi do akce“ umístěný ve spotřebitelském balení cigaret splňuje požadavky kladené na reklamu tabákových výrobků zákonem o regulaci reklamy. Informační letáček je dle žalobkyně možné podřadit pod výjimky ze zákazu reklamy na tabákové výrobky uvedené v § 3 odst. 4 písm. b) a c) citovaného zákona, protože tato ustanovení nijak nevymezují, a tedy ani nelimitují formy, kterými může být reklama na tabákové výrobky šířena ve specializovaných prodejnách nebo v části nespécializované provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků. Žalobkyně se tedy domnívá, že pokud je umístění reklamních materiálů v prodejně tabákových výrobků v souladu se zákonem o regulaci reklamy, musí být tím spíše v souladu se zákonem umístění těchto materiálů v krabičkách, které jsou samy umístěny ve specializovaných prodejnách tabákových výrobků, resp. ve vyhrazených částech nespécializovaných provozoven. Opačný výklad zákona by dle názoru žalobkyně vedl k absurdním důsledkům, že na první pohled viditelné reklamní materiály nacházející se v místě prodeje tabákových výrobků by byly v souladu se zákonem, zatímco reklamní materiály „na první pohled neviditelné“ (tj. umístěné v krabičkách) by v souladu se zákonem nebyly. Žalobkyně dále dodala, že informační letáky byly společně se spotřebitelskými baleními cigaret odevzdány konečným spotřebitelům, kterými jsou dospělí kuřáci, a to v místě prodeje tabákových výrobků. Jejich distribuce mimo místa prodeje tabákových výrobků neprobíhala. Informační letáčky obsahovaly informace o probíhající soutěži, přičemž žalobkyně má za to, že je nezbytné, aby měl tyto základní informace spotřebitel u sebe i mimo místa prodeje tabákových výrobků, aby se soutěže mohl řádně zúčastnit. Důvodem pro umístění reklamních letáčků do spotřebitelských balení cigaret, které si dle platných právních předpisů může zakoupit pouze osoba starší 18 let, je i skutečnost, že se jedná o důležité preventivní opatření, které zabezpečuje, že se soutěže zúčastní pouze kuřáci starší 18 let. Z tohoto důvodu má žalobkyně za to, že neporušila § 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy.
11. Rozhodnutím krajského úřadu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 085104/2016/KUSK, byla žalobkyni za správní delikt podle § 8a odst. 2 písm. a) zákona o regulaci reklamy uložena pokuta ve výši 20 000 Kč. Krajský úřad v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že z předložených dokladů a informací vyplynulo, že žalobkyně pořádala v období od 1. 7. 2015 do 31. 8. 2015 spotřebitelskou soutěž pod názvem „Vyhraj a jdi do akce“, přičemž podmínkou účasti v soutěži bylo zakoupení soutěžního výrobku (krabičky cigaret značky C.) a následná

registrace do soutěže na webových stránkách. Mechanismus soutěže spočíval v zakoupení soutěžního výrobku, který uvnitř obsahoval soutěžní kartičku s unikátním kódem. Tento kód pak spotřebiteli umožnil vstup na soutěžní webovou stránku, kde bylo jeho úkolem nahrát soutěžní kód co nejbližší výherní chvíli. Každý soutěžní den bylo 150 výherních chvil, které byly uvedeny v pravidlech soutěže. V soutěži bylo možné jako výhry získat lístky do kina, poukázky na nákup, na kulturní akce a na konzumaci jídla. Soutěž probíhala každý pracovní den od 1. 7. do 31. 8. 2015. Každý soutěžící se mohl zúčastnit soutěže opakovaně, přičemž pro každou další účast musel mít k dispozici nový unikátní kód. Na podporu předmětné soutěže zadala žalobkyně ke zpracování tištěné reklamní materiály a audiovizuální materiály, které byly umístěny ve vybraných prodejnách, čerpacích stanicích apod. Zároveň bylo v rámci soutěže vyrobeno a distribuováno ve spotřebitelském balení cigaret celkem 8 280 000 ks reklamních letáčků (tzv. insertů). Po zhodnocení všech skutečností došel správní orgán k závěru, že žalobkyně porušila § 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy, čímž spáchala správní delikt podle § 8a odst. 2 písm. a) téhož zákona. Objektivní stránka skutkové podstaty tohoto správního deliktu je charakterizována protiprávním jednáním spočívajícím v zadání reklamy, která je zakázána v § 3 odst. 1 téhož zákona, přičemž výjimky z tohoto zákazu jsou zakotveny v § 3 odst. 4 zákona o regulaci reklamy. V daném případě správní orgán uzavřel, že vložení informačního letáku do spotřebitelského balení cigaret lze považovat za reklamu dle § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy. V souladu s § 3 odst. 2 písm. a) téhož zákona se jedná o reklamu na tabákové výrobky, neboť jejím účelem byla propagace tabákového výrobku. Vzhledem k tomu, že obchodní sdělení ve formě vloženého letáku lze považovat za reklamu na tabákové výrobky a současně nelze tuto reklamu podřadit pod žádnou z výjimek uvedených v § 3 odst. 4 zákona o regulaci reklamy, je třeba tuto reklamu považovat za nezákonnou. K vyjádření žalobkyně krajský úřad uvedl, že je nutno vycházet ze způsobu, který zákonodárce k regulaci reklamy zvolil, když zakázal reklamu na tabákové výrobky generální klauzulí, přičemž připustil pouze striktně vymezené výjimky. Z toho je zřejmé, že reklama má být přípustná pouze výjimečně, a to v zákonem přesně vymezených situacích. Výjimky je třeba přesně dodržovat a nevykládat jejich působnost extenzivně. Mezi tyto výjimky patří i prodej tabákových výrobků ve specializovaných prodejnách a v provozovnách, ve kterých se prodává široký sortiment zboží, jedná-li se o reklamu umístěnou v té části provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků. Z obsahu těchto výjimek je tedy zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo zakázat reklamu na tabákové výrobky všude tam, kde spotřebitelé objektivně nemohou očekávat působení reklamy na tabákové výrobky. Záměrem zákonodárce je, aby možnými adresáty reklamy byli pouze kuřáci, a naopak zabránit tomu, aby působení reklamy byla vystavena nekuřácká část populace, a zejména pak děti a mladiství. Spotřebitelé, kteří si krabičku zakoupí, ji však zpravidla otevřou až mimo místo prodeje a reklamní leták pak mohou odložit i na veřejných místech. Je tedy zřejmé, že ačkoliv cílená distribuce letáků mimo vyhrazená místa neprobíhala, k jejich šíření mimo tato místa fakticky docházelo. Předmětný leták tedy nelze podřadit pod žádnou z výjimek. Pokud jde o druhý argument žalobkyně, i tento správní orgán odmítl jako nedůvodný, neboť pravidla soutěže mohl spotřebitel nalézt na webových stránkách soutěže, nelze tedy tvrdit, že bylo nezbytné, aby měl spotřebitel pravidla u sebe. V závěru rozhodnutí pak krajský úřad odůvodňuje, jakým způsobem dospěl k výši pokuty, kterou v daném případě uložil, přičemž přihlédl k polehčujícím (následky deliktu, délka trvání protiprávního jednání) i přitěžujícím okolnostem (velký rozsah šíření reklamy, nejedná se o první delikt žalobkyně).

12. Proti výše uvedenému rozhodnutí se žalobkyně odvolala, přičemž argumentovala tím, že reklamní letáky vložené do spotřebitelských balení cigaret nijak nevybočovaly z výjimek zákonem aprobovaných a umožněných. Tyto letáky byly určeny spotřebitelům cigaret značky C., přičemž tím, že byly umístěny uvnitř krabiček, nemohly nikterak negativně působit na nekuřáky, resp. je vybízet k tomu, aby si tabákový výrobek zakoupili. Letáky nebyly umístěny viditelně, dostali se k nim pouze dospělí kuřáci, kteří si krabičku zakoupili. Žalobkyně si dále klade otázku, jaký způsob reklamy má na nekuřáka větší vliv, zda „viditelná“ reklama v podobě plakátů umístěných v prodejnách, nebo reklamní leták vložený do krabičky cigaret. Nepochybně je vlivnější prvně uváděný způsob reklamy, se kterým se denně setkává každý, než reklama, se kterou se setká pouze kuřák při zakoupení krabičky a k níž se nekuřák dostane pouze náhodou. Žalobkyně dále cituje část důvodové zprávy k zákonu č. 132/2003 Sb., z níž vyvozuje, že smyslem právní úpravy regulující reklamu na tabákové výrobky je zabránit vzniku nových závislostí u mládeže, přičemž posuzovaná reklama nemůže na mládež vůbec působit, protože se nachází přímo ve výrobku, který je určen dospělým kuřákům. Restriktivní výklad výjimek aplikovaný krajským úřadem je tudíž podle ní v rozporu se smyslem zákona o regulaci reklamy.
13. Žalovaný vydal dne 29. 8. 2016 napadené rozhodnutí, kterým rozhodnutí krajského úřadu potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný zcela ztotožnil s argumentací krajského úřadu, když uvedl, že předmětné obchodní sdělení ve formě vloženého letáku (tzv. insertu) považuje za reklamu na tabákové výrobky ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona o regulaci reklamy, přičemž vzhledem k tomu, že ji nelze podřadit pod žádnou z výjimek z obecného zákazu reklamy na tabákové výrobky, je nutno ji považovat za reklamu zakázanou. Žalovaný pak opakuje, že pokud žalobkyně umístila reklamní letáček do krabiček, souhlasila s tím, že tato reklama bude šířena spolu s krabičkami cigaret i mimo prostory, kde je jinak reklama na tabákové výrobky přípustná. To je v rozporu se smyslem stanovených výjimek, jejichž cílem je zabránit tomu, aby reklama působila na spotřebitele mimo místa určená k prodeji tabákových výrobků. Žalovaný pak souhlasí s tím, že smyslem právní úpravy je (mimo jiné) zabránit vzniku nových závislostí u mládeže, k tomu však dodává, že okamžikem prodeje se reklama umístěná v krabičce na cigarety dostává i do míst, kde může působit i na nekuřáky, a to i na mládež. Žalovaný má za to, že žalobkyně vykládá působnost výjimek z obecného zákazu reklamy na tabákové výrobky příliš extenzivně, proto odvolání žalobkyně zamítl.

III. Posouzení žaloby soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 30. 8. 2016, lhůta pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. činí 2 měsíce od doručení rozhodnutí žalobkyni, poslední den pro podání žaloby bylo tudíž pondělí 31. 10. 2016, přičemž žaloba byla odeslána do datové schránky soudu dne 26. 10. 2016), po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.
15. V průběhu jednání účastníci v zásadě zopakovali dosavadní argumentaci. Žalobkyně zdůraznila, že letáčky se dostaly jen k dospělým kuřákům až po otevření krabičky a že výklad zastávaný žalovaným je natolik extenzivní, že by nepovolenou reklamu

představovala i krabička od cigaret zanechaná kuřákem na stole. Podotkla, že letáčky nevybízely ke kouření, ale pouze propagovaly značku C. a nesly pravidla soutěže. Žalovaný oproti tomu zdůraznil, že výjimky nelze vykládat extenzivně, což již ve vztahu k výjimkám ze zákazu reklamy na tabákové výrobky jasně deklaroval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 4. 2008, č. j. 2 As 75/2007 – 53.

16. Dle § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy se reklamou rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky, pokud není dále stanoveno jinak.
17. Dle § 1 odst. 5 zákona o regulaci reklamy je zadavatelem reklamy (dále jen „zadavatel“) pro účely tohoto zákona právnická nebo fyzická osoba, která objednala u jiné právnické nebo fyzické osoby reklamu.
18. Dle § 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy platí, že reklama na tabákové výrobky a rovněž sponzorování, jehož účelem nebo přímým či nepřímým účinkem je reklama na tabákové výrobky, jsou zakázány, pokud není dále stanoveno jinak. To platí též pro sponzorování akcí nebo činností, které se týkají několika členských států Evropské unie nebo jiných států tvořících Evropský hospodářský prostor nebo se konají v několika členských státech Evropské unie nebo v jiných státech tvořících Evropský hospodářský prostor nebo dosahují přeshraničních účinků jiným způsobem. Dle odst. 2 písm. a) téhož ustanovení se reklamou na tabákové výrobky rozumí též jakákoliv forma obchodního sdělení, jehož účelem nebo přímým či nepřímým účinkem je propagace tabákového výrobku.
19. Dle odst. 4 téhož ustanovení se zákaz reklamy podle odstavce 1 nevztahuje na
 - a) reklamu v periodickém tisku, neperiodických publikacích, na letácích, plakátech nebo v jiných tiskovinách nebo reklamu šířenou prostřednictvím služeb informační společnosti určených výlučně profesionálům v oblasti obchodu s tabákovými výrobky,
 - b) reklamu na tabákové výrobky ve specializovaných prodejnách tabákových výrobků nebo ve výkladní skříni a na přiměřené označení těchto prodejen,
 - c) reklamu na tabákové výrobky v provozovnách, ve kterých se prodává nebo poskytuje široký sortiment zboží nebo služeb, jedná-li se o reklamu umístěnou v té části provozovny, která je určena k prodeji tabákových výrobků,
 - d) sponzorování motoristických soutěží a sponzorskou komunikaci v místě konání, nejedná-li se o sponzorování akcí nebo činností, které se týkají několika členských států Evropské unie nebo jiných států tvořících Evropský hospodářský prostor nebo se konají v několika členských státech Evropské unie nebo v jiných státech tvořících Evropský hospodářský prostor nebo dosahují přeshraničních účinků jiným způsobem,
 - e) publikace, které jsou tištěné a vydávané ve třetích zemích, pokud nejsou především určeny pro vnitřní trh Evropské unie.
20. Dle § 8a odst. 2 písm. a) zákona o regulaci reklamy se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako zadavatel dopustí přestupku tím, že zadá reklamu, která je zakázána podle § 2 odst. 1 písm. a) nebo § 3 odst. 1. Dle odst. 6 písm. b) téhož ustanovení lze za přestupek podle odstavce 2 písm. a) uložit pokutu do 2 000 000 Kč.

21. Na úvod soud předesílá, že mezi žalobkyní a žalovaným není sporu o tom, že předmětný leták vložený do spotřebitelského balení cigaret (tzv. insert) je reklamou ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy, neboť jeho cílem byla nepochybně podpora podnikatelské činnosti žalobkyně, zejména podpora prodeje jejích tabákových výrobků. Současně není pochyb o tom, že se jednalo o reklamu na tabákové výrobky dle § 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy, když zřejmým účelem vloženého letáku byla propagace spotřebitelské soutěže, jejímž cílem bylo podpořit prodej tabákových výrobků. Vzhledem k tomu, že součástí letáku byl rovněž kód nezbytný pro účast v soutěži, přičemž při každé účasti v soutěži bylo nutné zadat nový kód, je zřejmé, že tento leták měl působit na spotřebitele tak, aby si zakoupili další tabákový výrobek, a mohli se tak soutěže opakovaně účastnit. Lze tedy uzavřít, že se v daném případě jednalo o reklamu na tabákové výrobky, která je však zákonem o regulaci reklamy obecně zakázána (§ 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy), přičemž zákon v § 3 odst. 4 zakotvuje několik výjimek z výše uvedeného zákazu.
22. Hlavním předmětem sporu mezi žalobkyní a žalovaným je posouzení, zda lze předmětnou reklamu ve formě letáku vloženého do spotřebitelského balení cigaret (tzv. insertu) podřadit pod některou z výjimek uvedených v § 3 odst. 4 zákona o regulaci reklamy. V této souvislosti je nutno poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2008, č. j. 2 As 75/2007 – 53, publikovaný pod č. 1643/2008 Sb. NSS (judikatura správních soudů je dostupná na www.nssoud.cz), ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: „*Při výkladu jednotlivých výjimek tohoto zákazu je tak třeba vyjít ze způsobu, který zákonodárce k regulaci zvolil. Reklamu na tabákové výrobky zakázal generální klauzulí a dále uvedl několik situací, kdy je reklama za určitých podmínek přípustná (jednotlivá písmena odst. 4). Z toho je zřejmé, že tato reklama má být možná skutečně pouze výjimečně, a to v zákonem přesně vymezených situacích. Stanovené výjimky je pak třeba přesně dodržovat a nikoli jejich působnost vykládat extenzivně.*“ Z citovaného rozsudku tedy vyplývá, že soud při posuzování jednotlivých výjimek ze zákazu reklamy na tabákové výrobky musí jejich rozsah vykládat spíše restriktivně, což je základním východiskem i pro posouzení nyní projednávané věci.
23. Žalobkyně v průběhu správního řízení i v žalobě argumentovala tím, že na předmětný reklamní leták lze aplikovat výjimky ze zákazu reklamy na tabákové výrobky zakotvené v § 4 odst. 3 písm. b) a c), neboť leták se nacházel uvnitř spotřebitelských balení (krabiček) cigaret, přičemž tyto krabičky byly umístěny ve specializovaných prodejnách tabákových výrobků [písm. b)], nebo v těch částech provozoven, které jsou určeny k prodeji tabákových výrobků [písm. c)]. Žalovaný s tímto názorem nesouhlasil, přičemž argumentoval tím, že okamžikem prodeje se krabičky cigaret a s nimi i vložené reklamní letáky mohou dostat mimo výše specifikovaná místa, kde je reklama na tabákové výrobky dovolena. V posuzovaném případě je tedy třeba vyložit zmíněná ustanovení [§ 3 odst. 4 písm. b) a c) zákona o regulaci reklamy], zejména rozsah jejich aplikace.
24. Důležitým vodítkem při výkladu výjimek ze zákazu tabákové reklamy je smysl právní úpravy regulace reklamy na tabákové výrobky, kterým je nepochybně výrazné omezení této reklamy, a to z důvodu následků, které užívání těchto výrobků prokazatelně způsobuje. Potřeba ochrany před těmito nežádoucími následky je natolik silná, že zákonodárce zvolil plošný zákaz reklamy s pouze striktně vymezenými výjimkami. Důvodová zpráva k zákonu č. 132/2003 Sb., který s účinností od 1. 7. 2004 zakotvil plošný zákaz reklamy na tabákové výrobky, jednoznačně uvádí, že „*cílem navrhované úpravy je zpřesnění a zpřísnění regulace reklamy a prodeje tabákových výrobků. Kouření je velmi závažný jev, který má negativní dopad na kvalitu života jednotlivce i celé společnosti. Závažnost*

kouření je tak obrovská, že je třeba čelit vzniku nových závislostí zejména u mládeže i legislativní formou. Kouření je na prvních příčkách mezi příčinami úmrtí v lidské populaci. Studie zabývající se závislostí mezi kouřením a úmrtností obyvatelstva dokumentují, že kouření je příčinou úmrtí zhruba u poloviny pravidelných kuřáků.“ Žalobkyně pak v této souvislosti namítá, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nedostatečně vypořádal s její námitkou týkající se „pravého“ smyslu právní úpravy, za který žalobkyně považuje ochranu dětí a mládeže před masivní reklamou na tabákové výrobky. K tomu soud předně uvádí, že napadené rozhodnutí nepovažuje v tomto směru za nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se smyslem právní úpravy regulace zabýval, když uvedl, že smyslem právní úpravy je minimalizovat šíření tabákové reklamy, snížit tak počet kuřáků a zamezit vzniku nových závislostí na tabákových výrobcích u dětí a mládeže. S tímto se soud ztotožňuje, přičemž dodává, že cílem právní úpravy regulace reklamy je ochrana a zabránění vzniku nových závislostí nejen u dětí a mládeže, na čemž se žalobkyně i žalovaný shodují, ale nepochybně také u dospělé populace, jakož i snížení počtu současných uživatelů tabákových výrobků a ochrana celé společnosti před negativními dopady kouření. Všechny tyto důležité veřejné zájmy vedly zákonodárce k tomu, že zakotvil plošný zákaz reklamy na tabákové výrobky (kromě stanovených výjimek), přičemž nelze hovořit o tom, že by tato změna byla neslučitelná s principem právní jistoty adresátů, jak uvádí žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného, neboť plošný zákaz reklamy na tabákové výrobky nepůsobil zpětně na jednání učiněná před změnou právní úpravy a současně byla tato zásadní změna právní úpravy odůvodněna výše specifikovanými důležitými veřejnými zájmy. Tuto námitku tedy soud považuje za nedůvodnou.

25. Výjimky ze zákazu reklamy na tabákové výrobky je tedy nutno vykládat v souladu s výše uvedeným smyslem zákona o regulaci reklamy. Pokud jde o výjimky zakotvené v § 3 odst. 4 písm. b) a c), z jejich formulace je zřejmé, že jejich cílem je omezit výskyt reklamy na tabákové výrobky výlučně na místa, kde se tabákové výrobky prodávají (specializované prodejny tabákových výrobků nebo části provozoven s širokým sortimentem zboží nebo služeb, které jsou určeny k prodeji tabákových výrobků). Tyto výjimky je třeba vykládat tak, že se vztahují pouze na reklamu (reklamní předměty), které jsou trvale umístěné v místě prodeje, nejsou veřejně distribuovány a zpravidla (byť to samozřejmě nelze nikdy zcela vyloučit) tedy nemůže dojít k jejich veřejnému šíření a působení na veřejnost mimo místo prodeje. Lze totiž předpokládat, že taková místa navštěvují zejména osoby, které již tabákové výrobky užívají, jejich ochrana před působením tabákové reklamy tudíž není natolik vysoká, přičemž vstupem do těchto míst musí být srozuměni s tím, že se zde reklama na tabákové výrobky může vyskytovat, a proto zákonodárce v tomto případě učinil výjimku z obecného zákazu reklamy na tabákové výrobky. Mimo tato vymezená místa je však šíření reklamy na tabákové výrobky striktně zakázáno. Úmyslem zákonodárce tedy bylo zabránit tomu, aby reklamě na tabákové výrobky byla vystavena široká veřejnost, zejména pak děti a mladiství. V posuzovaném případě byly reklamní letáky vloženy do spotřebitelských balení cigaret, které byly určeny k prodeji spotřebitelům. Tito spotřebitelé si reklamní leták při zakoupení cigaret odnesli společně s krabičkou cigaret mimo zákonem dovozená místa, přičemž s ním následně mohli naložit podle svého uvážení. Někteří ho přinesli do své domácnosti, někteří ho odložili na různých veřejných místech apod. Lze si tedy představit, že se reklamní letáky tímto způsobem mohly snadno dostat do dispozice dalších osob, které si daný tabákový výrobek nezakoupily ani nenavštívily místa, kde je reklama na tabákové výrobky povolena. Na tyto osoby by za standardních okolností reklama na tabákové výrobky nemohla působit. V

posuzovaném případě však k tomu dojít mohlo, neboť reklamní leták byl vložen do spotřebitelských balení cigaret, u kterých se z podstaty věci předpokládá jejich „šíření“ mimo povolená místa působení reklamy na tabákové výrobky, a následkem toho i šíření reklamy vložené do těchto výrobků s reálným rizikem jejího důlčího působení i na neurčitý okruh osob odlišných od vlastníka té které krabičky s cigaretami. Lze to přirovnat k situaci, v níž by žalobkyně v uvedených prodejnách či provozovnách rozdávala osobám, které by si zakoupily tabákový výrobek, reklamní letáky, přičemž tyto osoby by je odnesly mimo provozovnu, kde by se mohly volně šířit mezi další osoby. Takové šíření reklamy na tabákové výrobky by jistě bylo považováno za nezákonné, neboť by tato reklama nezůstávala pouze na dovozených místech, nýbrž by byla nekontrolovatelně šířena i mimo ně, a mohla by tak působit i na osoby, u kterých je to nežádoucí. Jediný rozdíl oproti nyní projednávanému případu pak spočívá v tom, že letáčky nebyly na první pohled viditelné, nýbrž byly uschované uvnitř balení. To však nic nemění na tom, že v důsledku tohoto jednání žalobkyně z povahy věci muselo dojít k rozšíření reklamy i na „nepovolená místa“, kde mohla působit i na širokou veřejnost včetně dětí a mládeže, čímž došlo k vybočení z rozsahu výše citovaných výjimek. Rovněž je třeba zdůraznit, že skutečnost, že došlo k rozšíření reklamy a působení na veřejnost i mimo místa prodeje není znakem skutkové podstaty podle § 8a odst. 2 písm. a) zákona o regulaci reklamy ani žádné z výjimek ze zákazu reklamy podle § 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy. Nebylo tedy povinností správních orgánů tuto skutečnost prokazovat. Žalobkyně si přitom možného rozšíření reklamy i na „nepovolená místa“ musela být při zadávání reklamy vědoma a musela počítat s tím, že takováto reklama bude ve svém důsledku působit i na osoby, které mají být primárně od této reklamy chráněny. Soud tedy uzavírá, že na posuzovanou reklamu nelze aplikovat výjimky ze zákazu reklamy na tabákové výrobky stanovené v § 3 odst. 4 písm. b) a c).

26. Pokud jde o argumentaci žalobkyně, že nebylo prokázáno, že k šíření letáků mimo aprobovaná místa skutečně došlo, soud uvádí, že v řízení o správním deliktu je nezbytné prokazovat pouze naplnění skutkové podstaty správního deliktu, v posuzovaném případě je tedy nezbytné prokázat, že žalobkyně byla zadavatelem reklamy na tabákové výrobky, přičemž tato reklama je v rozporu s § 3 odst. 1 zákona o regulaci reklamy. Soud má za to, že v nyní projednávaném případě byly oba tyto znaky naplněny, když bylo prokázáno, že žalobkyně byla zadavatelem reklamy na tabákové výrobky, a současně se jednalo, jak soud výše vysvětlil, o reklamu zakázanou. Není tedy nezbytné prokazovat konkrétní šíření reklamních letáků konkrétním osobám, resp. že takové reklamě byl skutečně vystaven někdo, kdo by se při dodržení zákonných pravidel s reklamou na tabákový výrobek jinak nesetkal. Zcela postačí, že k tomu dojít mohlo, přičemž soud dodává, že k tomu s nejvyšší pravděpodobností i došlo, neboť nelze rozumně předpokládat, že by v přezkoumávaném období nedošlo k prodeji žádného spotřebitelského balení cigaret obsahujícího tuto reklamu. Podstatné totiž je, sporný reklamní materiál je svým volným umístěním do odnášené krabičky předurčen k tomu, že bude působit i mimo místa prodeje tabákových výrobků, neboť nelze rozumně předpokládat, že spotřebitelé budou všechna balení otevírat v místě prodeje a po přečtení tam vložený leták zanechají, obzvláště jestliže v místě prodeje ani nemohou prodané výrobky konzumovat. Naopak v drtivé většině budou spotřebitelská balení odnášena včetně vloženého letáku a leták se následně v mnoha případech po otevření krabičky a jeho vynětí stane přístupným i osobám odlišným od kupujícího, a to bez rozlišení jejich věku či vztahu k tabákovým výrobkům. Tímto pro zadavatele reklamy plně předvídatelným mechanismem tak dochází ve značné míře k obcházení striktních výjimek

ze zákazu reklamy na tabákové výrobky a jejich faktickému rozšiřování, což odporuje smyslu zákonné regulace v dané oblasti.

27. Soud také musí odmítnout argument žalobkyně, že v tom případě by bylo nutno zavést i povinnost zpětného odevzdávání krabiček od cigaret, neboť pohozená krabička od cigaret by též mohla působit jako reklama. K tomu soud uvádí, že samotnou krabičku (pokud na ní nejsou umístěny nějaké reklamní texty apod.) nelze považovat za reklamu ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o regulaci reklamy, neboť neslouží primárně k propagaci podnikatelské činnosti, naopak na krabičkách musí být v souladu s § 12d odst. 1 písm. h) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů uvedeno kombinované zdravotní varování, které musí obsahovat i fotografii, která má naopak spotřebitele od koupě těchto výrobků odradit. Žalobkyně také v řízení opakovaně namítala, že jiné formy reklamy („*očividné a na první pohled pozorovatelné reklamy i obřích rozměrů*“) ovlivňují spotřebitele v mnohem větší míře, než leták vložený do krabičky cigaret. V tomto ohledu se soud ztotožňuje se závěrem žalovaného, že intenzita dopadu reklamy na spotřebitele patří k okolnosti, která může zvýšit nebo snížit závažnost konkrétního protiprávního jednání, což se může projevit při rozhodování o výši uložené sankce. Není to však kritérium, které by mělo vliv na posouzení toho, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu, tedy zda se žalobkyně dopustila správního deliktu či nikoliv.
28. Žalobkyně dále argumentovala i tím, že tabákové výrobky si mohou zakoupit pouze osoby starší 18 let, přičemž pouze těmto osobám je předmětná reklama určena. K tomu soud dodává, že primárním cílem předmětné reklamy nejspíše bylo působit zejména na osoby, které si daný produkt zakoupily a prostřednictvím spotřebitelské soutěže je motivovat k tomu, aby si zakoupily další balení. Avšak při tomto způsobu reklamy, který byl žalobkyní v daném případě zvolen, může docházet k tomu, že reklama působí i na další osoby, které si daný výrobek nezakoupily. I kdyby takové šíření reklamy nebylo přímým cílem žalobkyně, nic to nemění na tom, že k tomu fakticky docházelo a mohlo to ovlivňovat chování těchto osob, v krajním případě to mohlo vést i ke vzniku nových závislostí, a to i u dětí a mládeže, na které mohla tato reklama působit například i v jejich domovech, kam byla reklama přinesena osobami, které si tabákový výrobek zakoupily. To je jednoznačně v rozporu s výše popsáním cílem regulace reklamy, kterým je zabránění vzniku nových závislostí zejména u dětí a mladistvých, ale i u všech dospělých osob, jakož i ochrana celé společnosti před následky užívání tabákových výrobků. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného také argumentuje tím, že regulace reklamy může mířit pouze na vlastní aktivní působení reklamy (přímé ovlivňování veřejnosti), a nikoliv na všechny její možné následky dobíhající kdykoliv později a projevující se například i tak, že se člověku zpětně reklama vybaví v mysli. V tomto ohledu soud uvádí, že v posuzovaném případě se právě o takové přímé působení reklamy jednalo, když předmětný reklamní leták mohl přímo působit nejenom na spotřebitele, kteří si daný tabákový výrobek zakoupili, ale i na další osoby, které s tímto letákem přišly do kontaktu později. Časové hledisko (tj. kdy na spotřebitele daná reklama působila) však nehraje žádnou roli, rozhodující je to, kde na ně daná reklama působila. Vzhledem k tomu, že se tak stalo mimo zákonem dovolená místa, je nutno tuto reklamu považovat za zakázanou.
29. Žalobkyně dále namítá, že znění § 3 odst. 4 písm. a) zákona o regulaci reklamy není dostatečně jasné, přičemž argumentuje tím, že v případě nejasností při výkladu zákona musí být rozhodnuto v její prospěch. Dle žalobkyně lze totiž citované ustanovení vykládat

i tak, že se zákaz reklamy nevztahuje na dvě větší podmnožiny, a to na *reklamu v periodickém tisku, neperiodických publikacích, na letácích, plakátech nebo v jiných tiskovinách* a na *reklamu šířenou prostřednictvím služeb informační společnosti určených výlučně profesionálům v oblasti obchodu s tabákovými výrobky*. K tomu soud uvádí, že čistě jazykovým výkladem by snad bylo možné dospět k výkladu, který naznačuje žalobkyně. Je však nutno připomenout, že jazykový výklad je „pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě“, jak konstatoval Ústavní soud například ve svém nálezu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2920/09. Z hlediska smyslu a účelu právní úpravy však takový výklad zjevně nemůže obstát, neboť pak by to znamenalo, že je dovolena veškerá reklama na tabákové výrobky obsažená v periodickém tisku, neperiodických publikacích, na letácích, plakátech nebo v tiskovinách, což jde zřejmě proti smyslu celého zákona, jehož cílem je zásadní omezení reklamy na tabákové výrobky. V případě, že by byl použit výklad naznačený žalobkyní, by totiž reklama na tabákové výrobky byla téměř neomezená, neboť by se mohla vyskytovat na veškerých tiskovinách bez jakéhokoliv omezení, přičemž ostatní výjimky zakotvené v § 4 odst. 3 by prakticky ztrácely svůj význam. Lze se také domnívat, že pokud by se mělo jednat o dvě různé výjimky, pak by je zákonodárce rozdělil do dvou samostatných odstavců a byly by označeny různými písmeny. Výklad zastávaný žalovaným podporuje také důvodová zpráva k zákonu č. 25/2006 Sb., kterou bylo zpřesněno původní znění § 3 odst. 4 písm. a) zákona o regulaci reklamy, v níž se uvádí: „*V oblasti reklamy na tabákové výrobky navrhovaná právní úprava v souladu s cit. směrnicí 2003/33/ES zejména zakazuje reklamu na tabákové výrobky v tisku a jiných tištěných médiích a ve službách informační společnosti, s výjimkou publikací určených výhradně pro odborníky v oblasti obchodu s tabákovými výrobky.*“ Soud má tedy za to, že znění § 3 odst. 4 písm. a) je dostatečně jasné, když při zohlednění jiných než jazykových výkladových metod (zejména teleologického výkladu) je nutné dospět k jednoznačnému výkladu zákona, a to odlišného od výkladu předkládaného žalobkyní. To platí o to více, že výkladem zastávaným žalobkyní by se dostala česká právní úprava do jednoznačného rozporu s ustanovením čl. 3 odst. 1 směrnice č. 2003/33/ES o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se reklamy na tabákové výrobky a sponzorství souvisejícího s tabákovými výrobky. Proto tento žalobní bod hodnotí soud jako nedůvodný. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že není zřejmé, z jakého důvodu se žalobkyně vůbec zabývala výkladem § 3 odst. 4 písm. a) zákona o regulaci reklamy, jestliže v žalobě ani neargumentovala tím, že by se tato výjimka měla v posuzovaném případě vůbec uplatnit. Dle její předcházející argumentace se totiž na posuzovanou reklamu měly aplikovat výjimky zakotvené v § 3 odst. 4 písm. b) a c) zákona o regulaci reklamy (s čímž se však soud ze shora uvedených důvodů neztotožnil).

30. V replice zaslané zdejšímu soudu dne 4. 7. 2017 pak žalobkyně vznesla ještě další žalobní bod, když namítala, že žalovaný měl své rozhodnutí podrobit testu proporcionality a posoudit, zda je vůbec v posuzovaném případě nezbytné přistoupit k uložení peněžité sankce, zejména pak z pohledu možného omezení práva žalobkyně na svobodné podnikání garantovaného v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. K tomu soud předně uvádí, že rozhodování ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace řízení, v důsledku čehož žalobkyně může v souladu § 71 odst. 2 s. ř. s. rozšiřovat žalobu o další žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Tato lhůta v nyní projednávaném případě uplynula dne 31. 10. 2016, po tomto datu tedy žalobkyně již nemohla uplatňovat nové žalobní body, mohla pouze rozvíjet žalobní body již vznesené v průběhu lhůty pro podání žaloby. V daném případě se však zjevně nejednalo pouze o rozšíření již vznesených

námitek, neboť žalobkyně v žalobě žádným způsobem nebrojila proti uložené sankci, ať už proti její výši nebo proti její formě. Teprve až ve svém vyjádření, které bylo podáno dne 4. 7. 2017, tj. po lhůtě, v níž může být žaloba rozšiřována o další žalobní body, vznesla žalobkyně námitku týkající se uložené pokuty, když namítala, že se krajský úřad ani žalovaný nijak nezabývali nezbytností správního postihu žalobkyně, resp. že se ve svém rozhodnutí nevypořádali s tím, zda je vůbec v posuzovaném případě nezbytné přistoupit k uložení peněžité sankce. Vzhledem k tomu, že se jedná o žalobní bod uplatněný již po koncentraci řízení, soud se jím věcně nezabýval.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. S ohledem na uvedené tedy soud neshledal žalobní body důvodnými, resp. napadené rozhodnutí nezákonným, a proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady v řízení nad rámec nákladů vynaložených v rámci běžné úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí 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.

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 nejbližší 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 17. ledna 2019

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

