



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a. s.**, se sídlem Želetavská 1525/1, 140 92 Praha 4, IČ 64948242, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2016, č. j. MPO 57870/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 A 37/2016 - 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Dne 27. 10. 2015 uznal Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 27. 10. 2015, č. j. S – MHMP 835888/14/C/Tech-3087, žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu 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 v rozhodném znění (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), spočívající v porušení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy v rozhodném znění a § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně

přístupných místech mimo provozovnu, v rozhodném znění (dále jen „nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy“) ve spojení s § 3 písm. b) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy v rozhodném znění. Správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že (v období duben až červen 2014) na vnější stranu výloh svých provozoven umístila polep prezentující produkty žalobkyně a oznamující přechodná zvýhodnění a novinky při poskytování služeb žalobkyně.

[2] O odvolání žalobkyně rozhodlo Ministerstvo průmyslu a obchodu rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku o odvolání tak, že snížilo pokutu uloženou za správní delikt z 50 000 Kč na 40 000 Kč z důvodu, že byla prokázána kratší doba trvání protiprávního stavu.

[3] Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu, jíž se domáhala zrušení rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně. Žalobkyně namítala, že se nedopustila správního deliktu, z něhož byla uznána vinnou. Hlavní příčinu nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů spatřovala žalobkyně v tom, že se správní orgány nevypořádaly s argumentem, že reklamní polepy se nenacházely ani mimo provozovnu, ani na veřejně přístupném místě.

[4] Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu a rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy a věc vrátil Ministerstvu průmyslu a obchodu k dalšímu řízení.

[5] Podle Městského soudu v Praze je těžištěm sporu výklad pojmu „veřejně přístupná místa mimo provozovnu“, konkrétně otázka, zda lze pod tento pojem podřadit i vnější stranu prosklené výlohy provozovny žalobkyně. Tato otázka je zásadní pro závěr, zda byla jednáním žalobkyně naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy. Soud prezentoval možné výklady uvedeného pojmu, z nichž každý svědčí pro jiný závěr o tom, zda skutková podstata správního deliktu naplněna byla, či nikoliv. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že zákon o regulaci reklamy, ani nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy nedávají z pohledu adresáta právních norem jednoznačnou odpověď na to, zda umístění reklamy na vnější straně prosklené výlohy provozovny je zakázaným šířením reklamy, a v pochybnostech se tedy přiklonil k výkladu, který svědčí pro závěr, že skutková podstata správního deliktu naplněna nebyla.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Podle stěžovatele za předpokladu, že tak obec stanoví svým nařízením, zákon o regulaci reklamy zakazuje reklamu šířenou na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, s výjimkou reklamních či propagačních zařízení zřízených podle stavebního zákona, a je proto dostatečně zřejmé, že v hlavním městě Praze lze v oblasti vymezené nařízením zveřejňovat reklamu mimo provozovnu v zásadě jen na zařízeních k tomu speciálně schválených podle stavebního zákona. Provozovna je definována živnostenským zákonem jako prostor, v němž je živnost provozována, a slovní spojení „mimo provozovnu“ je i v souladu s obecným povědomím chápáno jako místo, které se nachází mimo vnitřní prostory provozovny. „Veřejně přístupnými místy“ jsou dle stěžovatele

pokračování

prostory přístupné každému bez omezení, a tedy i vnější strana výlohy provozovny podnikatele. Tím, že soud nabízí dva možné, avšak protichůdné výklady pojmu, činí své rozhodnutí vnitřně rozporným a nesrozumitelným. Úvahu soudu, podle níž by měl být pojem „veřejně přístupné místo“ vykládán tak, že se jedná i o „místo z veřejných prostorů viditelné“ a hypotetickou úvahu, zda by měl být závěr o naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu jiný, kdyby byl reklamní polep umístěn na vnitřní straně výlohy, považuje stěžovatel v projednávané věci za irrelevantní.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že za stěžejní považuje tu část napadeného rozsudku, v níž soud konstatuje, že zákon o regulaci reklamy ani nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy nedávají jasnou odpověď na otázku, zda umístění reklamy na vnější straně prosklené výlohy provozovny je zakázaným šířením reklamy, a proto je třeba se v případě pochybností přiklonit k výkladu ve prospěch žalobkyně; kasační stížnost navrhla zamítnout jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[10] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Pro závěr, zda svým jednáním žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu spočívající v šíření zakázané reklamy, v posuzované věci je výklad sousloví „veřejně přístupná místa mimo provozovnu“. Sporné v projednávané věci není to, zda šlo o reklamu ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy ani to, zda byla reklama šířena komunikačním prostředkem ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o regulaci reklamy.

[12] Dle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy (ve znění účinném v roce 2014, tedy v době spáchání skutku) platilo, že *„právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako šířitel šíří reklamu, která je podle § 2 odst. 1 písm. a) nebo f) zakázána“*.

[13] Podle odkazovaného § 2 odst. 1 písm. f) téhož zákona platilo, že se zakazuje *„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 6“*. K pojmu reklamní nebo propagační zařízení zřízené podle zvláštního právního předpisu zákon o regulaci reklamy odkazoval na § 71 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

[14] Podle § 2 odst. 6 zákona o regulaci reklamy v tomtéž znění platilo, že *„obec v nařízení vydaném podle odstavce 1 písm. f) stanoví a) veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odstavce 1 písm. f) zakázána, b) dobu, v níž je reklama podle odstavce 1 písm. f)“*

zakázána, c) druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama podle odstavce 1 písm. f) šířena, popřípadě též d) akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje“.

[15] Pozdější znění citovaných ustanovení, včetně těch, z nichž při svém rozhodování vycházel žalovaný a Městský soud, nejsou z hlediska posouzení projednávané věci odlišná, došlo jen k jinému označení citovaných ustanovení.

[16] Podle § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy platí, že „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“. K pojmu provozovna nařízení v poznámce pod čarou odkazuje na § 62 odst. 2 a § 82 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 83/1998 Sb. K pojmu reklamní nebo propagační zařízení zřízená podle zvláštního právního předpisu nařízení odkazuje na § 71 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

[17] Podle § 1 odst. 2 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy platí, že „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“.

[18] Podle § 3 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy v rozhodném znění platilo, že „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) dodatečné konstrukce na dopravních prostředcích prezentující reklamu jakýmkoli způsobem, d) zařízení šířící reklamu zvukem či obrazem, s výjimkou rozhlasového a televizního vysílání, e) dopravní prostředky, umístěné na veřejně přístupném místě za účelem šíření reklamy nebo dopravní prostředky, u nichž je hlavním účelem jízdy šíření reklamy. f) reklamní periodický tisk, g) převěsy a plachty z jakéhokoli materiálu upevněné či zavěšené na stavbách, kromě těch, které jsou umístěny pouze na stavebním lešení stojícím na přiléhající pozemní komunikaci po dobu provádění stavebních prací, h) převěsy a plachty z jakéhokoli materiálu upevněné či zavěšené na sochách a stromech.“

[19] Pojem provozovna je definován v § 17 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), podle tohoto ustanovení platí, že: „provozovnou se pro účely tohoto zákona rozumí prostor, v němž je živnost provozována. Za provozovnu se považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb (dále jen „automat“) a mobilní provozovna“. Provozovnu rovněž definuje v § 4 odst. 1 písm. j) zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen zákon o DPH“). Podle tohoto ustanovení platí, že provozovnou se rozumí „organizační složka osoby povinné k dani, která může uskutečňovat dodání zboží nebo poskytnutí služby, neboť je dostatečně stálá a má vhodné personální a technické zdroje“. Uvedené definice jsou však jednak určující pouze pro výklad a aplikaci jmenovaných zákonů, jednak stejně nedávají jednoznačnou odpověď na otázku, zda vnější strana výlohy ještě je součástí provozovny, nebo již součástí provozovny není, a jde tedy o prostor mimo provozovnu. Ustanovení § 62 odst. 2, ani § 82 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění zákona č.

pokračování

83/1998 Sb., na která v souvislosti s pojmem provozovna odkazuje nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, znaky provozovny nevymezuje.

[20] Ustanovení § 1 odst. 2 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy se pokouší pro účely nařízení vymezit pojem „*veřejně přístupné místo mimo provozovnu*“. Opírá se přitom částečně o definici veřejného prostranství dle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) („*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“) Předně je třeba odmítnout hypotézu, že by nařízení obce mohlo definovat neurčitý pojem, který je součástí zákonné normy, neboť pak by v každé obci mohla mít stejná zákonná norma jiný význam a mohla by být aplikována jinak. Je-li neurčitý pojem součástí hypotézy zákonné normy, není přípustné, aby podmínky, za nichž bude platná dispozice zákonné normy, definovala norma podzákonná. Nadto ani definice obsažená v § 1 odst. 2 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda vnější strana prosklené výlohy je již prostorem mimo provozovnu.

[21] Z důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb., kterým se mění zákon 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 pozdějších předpisů, a zákon č. 252/1994 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 384/2005 Sb.“), jímž byla do zákona o regulaci reklamy vložena ustanovení o možném zákazu reklamy šířené mimo provozovny na místech veřejně přístupných nařízením obce, vyplývá, že zamýšleným účelem novely bylo především (byť nikoli výlučně) řešení pouliční pochůzkové reklamy. V důvodové zprávě k zákonu č. 384/2005 Sb. se uvádí: „*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 odbazováním 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 ohrožující mravnost.*“ Ve zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb. je pak výslovně zmíněna i jiná než pochůzková forma reklamy: „*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“ transparenty apod.*“ Je sice zřejmé, že jde o jen o demonstrativní vzorek obtěžující či jinak závadné nebo nevhodné reklamy, která měla být navrhovanou novelou řešena, a že zákonodárce neměl v úmyslu vytvořit taxativní výčet toho, co je „problematickou“ reklamou, umístění polepu na vnější stranu prosklené výlohy se však příkladmo uvedeným reklamám ani neblíží.

[22] Nejvyšší správní soud se v tomto případě ztotožňuje s argumentací založenou na výkladu smyslem regulace. Dle důvodové zprávy zákona o regulaci reklamy je smyslem ustanovení o reklamě zakázané dle nařízení obce ochrana před „reklamním smogem“, přílišným obtěžováním reklamou, hyzděním veřejného prostoru reklamou, znečišťováním veřejného prostoru (např. rozhazováním reklamních letáků) apod. Smyslem takové regulace není zakázat veškerou reklamu a dokonce ani veškerou reklamu ve veřejném prostoru. K tomu zákon o regulaci reklamy ani nedává zmocnění. Úvahu Městského soudu v Praze, zda by měl být závěr o naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu jiný, kdyby byl reklamní polep umístěn na vnitřní straně výlohy, Nejvyšší správní soud tedy

nepovažuje za irelevantní. U reklamního polepu umístěného na vnitřní straně prosklené výlohy je jednoznačné, že jde o reklamu umístěnou uvnitř provozovny, a tedy šířenou z vnitřního prostoru provozovny, nikoli z místa mimo provozovnu. Jednání spočívající v umístění reklamního polepu na vnitřní stranu prosklené výlohy provozovny podnikatele tak nenaplnuje formální znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy. Je-li však smyslem regulace ochrana před reklamním smogem, pak reklamní polep umístěný na vnější straně prosklené výlohy a tentýž reklamní polep umístěný na vnější straně prosklené výlohy mají z hlediska reklamního smogu stejné účinky. Pokud reklamní polep hyzdí památkově chráněný objekt či obecněji prostor památkové zóny, pak k hyzdění dochází bez ohledu na to, zda je polep umístěn z vnější či vnitřní strany skla. Technicistní výklad právních norem, který vede k absurdním závěrům, není dle Nejvyššího správního soudu obhajitelný a nemůže založit odpovědnost adresáta za správní delikt.

[23] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou stěžovatele, že rozsudek Městského soudu v Praze je nesrozumitelný, když nabízí protichůdné výklady sousloví „veřejně přístupná místa mimo provozovnu“. Oba výklady, které Městský soud v Praze prezentoval, jsou možné, ke každému z nich lze dospět pomocí jiných argumentů juristického výkladu. Městský soud v Praze tím, že prezentoval více možných výkladů jedné právní normy, dle názoru Nejvyššího správního soudu srozumitelně vysvětlil svůj myšlenkový postup, který uzavřel tím, že v situaci, kdy právní normy nedávají z pohledu adresáta právních norem jednoznačnou odpověď na to, zda určité jednání je, či není správním deliktem, je třeba přiklonit se k výkladu, který svědčí ve prospěch adresáta regulace. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, pouze pro přesnost uvádí, že se jedná o aplikaci výkladového pravidla *in favorem libertatis* (ve prospěch práva či svobody), nikoliv zásady *in dubio pro reo*, neboť ta se váže k otázce úplnosti a správnosti skutkových zjištění.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyni žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 21. května 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu