



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobce: **R. R.**, narozený dne XXX
bytem XXX
zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Pod kaštany 245/10, 160 00 Praha 6

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

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2020, č. j. MPO 91240/2019,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného žalovaným, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 7. 5. 2018, č. j. MHMP 633230/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 5 000 Kč za přestupek dle ust. § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (dále jen „zákon o reklamě“), když dne 26. 10. 2017 nabízel na

Malostranském náměstí letáky s prezentací firmy HOP ON – HOP OFF s.r.o., a dne 18. 1. 2018 letáky s upoutávkou na projížďky Prahou pro firmu Tours and Rent s.r.o. Žalobce se domáhá zrušení i rozhodnutí orgánu prvního stupně.

2. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že při ukládání sankce správní orgány nezohlednily všechna zákonná kritéria pro její vyměření, všechny znaky závažnosti přestupku, všechny polehčující okolnosti a přitěžující okolnosti. Správní orgány zohlednily pouze to, že k přestupku mělo dojít na místě zvýšeného pohybu osob, což je podle žalobce kritérium spadající pod okolnosti přestupku, nikoliv pod kritérium závažnosti přestupku. K tvrzenému zájmu správních orgánů na dodržování zákona o reklamě a nařízení č. 26/2005 Sb. Hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu (dále též jen „nařízení“) žalobce uvádí, že je zde porušován zákaz dvojího přičítání, protože zájem na dodržování platné legislativy je dán v případě každého přestupku a nemůže se tak jednat o přitěžující okolnost. Dále žalobce namítá, že skutečnost, že žalobce nebyl dosud za porušení zákona o reklamě pokutován, není jedinou polehčující okolností. Žalobce považuje za dvojí přičítání rovněž skutečnost, že podle správních orgánů bylo následkem jednání žalobce ohrožení zájmu na ochraně území před neoprávněnými zásahy zakázanou reklamou ve smyslu nařízení, což je znakem skutkové podstaty přestupku.
3. Žalobce rovněž namítá, že pokud nabízel letáky v Pražské památkové rezervaci (dále též jen „rezervace“), k němuž správní orgán uvedl, že jde o „místo zvýšeného počtu osob“, nelze uvedené považovat za přitěžující, neboť rezervaci lze celou označit za místo zvýšeného pohybu osob. Nadto při spáchání takového přestupku musí logicky dojít v místě zvýšeného počtu osob, jinak by letáky nebylo komu rozdávat. Navíc v době, kdy se žalobce dopustil daných přestupků, nepanoval nijak hustý provoz a výskyt chodců byl naopak podprůměrný, což je třeba hodnotit jako polehčující okolnost.
4. Dle žalobce nebyla ani zohledněna přílišná délka řízení. Řízení bylo zahájeno dne 31. 1. 2018, přičemž napadené rozhodnutí bylo vydáno až dne 9. 4. 2020. V řízení tak docházelo k průtahům a tato skutečnost by se měla projevit ve výši ukládané pokuty, neboť vedením řízení sankční povahy vzniká obviněnému nezanedbatelná újma. Byla-li pokuta ve výši 5 000 Kč přiměřená v době zahájení řízení, musela by být v důsledku plynutí času po dvou letech podstatně nižší, neboť plynutím času klesá závažnost přestupku. Žalobce se nadto dalších přestupků nedopustil a lze tak mít za to, že se napravil.
5. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítá, že závěr správních orgánů o zavinění ve formě přímého úmyslu není odůvodněn ani prokázán. Žalobce se až při prvním porušení dozvěděl, že se někde nesmí rozdávat letáky a v druhém případě nevěděl, že se zákaz vztahuje i na dané místo. Není tedy prokázáno, že žalobce „byl srozuměn“ s tím, že porušuje „zájem chráněný zákonem“, přičemž mu tyto pojmy nebyly vysvětleny. Správní orgány tedy postupovaly nezákonně, když jako podklad rozhodnutí použily úřední záznam, přičemž tento nesloužil k dokreslení situace, ale bylo z něj přímo dovozováno, že žalobce jednal úmyslně.
6. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce namítá porušení zásady *nullum crimen sine lege*, neboť skutková podstata přestupku se nachází z převážné části v podzákonných předpisech (v nařízení hl. m. Prahy a nařízení vlády č. 66/1971 Sb. (dále jen „nařízení vlády“). Pouze v nařízení hl. m. Prahy bylo uvedeno, že je zakázáno rozdávat letáky na území Pražské památkové rezervace a pouze v nařízení vlády je uvedeno, kde se tato rezervace nachází.

Žalobce dále namítá, že příslušná nařízení nebyla provedena jako důkaz (neboť se nejedná o obecně závazné předpisy) a nejsou obsahem správního spisu. Z tohoto důvodu jsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť správní orgány rozhodly na základě podkladů, které nebyly v řízení provedeny.

7. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce namítá, že mělo dojít k prekluzi obou přestupků, neboť přestože horní hranice sankční sazby přesahuje 100 000 Kč, je sazba za dané přestupky nepřipustně vágní a její hranice neodpovídá závažnosti přestupků. Dle žalobce není spravedlivé, že za takto bagatelní přestupek by měla být prekluzivní lhůta tříletá. Ze zákona jednoznačně nevyplývá, jaká sankce za spáchání přestupku hrozí, když se její rozpětí pohybuje od 1 000 000 Kč do 2 000 000 Kč. Prekluze by se tak měla posuzovat s ohledem na skutečnou závažnost přestupku.
8. Žalovaný v písemném vyjádření *k prvnímu žalobnímu bodu* uvádí, že sankce a její výše je předmětem správního uvážení a při jejich určení se přihlíží k demonstrativně uvedeným okolnostem, tj. správní orgán může přihlídnout i k okolnostem jiným nebo naopak jiné vyjmenované nezohlednit. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že následek přestupku by byl pokládán za přitěžující okolnost. Nejedná se tak o porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Dle žalovaného je výše pokuty dostatečně zdůvodněna i co do přihlídnutí k polehčujícím okolnostem. K délce řízení žalovaný uvádí, že se na ní podílel i sám žalobce, když nereagoval na výzvy prvostupňového orgánu, ani na výzvu k odstranění nedostatků stran určení osoby zmocněnce.
9. *Ke druhému žalobnímu bodu* žalovaný konstatuje, že žalobce sám v úředním záznamu uvedl, že si byl vědom toho, že jedná protiprávně. Daný úřední záznam nelze považovat za záznam o podání vysvětlení ve smyslu ust. § 137 odst. 4 správního řádu. O druhém přestupku byl se žalobcem sepsán protokol o kontrole, který žalobce odmítl podepsat. Ze spisu je tak prokázáno, že žalobce jednal úmyslně.
10. *Ke třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvádí, že žalobce byl postižen za přestupek dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o reklamě v návaznosti na nařízení hl. m. Prahy. Znaky skutkové podstaty se nachází jak v zákoně, tak i v nařízení hl. m. Prahy, které bylo vydáno na základě příslušného zákonného zmocnění uvedeného v § 2 odst. 5 písm. a) zákona o reklamě. S ohledem na skutečnost, že právní úprava obsažená v nařízení hl. m. Prahy vychází ze zákonného zmocnění, nelze souhlasit s žalobcem, že došlo k porušení čl. 39 Listiny základních práv a svobod. Nařízení hl. m. Prahy a nařízení vlády jsou právními normami, které jsou součástí platného právního řádu, a není třeba ve vztahu k nim provádět dokazování.
11. *Ke čtvrtému žalobnímu bodu* žalovaný odkazuje na ust. § 30 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), dle něž činí délka promlčecí doby 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví horní sazbu pokuty alespoň 100 000 Kč.
12. Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný s takovým projednáním výslovně souhlasili. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze

skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a věc posoudil takto:

14. Podle ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona o reklamě *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.*
15. Podle ust. § 2 odst. 5 písm. a) zákona o reklamě *Obec v nařízení vydaném podle odstavce 1 písm. d) stanoví veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odstavce 1 písm. d) zakázána.*
16. Podle ust. § 8 odst. 1 písm. b) zákona o reklamě *Fyzická osoba se jako šířitel dopustí přestupku tím, že šíří reklamu nebo anonymní oznámení týkající se voleb, které jsou podle § 2 odst. 1 písm. a), b), d) nebo e) zakázány. Podle odst. 5 písm. c) Za přestupek lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. b), c), d), e), f), g), h), i), k), l) nebo n), podle odstavce 2 písm. a), b) nebo c) nebo podle odstavce 3 písm. a), b), c), d) nebo e).*
17. Podle ust. § 1 odst. 1 nařízení 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.*
18. Podle ust. § 3 písm. a) nařízení hl. m. Prahy *Komunikačními médii, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech, jsou: letáky, navštívenky a vizitky šířené vůči neznámému adresátovi.*
19. Podle ust. § 1 nařízení vlády *Historické jádro hlavního města Prahy se prohlašuje za památkovou rezervaci (dále jen "rezervace").*
20. Podle ust. § 30 písm. b) přestupkového zákona *Promlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.*
21. Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
22. Podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. *Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.*
23. *V prvním žalobním bodu žalobce namítá, že při ukládání sankce správní orgány nezohlednily všechna zákonná kritéria pro její vyměření, všechny znaky závažnosti přestupku, všechny polehčující okolnosti a přitěžující okolnosti.*
24. Soud předně odkazuje na úvodní větu ust. § 38 přestupkového zákona: „*Povaha a závažnost přestupku je dána zejména (...)*“ Z tohoto znění jednoznačně vyplývá, že se jedná o demonstrativní výčet kritérií, dle nichž se posuzuje závažnost přestupku. Lze tedy vzít v potaz kritéria v zákoně nevyjmenovaná, jakož i pouze některá, které jsou v tomto ustanovení uvedena. Nelze tak přisvědčit žalobci, že je nezákonným postupem, pokud správní orgány nezohlednily všechna uvedená kritéria. Totéž platí i u § 39 a § 40 přestupkového zákona, dle nichž jsou polehčující a přitěžující okolnosti taktéž vyjmenovány demonstrativně. Není tedy povinností správních orgánů vzít v potaz

všechny tyto okolnosti při určování výše sankce, neboť tyto výčty nejsou konečné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36).

25. K dílčí námitce ohledně „místa zvýšeného počtu osob“, soud uvádí, že ani tato námitka není důvodná. Skutková podstata přestupku stanoví, že reklama je zakázána *na veřejně přístupných místech* (např. na ulici, v parku, na náměstí). Odlišným pojmem je pak *místo zvýšeného počtu osob*, neboť ne všechna veřejně přístupná místa budou zároveň místy zvýšeného počtu osob (např. postranní ulička oproti frekventovanému náměstí). Toto kritérium může být správním orgánem posouzeno jako kritérium závažnosti přestupku. Argument žalobce, že ve skutkové podstatě přestupku je obsaženo, že bude páčán na místě zvýšeného počtu osob, jinak by žalobce žádné letáky nerozdal, je nesprávný, neboť dle § 38 písm. d) přestupkového zákona je závažnost přestupku dána i okolnostmi spáchání přestupku, pod což lze podřadit i spáchání přestupku na místě zvýšeného pohybu osob. Předmětný přestupek lze spáchat i na místě, kde se vyskytuje malé množství osob, „úspěšnost“ distribuce reklamy je zde (z hlediska skutkové podstaty přestupku) irelevantní. Jako další kritérium závažnosti přestupku lze považovat i způsob jeho spáchání (§ 38 písm. c) přestupkového zákona), v daném případě zakázaným komunikačním médiem – letáky. Obecná skutková podstata v zákoně o reklamě zakazuje distribuci reklamy jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu. To však nevylučuje stanovení prostředků (způsobů) propagace, které jsou výslovně zakázány. Jakákoliv propagace těmito zakázanými způsoby může být pak vodítkem při posuzování závažnosti přestupku. V případech zde uvedených (místo zvýšeného počtu osob a zakázaný způsob komunikace) se tak o žádné dvojí přičítání nejedná. Soud pouze doplňuje, že žalobce se nesprávně domnívá, že pro posouzení závažnosti přestupku je rozhodný skutečný „stav v místě spáchání přestupku“. Je irelevantní, zda žalobce nabízel letáky v době, kdy se v jinak frekventovaném místě pohybuje méně lidí, rozhodným je objektivní frekventovanost daného místa. Nad rámec pak lze uzavřít, že domněnka žalobce, že se v daném čase na daných místech pohybovalo méně lidí, je přinejmenším spekulativní. V prvním případě se jednalo o Malostranské náměstí v čase okolo 16:45 hodin, tedy o dobu, v níž se velká část obyvatel Prahy vrací z práce, ve druhém případě šlo o Václavské náměstí v čase okolo 11:15 hodin, tedy v čase oběda. V obou případech šlo o všední dny a denní dobu, v níž lze naopak předpokládat zvýšenou frekvenci pohybu osob v daných místech, nehledě na obecně velmi vysokou vytíženost těchto lokalit v téměř jakékoliv denní době. Pražskou památkovou rezervaci nadto nelze bez dalšího považovat za „místo zvýšeného pohybu osob“ ve všech jejích vymezených částech.
26. K dalším dílčím námitkám soud konstatuje, že z odůvodnění prvostupňového (ani napadeného) rozhodnutí nevyplývá, že následek přestupku (porušení zájmu nad dodržováním platné legislativy) by byl pokládán za přítěžující okolnost, byť je zmiňován v části rozhodnutí, kde je posuzována závažnost přestupku a výše ukládané sankce. Jedná se o samostatnou větu, jejímž obsahem je pouze vyličení, co bylo následkem spáchaného přestupku, nikoliv, že tento následek by měl jít žalobci k tíži. O totožnou situaci se jedná v případě, kdy prvostupňový orgán uvedl, že následkem jednání žalobce je ohrožení zájmu na ochraně území před neoprávněnými zásahy zakázanou reklamou ve smyslu nařízení. Ani zde nevyplývá, že by toto správní orgán považoval za přítěžující okolnost. V těchto případech tak nelze hovořit o dvojím přičítání.

27. Žalobce brojí i proti přílišné délce řízení. Řízení bylo zahájeno dne 31. 1. 2018 vydáním příkazu, proti němuž podal žalobce v zákonné lhůtě odpor. Dne 27. 2. 2018 byl žalobce vyzván k odstranění vady – doložení plné moci. Dne 7. 3. 2018 byl žalobce vyzván k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a dne 9. 5. 2018 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Dne 28. 5. 2018 bylo podáno odvolání. Dne 22. 5. 2019 žalobce požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti a dne 30. 5. 2019 prvostupňový orgán postoupil tuto žádost k vyřízení nadřízenému správnímu orgánu. Tato žádost byla dne 25. 6. 2019 zamítnuta, neboť odvolání žalobce podané prostřednictvím emailu nebylo přes výzvu do 5 dnů písemně potvrzeno. Dne 10. 7. 2019 vyzval prvostupňový orgán žalobce k doplnění odvolání – plné moci – neboť bylo zjištěno, že vlivem technické závady bylo původně podané odvolání označeno za nepodepsané. Po odstranění této vady prvostupňový orgán zjistil, že dosavadní plná moc již není aktuální a proto žalobce vyzval k jejímu doplnění. Dne 3. 9. 2019 vyzval prvostupňový orgán žalobce opětovně k doložení plné moci, stejně jako dne 18. 10. 2019. Dne 27. 11. 2019 bylo odvolání postoupeno žalovanému, který dne 9. 4. 2020 vydal napadené rozhodnutí.
28. Ze shora uvedeného časového sledu vyplývá, že vlivem technické závady na straně prvostupňového orgánu nebyly ve věci činěny žádné úkony od 9. 5. 2018 do 30. 5. 2019. Následně správní orgán v řízení opakovaně po žalobci požadoval doplnění plné moci pro řízení. V dané věci je třeba přisvědčit žalobci, že v řízení docházelo k průtahům, ať už z důvodu technických problémů či nedůvodnými výzvami k doplnění plné moci. Ačkoliv ze zásad trestního řízení vyplývá, že plynutím času klesá závažnost trestného činu a obviněnému může vznikat újma prodlužováním trestního řízení, v řízení o přestupcích je nezbytné tuto zásadu modifikovat z hlediska závažnosti protiprávních jednání, sankcí za ně ukládaných a taktéž vzhledem k charakteru řízení o přestupcích. Je zcela nepochybné, že vedením trestního řízení vzniká obviněnému nepoměrně větší újma na právech v důsledku nepřiměřené délky řízení, která by měla být určitým způsobem reflektována v ukládaném trestu. V případě řízení o přestupcích však k tak zásadní újmě nedochází, neboť obviněný v jeho průběhu nemůže být například dlouhodobě omezen na osobní svobodě, nevznikají mu žádné náklady v souvislosti s probíhajícím řízením a jeho celkový dopad do sféry obviněného je mnohem méně významný, než řízení trestní, v němž je projednávána odpovědnost za trestné činy – protiprávní jednání z hlediska závažnosti diametrálně odlišných od přestupků. Ostatně ani sám žalobce nijak neozřejmil, v čem měla spočívat ona „nezanedbatelná újma“.
29. Soud tedy uzavírá, že přestože řízení o přestupku bylo zejména vinou správního orgánu vedeno poměrně dlouhou dobu (zhruba dva roky), žalobci tímto nevznikala žádná újma a žalobce ani žádnou nedokládal. Argumentace žalobce, že by se délka řízení měla promítnout do výše ukládané sankce, soud považuje za nedůvodnou, neboť pokuta ve výši 5 000 Kč za opakovaný přestupek, za nějž lze uložit pokutu několika násobně vyšší, se soudu jeví v takové výši, že při jejím snížení by byl ohrožen smysl jejího ukládání, jímž je individuální a generální prevence, ale rovněž i sankční charakter, přičemž pokuta se musí dostatečným způsobem negativně projevit v majetkové sféře žalobce (pachatele přestupku). Přestože tak soud shledal tento žalobní bod částečně důvodným, nejednalo se o tak významnou vadu řízení, která by působila nezákonnost napadených rozhodnutí, a která by (v souvislosti s ostatními okolnostmi spáchání přestupku) ospravedlňovala uložení nižší pokuty.

30. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítá, že přestupky nespáchal úmyslně, nýbrž z nedbalosti. Této námitce soud nepřisvědčil. Úřední záznam ze dne 26. 10. 2017, č. j. MPPH 144292/2017/OŘ1, ze kterého správní orgány mimo jiné vycházely, byl sepsán podle ust. § 11 odst. 12 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, nikoliv dle ust. § 137 správního řádu, jak tvrdí žalobce. Není tedy vyloučeno tento úřední záznam použít ve správním řízení a při rozhodování z něj vycházet. Z tohoto záznamu je patrné, že žalobce věděl, že se dopouští přestupkového jednání. Co se týče druhého přestupkového jednání, lze u něj alespoň nepřímý úmysl dovozovat, neboť žalobce byl již jednou na přestupkovou povahu jeho jednání upozorněn, přesto se však přestupku dopustil opětovně na obdobně rušném místě (Václavské náměstí, dříve na Malostranském náměstí) v Pražské památkové rezervaci. Žalobci tedy muselo být zřejmé, že jednání i na tomto místě je protiprávní, nehledě na to, že neznalost zákona neomlouvá a žalobce zejména po předchozím upozornění musel vědět, že jeho jednání naplňuje znaky přestupku. Nepřímý úmysl tak byl v řízení bezpečně prokázán.
31. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce namítá porušení zásady *nullum crimen sine lege*. Zde soud předně odkazuje na zákon o reklamě, v němž je výslovně uvedeno, jaká reklama se zakazuje (§ 2 odst. 1 písm. d), přičemž je dále odkázáno na § 2 odst. 5, který zmocňuje obce, aby v nařízeních stanovily veřejně přístupná místa, kde je taková reklama zakázána. Dále soud odkazuje na ust. § 4 odst. 2 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, dle něž *Rozsah památkové rezervace v hlavním městě Praze a podmínky, jimiž se má v ní řídit stavební činnost, stanoví na společný návrh ministra školství a kultury a ministra-předsedy Státního výboru pro výstavbu vláda*. Na základě tohoto zákonného zmocnění vydala vláda nařízení č. 66/1971, kterým vymezila oblast Pražské památkové rezervace.
32. Ze shora uvedeného tak jednoznačně vyplývá, že jak místo, na němž byl předmětný druh reklamy zakázán, tak jeho ohrazení, byly stanoveny podzákonnými právními předpisy, jež mají obecnou závaznost a jež oba vycházely z výslovného zákonného zmocnění. Nelze tedy za žádných okolností tvrdit, že došlo k porušení zásady *nullum crimen sine lege*, neboť hlavní jádro zákonem sankcionovaného chování (základní skutková podstata) je obsaženo v zákoně o reklamě, který pouze z hlediska specifikace konkrétní lokality odkazuje na podzákonný předpis. Námitka žalobce, že skutková podstata se nachází převážně v podzákonných předpisech tak není důvodná.
33. K dílčí námitce, že předmětné podzákonné předpisy měly být předmětem dokazování před správním orgánem, soud konstatuje, že důkaz právními předpisy (ať se silou zákona či nižší), které jsou obecně závazné, se před správními orgány a soudy neprovádí. Po správních orgánech nadto nelze požadovat, aby ve spisovém materiálu uváděly právní úpravu, podle které hodlají danou věc rozhodovat za účelem možnosti účastníka se s nimi seznámit, zejména jsou-li tyto předpisy veřejně dostupné.
34. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce namítá prekluzi předmětných přestupků. Ani tato námitka není důvodná. Jak vyplývá z ust. § 30 písm. b) přestupkového zákona, prekluzivní doba činí v daném případě 3 roky, neboť za přestupek spáchaný žalobcem lze uložit pokutu, jejíž horní hranice dosahuje až 2 000 000 Kč. V žádném případě nelze přisvědčit žalobci, že by správní orgány měly přizpůsobovat prekluzivní lhůtu stanovenou zákonem závažnosti spáchaného přestupku či přestupků. Zákon jednoznačně stanovuje, že rozhodným kritériem pro délku prekluzivní doby je zákonem stanovená horní hranice pokuty za přestupek, nikoliv výše pokuty uložená v konkrétním řízení správním orgánem.

Přestupkový zákon v tomto případě neumožňuje správním orgánům užít správní uvážení a jakákoliv modifikace zákonné prekluzivní lhůty by byla zcela nepřípustná.

35. Rovněž nelze přisvědčit žalobci, že sazba pokuty není určitá. Zásada *nulla poena sine lege certa* předpokládá, že přestupkové (trestní) jednání a sankce za ně musí být stanoveny s dostatečnou určitostí. Z hlediska výše pokuty (trestu) se pak jedná o stanovení sankce jako takové a následně její konkrétní výše či jejího rozsahu (sazby), v němž lze pokutu (trest) uložit. Porušením dané zásady by byla například formulace „*pachatel bude potrestán přiměřeně*“. Je-li však zákonem stanovená přesná hranice (která může počínat nulou), je předmětná zásada naplněna. Z hlediska stanovení pokutové (trestní) sazby je prakticky zcela nemožné určit tuto výši přesnou částkou, neboť by správní orgány nemohly při určení konkrétní výše přihlížet k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Z tohoto důvodu přistupuje zákonodárce ke stanovení výše pokut v určitém rozsahu. Skutečnost, že v daném případě se jedná o rozsah nebývale široký (0 Kč – 2 000 000 Kč) nemůže znamenat porušení zásady *nulla poena sine lege certa*, pokud správní orgán po posouzení polehčujících a přitěžujících okolností uloží pokutu v rozmezí této sazby. Správní soudy nadto nejsou povinny (až na výjimky) nahrazovat správní uvážení při ukládání pokut, nýbrž pouze dohlížet na to, zda tyto orgány správní uvážení nezneužily či nepřekročily, k čemuž v daném případě nedošlo, když uložená pokuta byla s ohledem ke všem okolnostem případu skutečně velmi nízká (0,25 % zákonné sazby), a správní orgány při jejím ukládání posoudily závažnost přestupku i případné polehčující či přitěžující okolnosti.
36. Soud porovnal sankční právní úpravu účinnou před uvedeným datem (tedy i v době spáchání přestupku a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým a odvolacím orgánem) a novou sankční právní úpravou, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobce příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Z porovnání právní úpravy ust. § 8 odst. 5 písm. c) zákona o reklamě, účinné od doby spáchání přestupu do současnosti, vyplývá, že tomu tak není a že na sankcionování přestupku podle citovaného ustanovení se pro žalobce nic nezměnilo v tom smyslu, že by správní potrestání mohlo být pro něho nově příznivější jak v otázce vymezené skutkové podstaty správního deliktu, resp. přestupku, tak i maximální možné výše ukládané pokuty a lhůty, kdy ji lze uložit.
37. Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto 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). Připadne-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 3. listopadu 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu