



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a soudkyně Karly Cháberové ve věci

žalobkyně: **BigMedia, spol. s r.o.**, IČO: 26479451
sídlem Na strži 2097/63, 140 00 Praha 4
zast. advokátem JUDr. Filipem Chytrým
sídlem Malátova 633/12, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2021, č. j. MPO 595128/2021,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci, žaloba a vyjádření

1. Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2021 Magistrát hl. města Prahy (**správní orgán I. stupně**) uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 8a odst. 1 písm. b) č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (**zákon o regulaci reklamy**), kterého se dopustila tím, že minimálně ve dnech 6. 9. 2017, 12. 10. 2017 a 18. 10. 2017 na místě Boženy Němcové 3 a 5, Praha 2, šířila reklamu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

prostřednictvím plachty „SAMSUNG Tvořte velké věci Galaxy Note8“ s vyobrazením mobilního telefonu, uchycené na fasádě objektů. Tím porušila § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy v návaznosti na § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, ve znění do 30. 9. 2021, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu (**nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy**). Magistrát za tento přestupek dle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (**zákon o odpovědnosti za přestupky**), ve spojení s § 8a odst. 5 písm. b) zákona o regulaci reklamy uložil žalobkyni pokutu ve výši 250 000 Kč. Žalobkyně se odvolala. Shora specifikovaným rozhodnutím žalovaný její odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

2. Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného (**napadené rozhodnutí**) podala žalobu. V ní mimo jiné uplatnila tyto žalobní body:
 - a. Žalobkyně reklamu nešířila. Nelze jí považovat za šířitele reklamy ve smyslu § 1 odst. 7 a § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy. Správní orgány tedy nedostatečně zjistily skutkový stav věci a porušily zásadu materiální pravdy. Nedotázaly se vlastníka nemovitostí, na něž byla sporná plachta umístěna, kdo je jejím vlastníkem.
 - b. Reklamní plachta nebyla umístěna v Pražské památkové rezervaci, jak ji vymezuje nařízení vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze (**nařízení č. 66/1971 Sb.**). Žalobkyně nemohla tušit, že správní orgány v tomto řízení rozšíří rozlohu Pražské památkové rezervace, proto by zde mohlo jít o právní omyl.
 - c. Ustanovení § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy je v rozporu se zákonem, jelikož při vymezení zákazu šíření reklamy jde nad rámec zmocnění dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Stavební objekt totiž nelze považovat za veřejně přístupné místo mimo provozovnu. Plachta navíc nebyla umístěna přímo na fasádě domů, ale na stavební konstrukci, tedy od domů předložena.
 - d. Správní orgán I. stupně postupoval v rozporu se zákazem sebeobviňování, jelikož přesunul podstatu řízení o odpovědnosti za přestupek do kontrolního řízení, v němž si pod pokutou od žalobkyně vymohl její součinnost.
 - e. Žalobkyně zpochybňuje, že by v tomto případě byla naplněna materiální stránka přestupku.
 - f. Správní orgány nedostatečně odůvodnily výši pokuty.
 - g. Ve věci rozhodoval podjatý orgán.
3. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

II. Shrnutí skutkových zjištění

4. Hned v úvodu nelze opomenout stručné skutkové shrnutí. Správní orgán I. stupně 6. 9. 2017 v 8:50 hod. kontroloval reklamní zařízení na adrese Boženy Němcové 3 a 5, Praha 2. V záznamu o prohlídce místa uvedl, že je na „*fasádě objektu zvenčí umístěna reklamní plachta „SAMSUNG Tvořte velké věci Galaxy Note8“ s vyobrazením mobilního telefonu. Plachta byla umístěna na kovovém rámu s osvětlením. Rozměry cca 50 x 10 m*“. K záznamu jsou přiloženy fotografie reklamní plachty. Dále jsou ve spisu založeny informace z katastru nemovitostí z téhož dne, dle nichž se stavby, na kterých byla vyvěšena plachta, nacházejí v památkově chráněném území, konkrétně v památkové rezervaci. Ve dnech 12. 10. 2017 a 18. 10. 2017 správní orgán I. stupně opětovně ohledal místo instalace reklamní plachty se stejným nálezem. Správní orgán I. stupně vyzval společnost Samsung Electronics Czech and Slovak, s. r. o. (**Samsung**), nechť jako zadavatel reklamy sdělí údaje o šířiteli reklamy. Přípisem doručeným dne 25. 9. 2017 Samsung sdělil, že umístění reklamy objednal prostřednictvím společnosti MMS Communication Czech Republic s. r. o. [**MMS**; dřív také

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

vedená pod obchodní firmou Starcom Media Vest Group, spol. s r.o. (**Starcom**) nebo VivaKi Czech Republic s.r.o. (**VivaKi**)] právě u žalobkyně.

5. Následně oznámením ze dne 2. 10. 2017 správní orgán I. stupně zahájil kontrolu a žalobkyni vyzval k poskytnutí dokumentů stran veškerých smluvních vztahů k umístění sporné plachty. Podáním ze dne 9. 10. 2017 se žalobkyně výzvě bránila, nic nedoložila. Správní orgán I. stupně pak zaslal druhou výzvu ze dne 17. 10. 2017. Dne 23. 10. 2017 žalobkyně znovu výzvě nevyhověla a uplatnila námitku systémové podjatosti (během následujícího řízení vznesla navzájem se prolínající námitky podjatosti ještě několikrát; podrobněji viz část **IV.E.** níže). Příkazem ze dne 1. 12. 2017 správní orgán I. stupně uznal žalobkyni vinnou ze spáchání

přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, jelikož neposkytla potřebnou součinnost. Žalobkyně podala odpor. Rozhodnutím ze dne 23. 7. 2018 ji správní orgán I. stupně uznal vinnou za neposkytnutí součinnosti.

6. V mezičase žalobkyně dne 21. 2. 2018 předložila správnímu orgánu I. stupně objednávku žalobkyně ze dne 21. 10. 2016 u společnosti QEEP, a.s. (**QEEP**) na pronájem reklamní plochy na adrese Boženy Němcové 3, Praha 2, rozměr 49,5 m x 12,2 m pro konečného klienta Samsung a dále také faktury vystavené QEEP za pronájem reklamních ploch za období září a říjen 2017. Dále je ve spisu založena e-mailová komunikace správního orgánu I. stupně se zaměstnankyněmi společnosti Starcom (předchůdkyně MMS), z níž plyne, že reklamní plochu pro umístění plachty pronajaly od žalobkyně. K tomu doložily objednávku klienta Samsung ze dne 13. 10. 2016 u společnosti Starcom na období 1-12/2017 na tzv. superposter ve formátu 626,25 m², který měl být umístěn na adrese Praha – Boženy Němcové. A dále předložily objednávku VivaKi Czech Republic (také předchůdkyně MMS) u žalobkyně ze dne 14. 10. 2016 na pronájem plachty stejné specifikace na stejném místě. Na konci objednávky je uvedena podmínka, že v blízkosti inzerce nesmí být umístěna konkurence. Spis obsahuje také obdobné podklady k jednotlivým měsícům roku 2018. Dne 29. 5. 2019 sepsal správní orgán I. stupně protokol o kontrole, který obsahoval zejména výše uvedené skutečnosti. Žalobkyně se pak bránila námitkami proti kontrolním zjištěním mj. námitkami, které vznesla i v žalobě.

7. Dne 31. 5. 2019 zahájil správní orgán I. stupně přestupkové řízení. Ve vyjádření pak žalobkyně namítla, že protokol o kontrole byl vydán pozdě s odkazem na § 12 odst. 2 kontrolního řádu. Vznesla také námitku podjatosti všech zaměstnanců správního orgánu I. stupně, odboru živnostenského a občanskosprávního, včetně ředitelky odboru a vedoucího oddělení kontrolně metodického, které správní orgán I. stupně nevyhověl (usnesení ze dne 14. 6. 2019). Další námitky vznesla žalobkyně ve vyjádření ze dne 9. 7. 2019. Správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ze dne 13. 3. 2020, jímž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku, jak je vymezen v bodě 1 shora (**první rozhodnutí o přestupku**). K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 7. 2020 (**první rozhodnutí žalovaného**) zrušil první rozhodnutí o přestupku a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně, který se měl lépe zabývat materiální stránkou přestupku. V návaznosti na to správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 21. 8. 2020 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku, jak je vymezen v bodě 1 shora (**druhé rozhodnutí o přestupku**). K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 12. 2020 (**druhé rozhodnutí žalovaného**) zrušil i druhé rozhodnutí o přestupku a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně, který se ani napodruhé dostatečně konkrétně nevypořádal s námitkou nedostatku materiálního znaku přestupku. Správní orgán I. stupně pak napotřetí rozhodl stejně rozhodnutím ze dne 12. 7. 2021 (**třetí rozhodnutí**

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

o přestupku). Žalovaný pak konečně odvolání žalobkyně žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a třetí rozhodnutí o přestupku potvrdil.

III. Jednání

8. Při ústním jednání konaném dne 21. 6. 2023 setrvaly strany na argumentaci rekapitulované shora, žalobkyně zdůraznila, že ústní projednání požadovala zejména k projednání její hlavní námítky, a to, že reklamu nešířila. V tomto směru žalobkyně navrhla k důkazu vyjádření vlastníka nemovitosti, u které byla reklamní plachta vyvěšena. V žalobě avizovala, že důkazní návrh i opatří (s. 4 žaloby). To se však nestalo, k jednání se žalobkyně dostavila bez tohoto důkazního prostředku. Soud tento návrh na dokazování zamítl, jelikož žalobkyně měla během kontrolního řízení, řízení o odpovědnosti za přestupek i během řízení před soudem tento důkazní prostředek opatřit a předložit ho soudu u jednání. Žalobkyně dále u jednání sdělila, že netrvá na provedení důkazu vyjádřením geodeta k zaměření umístění reklamní plachty (s. 16 žaloby), programovými prohlášeními, kterých se dřív dovolávala (s. 28 žaloby), ani objednávkou ze dne 21. 10. 2016 u QEEP, která je založena ve správním spisu (s. 5 žaloby).
9. Naproti tomu k námitce systémové podjatosti soud jako důkazy provedl příspěvky uveřejněné na sociální síti Facebook, konkrétně na stránce *Zdeněk Hřib – primátor Prahy* ze dne 2. 8. a 5. 8. 2020, které byt byly založeny ve správním spisu, správní orgány nevytiskly do listinné verze správního spisu tak, aby byl čitelný celý text těchto příspěvků.
10. Soud navíc opatřil výsek z katastrální mapy se zobrazením současných hranic katastrálního území Nové Město (území hlavního města Prahy) ze dne 15. 6. 2023. Strany sporu přitom měly povědomí, o tom, že v současnosti katastrální území Nové Město zahrnuje také území, v němž se nacházejí nemovitosti, u kterých žalobkyně měla vyvěsit reklamní plachtu. Po provedení těchto důkazů soud považoval skutkový stav za dostatečně zjištěný, a proto ve věci nebylo třeba vést další dokazování.

IV. Právní posouzení

11. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 75 odst. 2 věta první a § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)]. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
12. Žaloba není důvodná.
13. Soud předesílá, že dílčí námitky nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, které žalobkyně postupně vznáší na několika místech třiceti sedmi stránkové žaloby, jsou liché. Odůvodnění napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou vystavěna na uceleném argumentačním systému [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, bod 41, a další]. Zejména si je třeba uvědomit, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zpravidla pro účastníky neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení vedení sporu. I proto je nutné k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě. Namísto je rozhodnutí zrušit např. tehdy, pomine-li správní orgán podstatná skutková tvrzení opřená o obsah správního spisu či podložená důkazními návrhy, mohou-li reálně vést k přehodnocení merita věci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, věc *Zdravé Ktišsko*, bod 30). K takové situaci ovšem v nynějším případě nedošlo. Žalobkyně v žalobě ostatně podrobně polemizuje se

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

závěry správních orgánů ohledně odvolacích námitek, o nichž tvrdí, že je žalovaný nevypořádal.

14. Lze dodat, že žalovaný se námitkou umístění reklamní plachty v zakázaném území stručně zabýval na s. 3 a 7 rozhodnutí. Výtku, že § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy je v rozporu se zákonem o regulaci reklamy, a neměl tedy být použit, vypořádal na s. 7 napadeného rozhodnutí. K tomu, že nebylo potřeba vést společné řízení, se v napadeném rozhodnutí sice adresně nevyjádřil, tuto námitku již vypořádal v jeho prvním a druhém rozhodnutí o odvolání. Materiálním znakem přestupku a výši pokuty se zabýval na s. 7 až 9.

IV.A. Šířitel reklamy

15. Žalobkyně nepochybně, že sporná plachta byla reklamou ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy. Domnívá se však, že v tomto případě ji správní orgány nesprávně označily za šířitelku zakázané reklamy. Žalobkyně jen zprostředkovala možnost uveřejnit reklamu, aniž ji aktivně umísťovala. To platí o to víc za situace, kdy žalobkyně nevlastní reklamní zařízení.
16. Soud o této skupině námitek uvažil následujícím způsobem.
17. Dle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy je šířitelem reklamy *právnícká nebo fyzická osoba, která reklamu veřejně šíří*.
18. Pojem šířitel reklamy podle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy se spolu s odpovědností za způsob šíření reklamy poprvé v zákoně objevil na základě novelizačního zákona č. 138/2002 Sb., jehož důvodová zpráva však k těmto ustanovením neposkytuje žádné relevantní úvahy (zvláštní část důvodové zprávy k bodu 1 a 9 sněmovního tisku č. 975/0, 3. volební období 1998-2002, digitální repozitář, www.psp.cz).
19. Rozsahem a obsahem pojmu šířitele reklamy se již zabývala judikatura, a to zejména výkladem toho, kdo šířitelem reklamy je a kdo jím nemůže být. Podstatu věci vystihl rozsudek ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 As 268/2019-34, č. 4072/2020 Sb. NSS, *TV Nova*, bod 24, v němž NSS uvedl, že šíření reklamy „*v sobě obsahuje aktivitu, nebo přesněji řečeno povědomí šířitele o tom, že je reklama šířena*“. V tomto směru lze jistě odkázat i na podrobnější argumentaci obsaženou v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2019, č. j. 10 A 91/2016-61, který NSS shora označeným rozsudkem *TV Nova* přezkoumal.
20. Jakkoli za šířitele nelze považovat každou osobu bez jejíž účasti by k šíření reklamy na veřejnosti nedošlo (odpovědnost provozovatele domény za reklamu, kterou na doméně zveřejnil jiný subjekt), městský soud v rozsudku 10 A 91/2016 jednoznačně uzavřel, že za šířitele reklamy je třeba označit osobu, která za účelem rozšíření reklamy něco aktivně činí. V bodě 28 uvedl, že:

„[t]erčem povinností, které zákon o regulaci reklamy ukládá šířiteli reklamy, jsou zjevné subjekty, které v rámci svého podnikání vědomě a cíleně poskytují třetím osobám prostor pro veřejné šíření reklamy, přičemž nad tímto prostorem mají plnou kontrolu. Jedná se tedy například o vydavatele tisku, provozovatele rozhlasového a televizního vysílání, poskytovatele reklamních ploch a podobně. Jen vůči takovým osobám je smysluplné požadovat, aby nesly odpovědnost za šíření nezákonné reklamy“ (zvýraznění doplněno).

Z právě uvedeného je patrné, že v tomto případě má být šířitelem reklamy ten subjekt, který vědomě a cíleně poskytuje zadavateli reklamy (§ 1 odst. 5 zákona o regulaci reklamy) prostor pro veřejné šíření reklamy, kterou jiný zpracoval (§ 1 odst. 6 zákona o regulaci reklamy).

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

21. V běžném životě samozřejmě může docházet k situacím, v nichž jeden subjekt plní roli zadavatele, zpracovatele i šířitele reklamy, byť takové situace budou spíše výjimečné. Lze si představit mnoho možných kombinací, kdy v jednu osobu splyne zadavatel a zpracovatel (srov. § 1 odst. 6 *in fine* zákona o regulaci reklamy), zpracovatel a šířitel apod. Také však v obchodních vztazích jistě nevystupují jen tyto tři typy osob s jasně vymezenými funkcemi, ale naopak osob může být víc a mohou vykonávat různé funkce (viz dále). Ne vždy bude prvotní zadavatel (beneficient reklamy) tím, kdo šíření reklamy objedná u jejího konečného šířitele.
22. Dle názoru soudu při mnohosti subjektů v řetězci, jak je tomu v posuzovaném kauze, nelze za šířitele reklamy ve smyslu § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy považovat každý jeden subjekt, který stojí mezi prvotním zadavatelem reklamy a osobou, která vlastní reklamní plochu či plochou disponuje (včetně této osoby). Pokud by zákonodárce zamýšlel uvalit povinnosti šířitele reklamy na každou osobu podílející se na zveřejnění reklamy, třebaže jen jako zprostředkovatel „bez další přidané hodnoty“, jistě by to do zákona tak napsal. Takovému pojetí však neodpovídá celková koncepce zákona o regulaci reklamy. V prostředí správního trestání nelze zákonné normy vykládat natolik extenzivně, že by došlo k porušení obecně akceptovaných zásad *nulla poena sine lege certa* (nelze trestat na základě neurčitého zákona) a *nulla poena sine lege stricta* (zákaz analogie).
23. Nutno zdůraznit, že vedle již označené triády *zadavatel, zpracovatel a šířitel* zákon o regulaci pracuje také s osobou, která si šíření reklamy objednala, tedy s objednatelem (§ 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy, ve znění od 17. 8. 2015). Přitom z § 8a odst. 1 písm. p) zákona o regulaci reklamy, ve znění do 25. 5. 2021, je patrné, že zadavatelem není každý, kdo reklamu objedná, což by mohlo vyplývat z izolovaného výkladu § 1 odst. 5 téhož zákona. Zákonodárce totiž v § 8a odst. 1 písm. p) jednoznačně rozlišil zadavatele reklamy na straně jedné, a na straně druhé osobu, která si šíření reklamy objednala. Toto platí samozřejmě za předpokladu, že šíření reklamy neobjednává sám zadavatel.
24. Ze zákona o regulaci reklamy tedy plyne, že objednatel sice může plnit jak úlohu zadavatele či zpracovatele, nicméně může být i pouhým objednatelem (zprostředkovatelem), jehož činnost spočívá jen a pouze v *propojení poptávky* zadavatele a *nabídky* šířitele, který disponuje reklamní plochou. Není vyloučeno ani to, že mezi zadavatelem a osobou, která šíří reklamní sdělení, bude stát více zprostředkovatelů (objednatelů), jak tomu bylo i v nynějším případě (viz dále). Rozsah skutkové podstaty přestupku dle § 8a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o reklamě, je však třeba vykládat tak, že za způsob šíření reklamy odpovídá jen její skutečný a jediný šířitel, jak ostatně praví § 6b odst. 2 zákona o regulaci reklamy, ve znění do 25. 5. 2021. Bylo by krajně nevhodné formou přestupku kriminalizovat jednání každého objednatele (zprostředkovatele) v řadě či všech zároveň (formou sdílené odpovědnosti), jelikož zákon o regulaci reklamy takový postup nepředpokládá. U postupného zprostředkování reklamy v řetězci subjektů navíc nelze uvažovat ani o šíření reklamy formou spolupachatelství, jelikož takoví objednatelé nesdílejí společný úmysl či cíl.
25. V posuzovaném případě správní orgán I. stupně na s. 10 jeho rozhodnutí uvedl následující závěry:
 - a. Stežejní je, že skutečný zadavatel reklamy Samsung ve vyjádření ze dne 25. 9. 2017 uvedl, že umístění reklamy objednal přes MMS u žalobkyně.
 - b. Z e-mailové komunikace se Starcom (MMS) je patrné, že klientem pronájmu reklamní plachty je Samsung a dodavatelem je žalobkyně. Za důležité pak považoval druhou stranu objednávky ze dne 14. 10. 2016, č. 9272/16 mezi VivaKi (MMS) jako objednatelem a žalobkyní jako

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

dodavatelem, na jejíž druhé straně je uvedeno, že pokud „*nebude dojednáno jinak, prosíme o deinstalaci reklamního sdělení vždy po skončení sjednané doby trvání kampaně! V blízkosti naší inzerce nesmí být umístěna konkurence*“.

- c. Z dokumentů týkajících se období následujícího roku pak dle správního orgánu I. stupně plyne, že žalobkyně jako dodavatel (supplier) pro Samsung v dalších měsících provedla na stejném místě reinstalaci reklamních plachet.
- d. Z toho správní orgán I. stupně dovodil, že žalobkyně zajišťovala v době reklamní kampaně fyzickou manipulaci s reklamní plachtou, a dokonce byla schopna ovlivnit umístění jiných reklam v blízkosti této plachty.
- e. To, že žalobkyně doložila objednávku ze dne 21. 10. 2016, v níž jako zadavatel objednala pronájem reklamní plochy na adrese Boženy Němcové 3, Praha 2 v rozměru 49,5 m x 12,2 m pro konečného klienta Samsung u dodavatele QEEP, nesvědčí o tom, že žalobkyně byla v tomto případě zadavatelem, a nikoliv šířitelem reklamy. Na tom nic nemění ani faktury vystavené QEEP za pronájem reklamních ploch ve sporných měsících roku 2017.
- f. Vyjádření QEEP není potřebné, jelikož skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, již byl zjištěn.

26. V napadeném rozhodnutí pak žalovaný – ve vztahu k odpovídající odvolací námitce žalobkyně – neuvedl žádný konkrétní argument a jen odkázal na obsah jeho prvního a druhého rozhodnutí ze dne 27. 7. 2020, resp. ze dne 21. 12. 2020. Nic jiného neuvedl.

- a. V prvním rozhodnutí ze dne 27. 7. 2020 přitom žalovaný uvedl, že pro shledání odpovědnosti za tento přestupek je nebytné prokázat, kdo reklamu skutečně šířil, tedy kdo reklamní plachtu umístil na fasádu domu. Vlastnictví reklamní plochy, resp. to, kdo ji pronajímá, není rozhodující. Z předložených faktur QEEP, z objednávky MMS u žalobkyně a z obsahu e-mailů nástupnických společností MMS nelze dovodit nic jiného, než že žalobkyně si reklamní plochu jen pronajímala. Nikoli to, že byla šířitelem reklamy. Toto zjištění žalovaný dovodil jen na základě sdělení ze dne 12. 9. 2017, v němž Samsung uvedl, že umístění reklamy objednal přes MMS u žalobkyně. Dodal, že dokumenty vztahující s k dalšímu (následujícímu) období nelze použít jako důkaz o šíření reklamy v tomto případě.
- b. Ve druhém rozhodnutí ze dne 21. 12. 2020 žalovaný bez výraznější úpravy původního textu pouze zopakoval stejnou argumentaci.

27. Soud s žalovaným dílem souhlasí, dílem nesouhlasí. Pro určení šířitele reklamy jistě není vždy podstatné jen to, kdo vlastní reklamní plochu, resp. kdo ji pronajímá. Avšak nájem reklamní plochy ve spojení s dalšími důležitými skutečnostmi může být jednoznačným znakem, že nájemce reklamu šíří. Za tyto další skutečnosti lze považovat např. smluvní ujednání mezi zadavatelem, objednatelí a šířitelem reklamy, které svědčí o tom, že jeden konkrétní subjekt v řetězci měl hlavní úlohu při realizaci reklamy, zejména, že reklamu umístil, resp. odpovídal za její instalaci, deinstalaci, údržbu apod. Z důkazních prostředků, které správní orgány opatřily, vyplynulo, že zadavatel reklamy Samsung označil za šířitele reklamy právě žalobkyni. Jakkoli toto označení nelze považovat za žádnou korunu důkazů, jak činil žalovaný, dle § 7a odst. 2 zákona o regulaci reklamy, ve znění od 17. 8. 2015, se jedná o důležitý důkaz o tom, že reklamu šířila právě žalobkyně. Podstatné je, že správní orgán I. stupně v projednávané kauze (přes opakované odlišné závěry žalovaného) nezůstal pouze u tohoto důkazu, ale za pomoci dotazů na společnost MMS získal další stěžejní důkazy o tom, že reklamu šířila žalobkyně. Není tedy pravda, že by žalobkyni jako zprostředkovatelku automaticky považoval za šířitelku reklamy.

28. Prvním důležitým důkazem je dokument Samsungu pod názvem OOH COST PLAN ze dne 13. 10. 2016 (připojeno k č. 1. 27 správního spisu), dle něhož žalobkyně vystupovala v pozici „supplier“ (pozn. soudu: angl. dodavatel) a produkci, resp. zpracování reklamy měla na starost blíže neidentifikovaná společnost Starlink. V tomto dokumentu Samsung upravil také povinnosti související s instalací reklamy. Závěr, že za umístění reklamy byla Shodu s prvopisem potvrzuje X.

odpovědná právě žalobkyně podporuje také další důkaz, který správní orgán I. stupně považoval za klíčový, a to objednávku ze dne 14. 10. 2016, č. 9272/16 mezi VivaKi (MMS) jako objednatelem a žalobkyní jako dodavatelem, na jejíž druhé straně je uvedeno, že pokud „*nebude dojednáno jinak, prosíme o deinstalaci reklamního sdělení vždy po skončení sjednané doby trvání kampaně! V blízkosti naší inzerce nesmí být umístěna konkurence*“. Právě z tohoto smluvního ujednání je nade vší pochybnost patrné, že za umístění reklamy odpovídala žalobkyně. Žalobkyně spornou reklamu tedy i šířila ve smyslu § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy. Na tom nic nemění objednávka ze dne 21. 10. 2016, dle které žalobkyně jako zadavatel objednala pronájem reklamní plochy na adrese Boženy Němcové 3, Praha 2 v rozměru 49,5 m x 12,2 m pro konečného klienta Samsung u dodavatele QEEP. Z této objednávky, resp. na ni navazujících faktur plyne jen to, že žalobkyně si od QEEP pronajala reklamní plochu k umístění sporné reklamy. Z těchto důkazů nelze dovozovat, že skutečným šířitelem reklamy byl QEEP ani to, že žalobkyně neměla nad reklamní plachtou právní či faktickou kontrolu. Společnost QEEP by mohla být šířitelem reklamy, jen pokud by na sebe převzala závazek umístit reklamu na reklamní plochu, resp. další dílčí povinnosti s tím související. Tomu však žalobkyní předložené podklady nenasvědčují. Proto správní orgány nemusely dále zjišťovat, zda reklamu šířil QEEP, či nikoliv. V tomto směru nemusely ani jakkoli vyzývat vlastníka nemovitosti, u níž žalobkyně reklamu vyvěsila.

29. Navíc, a jen pro úplnost, soud nepřehlédl, že žalobkyně ve výroční zprávě, která je založená ve správním spisu, uvedla, že jak ona, tak společnost QEEP působí v té samé mediální skupině – z veřejných rejstříků přitom plyne, že jeden z její jednatelů byl navíc v době spáchání přestupku také členem představenstva QEEP.
30. Soud tedy uzavírá, že správní orgány řádně zjistily skutkový stav věci, jednotlivé důkazy hodnotily každý zvlášť a všechny společně. Přitom dospěly ke správným skutkovým a posléze i právním závěrům. Zároveň se vypořádaly s jednotlivými námitkami žalobkyně a svá rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnily. Dbaly přitom zásady presumpce nevinny i materiální pravdy.

IV.B. Reklamní plachtu žalobkyně umístila v rozporu s právními předpisy

31. Žalobkyně se domnívá, že reklamní plachta nebyla umístěna v Pražské památkové rezervaci, jak ji vymezuje nařízení vlády č. 66/1971 Sb. Plachta se nenacházela ani v přilehlém území ve smyslu § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, jelikož ulice Boženy Němcové toto nařízení výslovně neuvádí. Magistrát si k tomu měl opatřit zaměření geodeta k umístění plachty. Dle žalobkyně je podstatné, že správní orgány mylně uvedly, že plachta se nacházela na území Pražské památkové rezervace. Žalobkyně nemohla tušit, že správní orgány rozšíří rozlohu Pražské památkové rezervace, proto by zde mohlo jít o právní omyl.
32. Tento komplex námitek není důvodný.
33. Dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, ve znění účinném od 1. 1. 2017, 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 5.*
34. Dle § 2 odst. 5 téhož zákona platí, že obec v nařízení vydaném podle odstavce 1 písm. d) stanoví

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

- a) veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odstavce 1 písm. d) zakázána,
- b) dobu, v níž je reklama podle odstavce 1 písm. d) zakázána,
- c) druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama podle odstavce 1 písm. d) šířena, popř. též
- d) akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.

35. Dle § 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, ve znění do 30. 9. 2021, platí následující:

(1) 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 a přilehlém území ohraničeném východní frontou domů Legerovy ulice po křižovatku s ulicí Rumunskou, dále jižní frontou domů Rumunské ulice, náměstím Míru, severozápadní frontou domů Anglické ulice po křižovatku s ulicí Legerovou, a dále východní frontou domů Legerovy ulice zakazuje.

(2) 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 k tomuto prostoru.

36. Dle stále účinného § 2 nařízení č. 66/1971 Sb. se rozsah rezervace vymezuje katastrálním územím Starého Města s Josefovem, Malé Strany, Hradčan s Pražským hradem a Nového Města s Vyšehradem a částmi přilehlých katastrálních území. Hranice rezervace je vyznačena v plánu, který je přílohou tohoto nařízení.

37. Podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy, ve znění do 25. 5. 2021, se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako šířitel šíří reklamu, která je podle § 2 odst. 1 písm. d) zakázána.

38. Soud se předně ztotožňuje s žalobkyní v tom, že textová část nařízení, které vymezuje hranice Pražské památkové rezervace (§ 2 nařízení č. 66/1971 Sb.), v kontextu výkladu správních orgánů neodpovídá její grafické části (příloha tohoto nařízení). Hranice katastrálních území se v průběhu času patrně měnily. Dle **grafické** části nařízení *není* území, v němž byla umístěna sporná reklama, *uvnitř* Pražské památkové rezervace, k čemuž došlo nedostatkem novelizace této části nařízení, po tom, co se v Praze upravily hranice katastrálních území. Avšak, pokud by soud vycházel z **textové** části nařízení, a tedy z aktuálních hranic katastrálních území, konkrétně katastrálního území Nové Město (území hlavního města Prahy), reklamní plocha, na kterou žalobkyně vyvěsila plachtu, by se *nacházela uvnitř* Pražské památkové rezervace. K tomu soud srovnal také mapové podklady katastru nemovitostí, konkrétně hranice katastrálního území Nové Město určil za pomoci zobrazení tohoto katastrálního území v aplikaci katastrální mapy¹. Soud se ztotožnil s žalobkyní, že při rozporu mezi textovou a grafickou částí právního předpisu se nelze bez dalšího přiklonit k výkladu, dle něhož by žalobkyně byla odpovědná za přestupek (srov. např. judikaturu k rozporům mezi textovou a grafickou částí územního plánu v rozsudku NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020-34, *obec Tisá*, bod 28). Na základě nejednoznačného právního předpisu nelze žalobkyni trestat. Proto se soud nemusel zabývat námitkami směřujícími proti údajně nesprávným zápisům nemovitostí v katastru nemovitostí jako chráněných uvnitř památkové rezervace (včetně těch, u nichž žalobkyně umístila reklamní plachtu).

¹ Aplikace katastrální mapy [online]. Český úřad zeměměřický a katastrální. Dostupné dne 15. 6. 2023 z: <https://sgi-nahlizenidokn.cuzk.cz/marushka/default.aspx?themeid=3&MarWindowName=Marushka&MarQueryId=6D2BCEB5&MarQParam0=727181&MarQParamCount=1>.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

39. Na rozdíl od žalobkyně však soud nemá za to, že by pochybnosti o tom, zda se reklamní plocha nacházela uvnitř, nebo vně Pražské památkové rezervace, měly jakýkoli vliv na její odpovědnost za přestupek.
40. V této věci je stěžejní, že žalobkyně šířila reklamu na místě, které – i pokud dle původní grafické přílohy § 2 nařízení č. 66/1971 Sb. nebylo součástí Pražské památkové rezervace – v době spáchání přestupku reguloval § 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy jako *přílehlé území*. Žalobkyně nemá pravdu, že by domy, u nichž byla sporná reklama vyvěšena, nespádaly pod toto přílehlé území, které stran regulace reklamy, sdílí stejný režim jako území uvnitř Pražské památkové rezervace. Hranice přílehlého území počínají na hranici Pražské památkové rezervace, v místě, kde stojí Nuselský most, a to jak podle grafické části nařízení č. 66/1971 Sb., tak podle textové části tohoto nařízení (§ 2) ve spojení s hranicí katastrálního území Nově město. Na severním konci Nuselského mostu mostní objekt plynule přechází do dvou tříproudových silnic, na západní straně do ulice Sokolská, na straně východní do ulice Legerova. Nemovitosti, u nichž byla reklamní plachta umístěna, se nacházejí na ulici Boženy Němcové, a to právě u severního konce Nuselského mostu mezi ulicemi Sokolská a Legerova. Pokud § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy pracuje s napojením přílehlého území k Pražské památkové rezervaci jako s územím ohraničeným východní frontou domů Legerovy ulice po křižovatku s ulicí Rumunskou, nelze uvažovat, že bod na hranici Pražské památkové rezervace, u něhož začíná přílehlé území, leží na ulici Sokolská. V tomto nemá žalobkyně pravdu. Krkolomný výklad hranic přílehlého území, dle něhož by tato hranice přílehlého území měla vést od ulice Sokolská přímo po fasádě nemovitostí, u nichž vyvěsila reklamní plachtu, až na ulici Legerova, nemá v oporu v žádném právním předpisu. Zejména neobstojí v konkurenci shora uvedeného výkladu, který je logický. Na tom nic nemění námitka, že § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy nevyjmenovalo ulici Boženy Němcové jako ulici, která spadá do tohoto přílehlého území. S ohledem na požadavek obecnosti právní regulace, kterou navíc soud nepovažuje za nesrozumitelnou, to nebylo potřeba. V tomto směru soud považuje právní regulaci za natolik jasnou, že neshledal potřebu ověřovat její jednoznačnost za pomoci vyjádření geodeta k zaměření reklamní plachty. Navíc nemohlo jít ani o právní omyl, jehož se dovolává žalobkyně, jelikož jako širitelka reklamy byla povinna se s touto právní úpravou seznámit, a tedy omylu se vyvarovat (§ 17 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky).
41. S umístěním plachty souvisí další nedůvodná námitka. V ní žalobkyně upozornila, že § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy je v rozporu se zákonem, jelikož při vymezení zákazu šíření reklamy jde nad rámec zmocnění vymezeného § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Žalobkyně se totiž domnívá, že stavební objekt nelze považovat za veřejně přístupné místo mimo provozovnu. Plachta nebyla umístěna přímo na fasádě domů, ale na stavební konstrukci, tedy od domů předsazena.
42. Dle § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, ve znění do 30. 9. 2021, jsou komunikačními médii, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech, *převěsy a plachty z jakéhokoliv materiálu, kromě těch, které jsou umístěny pouze na stavebním lešení stojícím na přiléhající pozemní komunikaci po dobu provádění stavebních prací na objektu, který kryjí, pokud tyto převěsy a plachty zároveň zobrazují tento objekt a plocha vlastní reklamy nečiní více než 20 % celkové plochy převěsu nebo plachty*.
43. Dle soudu § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy nevybočuje z rámce zákonného zmocnění dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy (bod 33 shora).

44. Výkladem pojmového spojení veřejně přístupného místa mimo provozovnu dle shora uvedeného § 2 odst. 1 písm. d) se zabýval NSS v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 1 As 149/2019-42, *UniCredit Bank*, bod 22. Dovodil, že

„smyslem ustanovení o reklamě zakázané dle nařízení obce [je] 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“.

V bodě 21 odkázal NSS na důvodovou zprávu k zákonu č. 384/2005 Sb., jímž byla do zákona o regulaci reklamy vložena ustanovení o možném zákazu reklamy šířené mimo provozovnu na místech veřejně přístupných nařízením obce. Z ní vyplývá, že účelem novely bylo především (byť nikoli výlučně) řešení pouliční pochůzkové reklamy. V důvodové zprávě k zákonu č. 384/2005 Sb. předkladatel návrhu novely uvedl následující: *„K této snaze vede hl. m. Prahu zejména zájem na tom, aby se reklama především v centru Prahy nešířila mnohdy živelným způsobem, obtěžujícím okolí, nezpůsobovala znečišťování okolí následným odhazováním rozdáváných letáků a nabídek a nehyzdila památkově chráněné objekty. Jde i o možnost tímto způsobem omezit rozdávání letáků propagujících služby, které mohou obsahovat prvky, mnohými považované za pornografické, či za potencionálně obrozující mravnost“*. Ve zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb. se pak výslovně zmiňuje 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“*. V tomto směru soud souhlasí s NSS, že zákonodárce neměl v úmyslu vytvořit taxativní výčet toho, co je „problematickou“ reklamou. Proto je lichá žalobní argumentace poukazem na to, že shora označená novela měla zamezit jen tzv. guerillovou reklamu, avšak neměla regulovat billboardy.

45. Byť § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy výslovně neuvádí jako typ zakázané reklamy reklamu šířenou formou plachty umístěné na konstrukci přiléhající k nemovitosti, nelze ani dospět k závěru, že veřejně přístupným místem ve smyslu § 3 odst. 1 písm. g) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy není objekt, který slouží pouze potřebám vlastníka či nájemníků. Takový závěr ostatně vyplývá i z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 A 37/2016-50, který předcházel shora cit. rozsudku NSS ve věci *UniCredit Bank*. Dle rozsudku 8 A 37/2016, bod 22, by pojem „veřejně přístupné místo“ měl být vykládán tak, že se jedná *„nejen o místo sloužící obecnému užívání, ale též o místo z veřejných prostorů viditelné (což však z aplikovaného nařízení zřetelně nevyplývá). Právě viditelnost reklamy, tj. možnost jejího zhlédnutí co největším počtem osob, je totiž jejím stěžejním znakem“*. Podstatné tedy není to, co tvrdí žalobkyně (nemovitost není veřejně přístupná), ale skutečnost, že reklamní plocha byla viditelná z veřejně přístupného místa. Tento závěr přitom NSS v rozsudku *UniCredit Bank* nijak nekorigoval, a naopak se k němu přiklonil (*UniCredit Bank*, bod 23).
46. Zákon o regulaci reklamy ve spojení s nařízením č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy z pohledu adresáta těchto právních norem jednoznačně zakazují šíření reklamy umístěné na konstrukci u nemovitosti nacházející se v přilehlém území Pražské památkové rezervace, a to, pokud je tato reklama z veřejně přístupného místa viditelná. S odkazem na výše uvedené rozsudky soud neshledal důvodnou výtku nekompatibility nařízení se zákonem.

IV.C. *Správní orgán I. stupně neporušil zákaz sebeobviňování*

47. Žalobkyně namítá, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákazem sebeobviňování, jelikož správní orgán I. stupně přesunul podstatu přestupkového řízení do řízení kontrolního, v němž si pod pokutou od žalobkyně vymohl její součinnost. Správní orgán I. stupně přitom získal jediný důkaz, o který opírá prvostupňové rozhodnutí, již při zahájení kontroly. Protokol o kontrole je nepřezkoumatelný. Navíc kontrola byla neúměrně dlouhá, jelikož správní orgán I. stupně nesprávně označil za poslední úkon kontroly vyhodnocení podkladů. Přitom měl vést společné řízení ohledně pokračujícího, resp. trvajícího skutku.
48. Soud neshledal vadu v tom, že správní orgán I. stupně nevedl společné řízení o přestupcích, které žalobkyně považuje za jeden trvající přestupek. Správní orgány v několika rozhodnutích v této věci pilně vysvětlovaly, že v předcházejících obdobích žalobkyně umísťovala na stejnou reklamní plochu jiné reklamy, o nichž správní orgán I. stupně zahájil řízení již v roce 2016. To je dle soudu dostatečné pro oddělení prvního skutku od skutku druhého z podzimu 2017, o němž zahájil řízení o přestupku až v květnu 2019 (k tomu viz § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky).
49. Úspěšnou nemůže být ani námitka zákazem sebeobviňování. Soud k tomu předně uvádí, že správní orgány nejsou povinné hned zahájit řízení o přestupku, jak se domnívá žalobkyně. To by ostatně učinilo postup dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (**kontrolní řád**) obsoletním. Účelem kontrolního řízení rozhodně není nahradit řízení o odpovědnosti za přestupek, a úprava zákona o odpovědnosti za přestupky nenahrazuje kontrolní řízení. Správní orgány mohou dle konkrétní situace nejdříve v kontrolním řízení zjišťovat okolnosti, které nasvědčují spáchání přestupku dle zákona o regulaci reklamy, a na základě výsledků kontrolního řízení (protokolu o kontrole) rozhodnout, zda řízení o odpovědnosti za přestupek zahájí, či nikoli. Volba procesních strategií je v tomto směru v jejich gesci. Tento postup přitom nemusí ovlivnit průběh jiného předcházejícího či souvisejícího řízení, jak se domnívá žalobkyně na s. 25 její žaloby. Soud nesdílí názor žalobkyně, že v okamžiku zahájení řízení o přestupku již bylo zjevné, že správní orgán I. stupně plánuje ve věci vydat meritorní rozhodnutí jen na základě nepřezkoumatelného protokolu o kontrole. Tato námitka nemá podklad v jednotlivých úkonech dle správního spisu. Soud neshledal nepřezkoumatelným či nezákonným ani protokol o kontrole. Protokol obsahuje všechny zákonné údaje, které se v obdobných případech standardně uvádějí.
50. Správní orgány neporušily ani zásadu materiální pravdy, jak ji vykládá žalobkyně např. v bodě 85 její žaloby. To, že v řízení o kontrole správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni k předložení smluv a podkladů, nelze považovat za porušení zásady materiální pravdy. Zákaz sebeobviňování je součástí práva na spravedlivý proces. Plyne z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Avšak nutno dodat, že samotná povinnost „*předložení existujících dokumentů [...] není sebeobviněním, neboť adresátovi povinnosti nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal*“ (např. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 84/2018-33, *ROBSTAV stavby*, body 30 a 31, a tam citovanou judikaturu).
51. Správní orgán I. stupně v kontrolním řízení zahájeném dne 2. 10. 2017 vyzval žalobkyni k předložení veškerých smluvních vztahů a dokumentů, které se vztahovaly k umístění reklamy. Požadoval tedy po ní pouze sdělení, zda smluvní spolupráce s MMS proběhla tak, jak mu sdělila MMS, resp. zda žalobkyně přeprodala realizaci reklamy (včetně jejího umístění) dalšímu subjektu. Dle soudu nelze jen na základě předložení takovýchto smluv učinit okamžitý závěr o odpovědnosti žalobkyně či jiné osoby za správní delikt (srov. Shodu s prvopisem potvrzuje X.

rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2016, č. j. 4 As 29/2016-47, *CLMT*, bod 76 a násl.). Správní orgán I. stupně proto neporušil zákaz sebeobviňování. O odpovědnosti žalobkyně ostatně rozhodl až v následném řízení, nikoli v řízení kontrolním.

52. Respektujíc zásadu součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami podle § 4 správního řádu správní orgán I. stupně výzvou ze dne 2. 10. 2017 poskytl žalobkyni prostor, aby odstranila případné pochybnosti nebo nejasnosti o skutkovém ději, který do tehdy správní orgán zjistil (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019-31, č. 4181/2021 Sb. NSS, bod 33). Právě na základě této výzvy žalobkyně dostala efektivní možnost bránit se proti tvrzení Samsung a MMS o tom, že reklamu šířila, a to ještě před zahájením řízení o odpovědnosti za přestupek. Tuto možnost obrany ovšem žalobkyně pojala jako součást sankčního řízení, které v té době proti ní správní orgán I. stupně nevedl. V kontrolním řízení žalobkyně nespolupracovala, resp. její laxní přístup k němu ji před zahájením řízení o odpovědnosti za přestupek neochránil. Jde-li pak o námitky uplatněné v bodech 86 až 88 žaloby, tyto se vážou ke kontrolnímu řízení, nikoli k řízení o odpovědnosti za přestupek. Nad rámec nezbytně nutného soud dodává, že jistě není v souladu s principy dobré správy, pokud kontrola v nikoli složité věci trvá několik let. V této věci ovšem nelze odhlédnout od procesní aktivity žalobkyně, která prvotní nespolupráci se správním orgánem I. stupně, četnými námitkami podjatosti a uplatňováním opravných prostředků významným způsobem přispěla k prodloužení kontrolního řízení. Proto lze akceptovat i to, že správní orgán I. stupně vyhodnotil podklady kontroly až koncem května 2019.

IV.D. Materiální stránka přestupku a výše pokuty

53. Dále žalobkyně zpochybňuje, že by v tomto případě byla naplněna materiální stránka přestupku. I pokud by zde byla splněna materiální stránka, uložená pokuta je nepřiměřená.
54. K tomu soud uvádí následující.
55. Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti, ledaže se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2021, č. j. 1 As 170/2019-27, body 11 až 19 a tam odkazovanou judikaturu).
56. Žalobkyně má v obecné rovině jistě pravdu. Správní trestání se omezuje na případy, kdy je takový postup odůvodněn závažností a společenskou nebezpečností protiprávního jednání, a také pokud nepostačují k nápravě jiné prostředky. To ovšem není případ žalobkyně.
57. Soud nemá pochybnost o tom, že velkoformátová reklama o rozměrech cca 50 x 12 metrů umístěna v místě, které je dobře viditelné z nejfrekventovanějšího dopravního místa v ČR (s. 12 třetího rozhodnutí o přestupku) není bagatelní, resp. že zákaz šíření reklamy neporušuje jen formálně (viz bod 55 shora). Stejně tak soud nepochybuje, že taková reklama se vymyká *běžné* agendě správního orgánu I. stupně. Z odůvodnění třetího rozhodnutí o přestupku je přitom patrné, že tzv. běžná agenda spočívá mj. v šíření zakázané reklamy prostřednictvím letáků. Reklamní plachta, kterou umístila žalobkyně, pokryla plochu před fasádou hned dvou památkově chráněných domů, a to v jejich několika patrech. Z tohoto pohledu správní orgán I. stupně nemusel dále konkretizovat, co mínil výrazem *méně rozsáhlá plachta*. V tomto smyslu je třeba hledět také na jinou zakázanou reklamu, kterou správní orgán I. stupně řeší, byť spočívá v šíření reklamy prostřednictvím *jiných komunikačních médií*. Jakkoli správní orgán I. stupně toto nijak blíže nespecifikoval, pod pojmem *jiných* Shodu s prvopisem potvrzuje X.

komunikačních médií si lze představit jinou reklamu než plachty a letáky, která svými rozměry či umístěním nedosahuje intenzity porušení pravidel pro šíření reklamy, jež dosáhla reklama, jež šířila žalobkyně.

58. Žalobkyně se mylí, pokud se domnívá, že správní orgán I. stupně měl shledat nedostatek materiální stránky jejího činu, protože památková hodnota domů mezi dvěma větvemi pražské magistrály je nulová. Jak soud vysvětlil výše, podstatné je, že žalobkyně reklamu šířila na území přilehlém k Pražské památkové rezervaci, a to, že tato reklama byla viditelná z veřejně přístupného místa. Dle soudu lze místo, na němž žalobkyně pověsila reklamní plachtu, označit za bránu do památkové rezervace města. Vyvěšení velkorozměrné reklamy na takto frekventovaném místě, byť se jedná o okraj území, kde je šíření reklamy zakázáno, dosahuje velmi vysoké společenské nebezpečnosti. V tomto směru nelze připustit výjimku za použití materiálního korektivu, jehož se žalobkyně dovolává. Selektivní přístup ke správnímu trestání v závažných případech by popřel smysl a účel ochrany Pražské památkové rezervace a přilehlého území v oblasti regulace reklamy. Přitom neobstojí poukaz žalobkyně na jiné hypotetické či uskutečněné reklamy, které dle ní správní orgány údajně netrestají. Pro soud není natolik podstatné, co je či není předmětem jiných řízení ve věcech přestupků na úseku regulace reklamy, ale jádrem věci je závažnost jednání, jehož se dopustila žalobkyně. Jde-li o reklamní kvádry v centru města, s nimiž žalobkyně porovnává svou reklamní plachtu, soudu nepředložila dostatečně konkrétní a podložené argumenty, na jejichž základě by bylo vůbec možné srovnávat tyto dvě odlišné reklamy. Nedoložila zejména tvrzení, že by samospráva města nebo někdo jiný schválil umístění komerční reklamy na těchto kvádrech. Umístění povolené plochy k politické kampani před volbami jistě nelze volně zaměňovat s komerční reklamou, jejíž jediným účelem je maximalizace zisku soukromého subjektu.
59. Nedůvodná je také námitka, že žalovaný vydal dvě vnitřně rozporná rozhodnutí, když v prvním a druhém rozhodnutí o odvolání správnímu orgánu I. stupně vytýkal, že nehodnotil materiální stránku přestupku, a třetím rozhodnutím o odvolání pak, po marginálním doplnění argumentace, potvrdil třetí rozhodnutí správního orgánu I. stupně o přestupku. Dle soudu, jak je zjevné již ze shora řečeného, třetí rozhodnutí o přestupku není stran námitky nedostatku materiálního znaku přestupku nepřezkoumatelné ani nezákonné.
60. Správní orgány se tedy neopomněly zabývat škodlivostí jednání žalobkyně. Přesvědčivě vyložily důvody, pro něž jednání žalobkyně bylo způsobilé naplnit nejen znaky skutkové podstaty přestupku předpokládané právními předpisy, ale rovněž dosáhlo nezbytné míry společenské škodlivosti. Individuální závažnost protiprávního jednání pak správní orgány náležitě zohlednily při výměře uložené pokuty (srov. dále). Soud uzavírá, že žalobkyně svým jednáním porušila zákonem chráněný zájem na regulaci reklamy v hl. m. Praze. Soud přitom neshledal okolnosti, které by intenzitu protiprávního jednání žalobkyně jakkoli snižovaly.
61. Svou povahou na výtku nedostatku materiální stránky přestupku navazují i výtky o nedostatečném odůvodnění výše pokuty. Byť se jedná o velmi odlišné otázky, žalobkyně namítá skutkově obdobná pochybení jak u materiálního znaku přestupku, tak u ukládání správního trestu. Soud v tomto směru souzní se závěry správních orgánů.
62. Skutečnost, že žalobkyně reklamní plachtu vyvěsila u velmi frekventovaného místa, kde ji denně mohou shlédnout tisíce projíždějících osob, je třeba považovat za přítěžující okolnost. Žalobkyně totiž vyvěšením zakázané reklamy zasáhla více lidí, než pokud by reklamní plachtu vyvěsila v místech, kde by ji mohlo vidět jen pár lidí za den. Soud přitom rozumí tvrzení žalobkyně, že smysl má pouze reklama na exponovaném místě. Takovým by ovšem mělo být místo, kde není zakázáno reklamu šířit. Se shora vyřčených důvodů neobstojí ani Shodu s prvopisem potvrzuje X.

argument, že reklamní plachta neohrožuje Pražskou památkovou rezervaci. Soud neshledal důvodnou ani výtku nedovoleného dvojího přičtení. Je-li konkrétní skutková okolnost důležitá jen pro posouzení materiální stránky přestupku, nikoli jeho stránky formální (zde konkrétní exponované umístění reklamní plachty v území, kde je taková reklama zakázána), jistě lze tyto skutečnosti hodnotit i při úvaze nad výši ukládané sankce.

63. Důvodnou není ani námitka, že žalobkyně v momentě spáchání nynějšího přestupku nemohla tušit, že postupuje v rozporu s právními předpisy, jelikož správní orgán I. stupně ji shledal vinnou ze spáchání přestupku šířením jiné (předcházející) reklamy na tom samém místě až 17. 12. 2018. Dle soudu tento aspekt věci nelze pominout. Správní orgány nepochybily, pokud k tíži žalobkyně přičetly, že na sporné reklamní ploše vyvěšovala další reklamy, jakkoli věděla, že s ní správní orgán I. stupně vede řízení o obdobném skutku, který spáchala v minulosti, a to navzdory tomu, že v době páchaní nynějšího přestupku zde nebylo rozhodnutí o předcházejících přestupcích. Již na základě předcházejících řízení se žalobkyně musela být vědoma, že umístěním reklamy mohla spáchat přestupek i v této věci. Přesto nyní spornou reklamní plachtu umístila.
64. Dlužno dodat, že zákonodárce stanovil význam chráněného zájmu prostřednictvím maximální výše pokuty (2 mil. Kč). S ohledem na výše pokuty nelze usuzovat, že by chráněný veřejný zájem nebyl závažný. Společenskou škodlivost skutku je ovšem třeba hodnotit v kontextu každého případu dle jeho skutkových okolností. V posuzované kauze správní orgány – navzdory přitěžujícím okolnostem – uložily žalobkyni pokutu ve výši 20 % maximální výměry. Takovou pokutu soud nepovažuje za nepřiměřenou. Žalobkyně ostatně v tomto směru nic konkrétního nenamítá.

IV.E. *Ve věci nerozhodovali podjatí úředníci*

65. Žalobkyně má za to, že v její věci rozhodoval podjatý orgán. Opakovaně vznášela námitky podjatosti proti všem pracovníkům odboru živnostenského a občanskosprávního, kteří u žalovaného vedli jiná předcházející řízení s žalobkyní. Správní orgán I. stupně prý nevedl kontrolu a navazující přestupkové řízení za účelem ochrany veřejných zájmů, ale se záměrem plnit politické cíle komunálních politiků. Ve věci rozhodl po tom, co představitelé hl. m. Prahy

opakovaně prohlašovali, že budou usilovat o odstranění daného reklamního zařízení. Primátor města dokonce např. ve svém příspěvku na Facebooku chválil, že radní hlavního města Prahy danou věc „dotáhla“ poté, co se tomu „*všemi silami věnovala*“, ačkoliv ze své pozice radní nemá žádnou pravomoc v oblasti správních řízení. Žalobkyně z tohoto důvodu řádně a včas podávala námitku systémové podjatosti, jelikož neregulérnost řízení vyvolávala důvodné obavy o podjatost úředních osob. Žalovaný nesprávně posoudil otázku systémové podjatosti. Věc měl delegovat na jiný správní orgán.

66. Otázce systémové podjatosti a kritické míry systémového rizika podjatosti se NSS věnoval v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*. V bodu 63 citovaného usnesení pak podotkl, že

„k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vložil – existence ‚systémového rizika podjatosti‘ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a ‚podezřívavosti‘ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu“.

(zvýraznění doplněno)

V navazujícím rozsudku ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152, pak NSS závěry citovaného usnesení aplikoval na tehdy posuzované správní řízení. Zabýval se mj. otázkou, zda účastník řízení uváděl konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o „*politické citlivosti*“ rozhodované věci (řízení o žádosti o povolení kácení dřevin v souvislosti s realizací části pražského městského okruhu), případně zda už jen samotná povaha věci postačovala k přijetí závěru o možné podjatosti úředních osob. V tehdy posuzovaném případě politický tlak na určitý výsledek řízení NSS neshledal. Podotkl, že tvrzení zůstala v obecné rovině; tehdejší účastník řízení neodkázal na konkrétní jevy v politické či mediální sféře, které by naznačovaly reálně zvýšený zájem o výsledek dotčeného řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územních samosprávných celků. V dalších rozhodnutích NSS konstatoval, že ne každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepojatost rozhodujících úředních osob (rozsudek ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34, bod 41), námitku podjatosti je současně zapotřebí posuzovat také z materiálního hlediska (rozsudek ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018-83, *Služby Bruntál*, bod 12).

67. I v tomto řízení se otázka podjatosti vine jako červená niť od zahájení kontroly až do konce řízení o přestupku, jelikož žalobkyně se neustále domnívá, že její věc je zmanipulovaná, jedná se o kauzu „*eminentního zájmu*“ či že rozhodovali úředníci, které úkolovali představitelé města v čele s primátorem, a to za účelem získání politických bodů.
68. Soud tento názor nesdílí.
69. Předně je třeba uvést, že žalobkyně opakovaně vznášela námitky podjatosti, a to jak proti úředníkům správního orgánu I. stupně, tak námitky systémové podjatosti. Tyto námitky správní orgán I. stupně vypořádal. Konkrétně se jedná o následující okamžiky:
 - a) Vůbec první námitku žalobkyně vznesla v podání ze dne 9. 10. 2017, a to proti všem zaměstnancům odboru živnostenského a občanskosprávního, včetně oddělení kontrolně metodického. Ve vyjádření ze dne 23. 10. 2017 uplatnila námitku systémové podjatosti proti stejnému okruhu osob. Tyto námitky vypořádal správní orgán I. stupně usnesením ze dne 21. 11. 2017, avšak pouze ve vztahu k Mgr. Ondřeji Rešlovi, metodikovi, který jako jediný v této věci tehdy vykonával kontrolu. Dle tohoto usnesení se tehdy ve fázi kontroly nebylo možné zabývat námitkou systémové podjatosti. Tou se mohl správní orgán zabývat až ve fázi přestupkového řízení, které tehdy ještě nebylo zahájeno.
 - b) Žalobkyně opakovaně uplatnila námitku podjatosti dne 23. 11. 2017; zpochybnila přitom usnesení ze dne 21. 11. 2017. Na to reagoval správní orgán I. stupně přípisem ze dne 27. 11. 2017, v němž žalobkyni sdělil, že zaměňuje kontrolní řízení s řízením o přestupku. Námitku považoval za vyřízenou.
 - c) Nevypořádání námitky podjatosti pak žalobkyně namítala v odporu proti příkazu ze dne 1. 12. 2017 (viz bod 5 shora), a také v odvolání proti usnesení ze dne 21. 11. 2017 [viz 69a) shora].

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Žalovaný v návaznosti na to rozhodnutím ze dne 23. 1. 2018 odvolání zamítl a usnesení ze dne 21. 11. 2017 potvrdil.

- d) Námitku podjatosti, resp. nedostatek rozhodnutí o ní, pak žalobkyně uplatnila i ve vyjádření k podkladům v návaznosti na jí podaný odpor proti příkazu ze dne 1. 12. 2017. Usnesením ze dne 21. 2. 2018 správní orgán I. stupně rozhodl, že jeho zaměstnanci, pracující na odboru živnostenském a občanskosprávním nejsou vyloučení z úkonů přestupkového řízení (ve věci porušení kontrolního řádu). Možnou podjatostí se pak zabýval správní orgán I. stupně i v rozhodnutí ze dne 23. 7. 2018 vydaném v návaznosti na odpor proti shora označenému příkazu. V námitkách proti kontrolním zjištěním ze dne 14. 6. 2019 pak žalobkyně neopomněla zopakovat, že její námitka podjatosti nebyla řádně vyřízena.
- e) V přestupkovém řízení (navazujícím na kontrolu) pak žalobkyně namítla podjatost všech zaměstnanců správního orgánu I. stupně, odboru živnostenského a občanskosprávního, včetně oddělení kontrolně metodického, a to včetně představených. Správní orgán I. stupně, konkrétně Ing. Zdena Javornická, pověřená řízením magistrátu, rozhodla, že tyto úřední osoby nejsou vyloučeny z úkonů v zahájeném přestupkovém řízení, neboť nemají vztah k žalobkyni ani jejímu zástupci, nemají žádný zájem na výsledku řízení (usnesení ze dne 3. 7. 2019). Proti usnesení se žalobkyně odvolala, avšak žalovaný její odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 18. 12. 2019. Přitom uvedl, že v tomto konkrétním případě nemá pochyb o tom, že námitka systémové podjatosti zaměstnanců správního orgánu I. stupně je nedůvodná, navzdory postoji Prahy k regulaci venkovní reklamy a jejímu politickému významu.
- f) Námitkami podjatosti se pak zabýval správní orgán I. stupně v prvním, druhém i třetím rozhodnutí o přestupku, stejně tak je žalobkyně zdůrazňovala v doplněních odvolání proti těmto rozhodnutím ze dne 4. 5. 2020, 14. 9. 2020 a 5. 8. 2021, a také žalovaný ve všech třech jeho rozhodnutích o odvoláních v této věci. Konkrétnější námitku podjatosti s odkazem na příspěvky primátora hl. m. Prahy na sociální síti Facebook ze dne 2. 8. a 5. 8. 2020 uvedla žalobkyně v odvolání proti druhému rozhodnutí o přestupku ze dne 14. 9. 2020 (žalobkyně tuto námitku označuje jako námitku systémové podjatosti I).
- g) Vedle toho žalobkyně ještě uplatnila další konkrétnější námitku podjatosti 30. 12. 2020 (námitku systémové podjatosti II), v níž tvrdila nadkritickou míru rizika systémové podjatosti s ohledem na zájmy politické reprezentace prezentovat jejich výsledky na veřejnosti. K tomu poukázala dále na příspěvky primátora hl. m. Prahy na sociální síti Facebook ze dne 22. 12. 2020, a také tak na příspěvky radní a její asistentky ze dne 10. 9. 2020 k plachtám, resp. světelné reklamě na stejném místě, jak byla předtím umístěna nyní sporná plachta. V přípisu ze dne 18. 1. 2021 měl žalovaný za to, že tato námitka je opožděná, avšak dodal, že správní orgán I. stupně „*bude nucen s ohledem na tuto „nešťastná“ veřejná vyjádření představitelů sám zvážit, zda může v řízení o přestupku pokračovat. Za předpokladu, že se úřední osoby nevyloučí samy, bude se muset v rozhodnutí vypořádat s těmito skutečnostmi, na které obviněná upozorňuje*“. Správní orgán I. stupně tuto námitku vypořádal ve třetím rozhodnutí o přestupku. Vyjádřil se k ní i žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí.

70. V této věci není ani tak podstatné, zda žalobkyně uplatnila námitku systémové podjatosti včas či opožděně, nýbrž výhradně to, zda nastaly okolnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti úředních osob.

71. Žalovaný sice již v druhém rozhodnutí o odvolání uvedl, že námitka systémové podjatosti I obsažená v doplnění důvodů odvolání ze dne 14. 9. 2020 je dle něj opožděná, nicméně na vypořádání této námitky nerezignoval. Na s. 6 a 7 uzavřel, byť stručně, že námitkami podjatosti (viz shora) se správní orgány již opakovaně zabývaly (odkázal mj. na jeho rozhodnutí ze dne

18. 12. 2019). V návaznosti na námitku systémové podjatosti II pak žalovaný nejdříve sdělil správnímu orgánu I. stupně, že žalobkyni nově vnesené důvody systémové podjatosti jsou jen pokračujícími argumenty ve vztahu k její původní námitce, která již byla vypořádána. Dodal však, že s ohledem na nová „nešťastná“ veřejná vyjádření představitelů města, bude muset sám správní orgán I. stupně, resp. jeho příslušní zaměstnanci, zvážit, zda budou moct

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

v řízení o přestupku pokračovat, a pokud pokračovat budou, musí se vypořádat se skutečnostmi, na které žalobkyně upozorňuje. Žalovaný tyto důvody pak bude posuzovat, budou-li uplatněny, jako odvolací důvod proti dalšímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

72. Správní orgán I. stupně se pak námitkami systémové podjatosti podrobně zabýval ve třetím rozhodnutí o přestupku, s. 7-9. Zejména uvedl, že primátor a rada jsou orgány města, avšak stojí mimo organizační strukturu správního orgánu I. stupně. Jejich veřejná vyjádření tedy nemohou založit podjatost celého správního orgánu I. stupně, jak se domnívá žalobkyně. Správní orgán I. stupně zkoumal, zda mediální vyjádření významných osob (primátor, radní apod.), které mají značný vliv na záležitosti města, mohou ovlivnit způsob, jak v této věci rozhodne oprávněná úřední osoba – a tedy zda se bude řídit zákonnými hledisky nebo může rozhodovat tendenčně. Dle něj již z obsahu příspěvků na sociální síti Facebook, na které žalobkyně upozornila, plyne, že správní orgán se minimálně v této věci nenechá ovlivnit.

„Danou plachtu jsme nemohli zapokutovat“ – kdyby Magistrát rozhodoval čistě na objednávku a neřídil by se toliko zákonnými hledisky, tak by ji jistě na objednávku „zapokutovat mohl“, ale tím, že „zapokutovat“ nemohl, tak zjevně proto, že se řídil jinými hledisky nežli přáními politické reprezentace;

„My jako město nemáme zatím dostatečnou oporu v zákonech, abychom si vymohli nápravu“ – z uvedeného opět plyne, že si je primátor vědom toho, že existují zákonná pravidla, která se musí dodržovat a že nemůže navzdory zákonům přikazovat, jak se musí v dané věci rozhodnout.

Správní orgán I. stupně navíc mj. uvedl, že primátor se ve svém příspěvku ze dne 22. 12. 2020 vyjadřoval k velkorozměrné LED obrazovce, která byla dle jeho mínění černou stavbou, avšak ta nebyla předmětem nynějšího řízení. Pro úplnost pak dodal, že posuzovaný spor se týká odpovědnosti za přestupek, k němuž došlo v roce 2017, kdy v čele města působila odlišná politická reprezentace, a přesto správní orgán I. stupně v této věci činil úkony.

„Představitelé hlavního města Prahy tedy sice vyjadřují svůj názor na určitou věc, což je u politické reprezentace zcela přirozené, ale je vidět, že zůstávají pouze u prohlášení, co by si přáli, stejně jako je zjevné z proběhlých kauz (ke kterým se vyjadřují), že žádný reálný vliv na zákonnost rozhodování zde dán nebyl“.

73. Žalovaný pak v návaznosti na třetí odvolání žalobkyně potvrdil, že v tomto případě nešlo o systémovou podjatost.
74. Soud se v podstatných rysech hodnocení námitky systémové podjatosti shoduje se správními orgány. Z pohledu zachování nepodjatosti úředních osob jistě nejsou shora uvedené výroky primátora města, resp. jiných jeho představitelů v této kauze „šťastné“. Pokud by se k těmto politickým proklamacím přidaly indicie o reálných krocích, které představitelé města měli činit za účelem dosažení jimi kýženého výsledku, správní orgány ani soud by jistě neváhaly vyslovit, že úředníci správního orgánu I. stupně jsou pro systémovou podjatost vyloučeni z rozhodování v této věci. Avšak takové indicie v tomto případě schází. V tomto směru žalobkyně patrně pomíjí, že „*političtí reprezentanti musí komunikovat s veřejností, což se děje prostřednictvím médií, a to ve věcech strategického významu, ale i těch běžných*“ (rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS, *dálnice D11*, bod 48). Politici se vyjadřují ke kauzám veřejného zájmu, není to nijak výjimečné. V době informační společnosti lze o to víc říci, že politický úspěch či neúspěch konkrétního politika či politického uskupení závisí mimo jiné na jejich schopnosti pravidelně prostřednictvím nových médií (Twitter, Facebook, Instagram apod.) informovat veřejnost o otázkách a případech, které rezonují ve veřejném prostoru. A také o těch, jejichž řešení spadá do rámce politického programu politika či politického uskupení. To však

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

neznamená, že politici, kteří aktuálně působí v rolích představitelů samosprávy města, nutně v zákulisí tahají za pomyslné nitky, aby orgán veřejné správy vydal v konkrétní věci rozhodnutí, které jim přinese politické body. Správní orgány srozumitelně vysvětlily, že v tomto případě nemohlo dojít k tendenčnímu rozhodování. Vyjádřily se k výrokům primátora města, radní, resp. její asistentky. Přitom správní orgán I. stupně trefně poukázal na to, že součástí těchto příspěvků byly také formulace, z nichž je patrné, že představitelé města, byť by i chtěli, neměli nástroje k tomu, aby správní orgán I. stupně v řízení o tomto přestupku jakkoli ovlivnili (bod 72 shora). Ani soud neshledal na shora uvedených příspěvcích uveřejněných na sociální síti Facebook nic, co by vyvolalo dostatečně konkrétní obavu z ovlivňování rozhodování správního orgánu, a tedy založení objektivních pochybností o nepodjatosti (k tomu srov. věc *dálnice D11*, bod 48, v části, dle níž systémovou podjatost nezaložilo ani tvrzení, že tehdejší zástupce hejtmána požádal senátor o pomoc s vykoupením konkrétního pozemku a jeho přeprodejem vyvlastniteli za nižší cenu, což lze jistě považovat za onen reálný krok).

75. Ani zbylé příspěvky na sociální síti Facebook (poprvé uplatněny v námitce systémové podjatosti I) dle soudu nezakládají důvod pochybovat o nepodjatosti úředních osob. Příspěvek primátora města na Facebooku ze dne 2. 8. 2020 stran reklamní nástěnky hanby, v němž dodal, že v Praze je „*mnoho nepoctivého byznysu, který těží z porušování pravidel. Na mysl mám třeba obrovskou svítící reklamu nad Nuselským mostem [...] A my jako město zatím nemáme dostatečnou oporu v zákonech, abychom si vymohli nápravu*“, je informací od politika k jeho potenciálním voličům o tom, že otázka reklamy ve městě mu není lhostejná, avšak s ohledem na jeho pravomoci nedokáže vymoci „nápravu“ spočívající např. v odstranění této reklamy. Domněnka žalobkyně, že by primátor a jeho stoupenci byli ochotni udělat cokoliv pro to, aby dosáhli svého cíle, je smyšlená. Z tohoto příspěvku rozhodně nelze dovozovat nátlak na správní orgán I. stupně k určitému závěru o přestupku žalobkyně. Ani druhý příspěvek primátora města na Facebooku ze dne 5. 8. 2020, ve kterém děkoval společnosti Samsung „*za férové gesto, že se rozhodli plachtu sundat po zjištění, že je umístěná proti pravidlům. Je to zároveň inspirace pro všechny další firmy, které působí ve veřejném prostoru a zakládají si na společenské odpovědnosti*“, soud nepovažuje za známku systémové podjatosti správního orgánu I. stupně. Na tom nic nemění ani to, že v tom samém příspěvku primátor města dodal, že „*i takové maličkosti je velmi náročné jednoduše vyřešit v situaci, kdy vám chybí účinné zákonné nástroje k vymáhání práva*“. Soud z tohoto sdělení, na rozdíl od žalobkyně, dovozuje spíše to, že primátor své sledovatele na sociální síti Facebook informoval o jeho schopnosti v roce 2020 vyjednat odstranění stejné reklamní plochy, jako je ta, na níž byla nyní sporná reklama umístěna téměř 3 roky zpět. V tomto směru žalobkyně ničím nepodložila tvrzení, že správní orgán I. stupně – ovlivněn primátorem města – vyvíjel neoprávněný a nezákonný nátlak na Samsung, který reklamu neodstranil ze svého svobodného rozhodnutí. Toto tvrzení ani jinak nespécifikovala. Další tvrzení o tom, že správní orgán I. stupně vydal druhé rozhodnutí o přestupku v podezřele krátké lhůtě, na výše uvedeném nic nemění. Správní orgán I. stupně se tehdy patrně domníval, že na základě závazných závěrů žalovaného může o věci bez dalšího dokazování obratem rozhodnout. Takový postup odpovídá zásadě rychlosti řízení dle § 6 správního řádu.
76. Žalobkyně mylně dovozuje, že správní orgán I. stupně je od počátku, od prvotní kontroly sporné reklamy, veden jen politickou objednávkou ke zviditelnění plnění cílů vedení hlavního města. K tomu se domáhá provedení důkazů programovými prohlášeními rady města na roky 2014-2018, programovým prohlášením Pirátské strany, hnutí Praha sobě a koalice TOP 09 a Starostové a nezávislí ve spolupráci s KDU-ČSL, a také články na webových stránkách prahasobe.cz, tiskovou zprávou MgA. Třeštíkové zveřejněné na Shodu s prvopisem potvrzuje X.

stránkách praha.eu a článkem na webu Hospodářských novin. Soud s tímto tvrzením nesouhlasí. Žalobkyně sice vychází ze správného předpokladu, a to, že v ideálním případě politická reprezentace plní své cíle postupně v průběhu období, a to dle programového prohlášení. Avšak to neznamená, že by programová prohlášení s obecným a nekonkrétním tvrzením o potřebě omezit vizuální smog či rušivou reklamu obsažená v několikastránkových dokumentech mohla bez dalšího založit systémovou podjatost

správního orgánu I. stupně. Stejně tak žalobkyně nevysvětlila, jak konkrétně má Manuál pro kultivovanou Prahu a na něj navazující tiskové sdělení ovlivňovat úřední osoby při rozhodování v její věci. Žalobkyně totiž volně směšuje řízení o jejím přestupku, který se odehrál na podzim 2017, na jedné straně, a na straně druhé, snahy politických představitelů města o změnu dosavadního stavu a nastolení nových trendů v období následujících po tom, co měla spáchat projednávaný přestupek. Žalobkyně ovšem soustavně pomíjí, že stran její námitky systémové podjatosti jí mezi minulými ději (včetně jejich následků v podobě tohoto řízení) a nynějším formováním budoucí vizuální podoby města chybí kauzální nexus. Snahy politiků z roku 2020 o přepracování vizuální strategie města totiž neznamenají, že budou nutit správní orgán I. stupně, aby pronásledoval žalobkyni v řízení o přestupku z roku 2017. Žalobkyně v tomto směru neozřejmila, jak blíže se skupina důkazních návrhů na s. 28 její žaloby váže k údajné systémové podjatosti správního orgánu I. stupně, např. zda se prostřednictvím těchto navržených důkazních prostředků politici formou předvolebních nebo jiných slibů vymezili konkrétně vůči žalobkyni, resp. jí provozované reklamě, zda učinili veřejný příslib jejího potrestání apod. Proto, vychází-li soud ze žalobních tvrzení, není tato skupina důkazů s to ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na tvrzení o systémové podjatosti nedisponuje vypovídací potencií (např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, a tam cit. judikaturu). Žalobkyně ostatně u jednání vyslovila, že na provedení těchto jejích důkazních návrhů netrvá.

77. Dlužno dodat, že soud nemá ani za to, že by se zde jednalo o natolik palčivou a kontroverzní otázku, že by politické zájmy s ní spojené vyvolávaly pochybnosti o nepodjatosti správního orgánu I. stupně (usnesení *Ateliér pro životní prostředí*, bod 63, *in fine*). Rozhodně se nejedná o věc tak významnou, jakou byla například stavba Pražského okruhu či stavba metra, na něž žalobkyně odkazuje. Ostatně, pokud z hlediska důležitosti konkrétního záměru NSS neshledal systémovou podjatost u stavby dálnice D11 (shora odkazovaná věc *dálnice D11*), jen stěží lze uvažovat, že z toho samého hlediska bude eminentním zájmem právě jedna z mnoha reklamních ploch v Praze.
78. Na právě uvedeném nic nemění ani závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 7. 2014, č. j. 15 A 127/2012-137, s nimiž v obecné rovině městský soud souzní, avšak v návaznosti na vložení nového § 14 odst. 2 do správního řádu a navazující správní a soudní praxi (viz shora) se nadále nejedná – co do jejich přisnosti – o závěry aktuální. Proto z rozsudku 15 A 127/2012 nelze dovozovat žádnou ustálenou rozhodovací praxi, jak naznačuje žalobkyně. Skutečnost, že NSS rozsudkem ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30, *Zařízení pro energetické využití odpadů EVO – Komořany, Most*, zamítl kasací stížnost proti rozsudku 15 A 127/2012 v tomto směru nic neznamená, jelikož tehdy pouze potvrzoval závěr, že správní orgány před vydáním rozhodnutí o věci samé nerozhodly o řádně uplatněné námitce podjatosti, ačkoli tak měly učinit.

V. Závěr a náklady řízení

79. Soud tudíž neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
Shodu s prvopisem potvrzuje X.

80. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému nevznikly žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti. Soud tedy nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže 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 21. června 2023

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D., v. r.
předseda senátu