



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobkyně: **PRAGWAY TOURS s. r. o.**, IČO: 02560305  
se sídlem Kettnerova 2050/24, Praha 5 – Stodůlky  
zastoupená Mgr. Václavem Voříškem, advokátem  
se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6 – Dejvice

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**  
se sídlem Na Františku 32, Praha 1 – Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2021, č. j. MPO 327919/2021,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Základ sporu**

1. Magistrát hlavního města Prahy, odbor živnostenský a občanskoprávní (dále jen „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 22. 2. 2021, č. j. MHMP

200330/2021 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění účinném do 30. 6. 2020 (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), kterého se dopustila tím, že minimálně dne 5. 2. 2018 v době od 10:30 hodin před objektem Týnská 624/13, 110 00 Praha 1 šířila reklamu prostřednictvím komunikačních médií, a to tabule na osobním přepravníku segway před vstupem do provozovny s textem „EuroSegway Prague segway tours Try now! Free test drive [www.eurosegway.com](http://www.eurosegway.com)“ a 4 kusů letáků na vstupních dveřích provozovny v plastovém držáku s textem „Eurosegway Prague on segway Free test drive Live guiding [www.eurosegway.cz](http://www.eurosegway.cz)“, ačkoliv je tento způsob šíření reklamy nařízením č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu (dále jen „nařízení hlavního města Prahy“), zakázán, čímž došlo k porušení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy v návaznosti na § 1 odst. 1 nařízení hlavního města Prahy. Za uvedený přestupek uložil prvostupňový správní orgán žalobkyni pokutu ve výši 5 000 Kč a současně povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný rozhodl tak, že odvolání žalobkyně zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojí žalobkyně podanou žalobou.

## II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. V první žalobní námitce žalobkyně namítá, že správní orgány pochybily, uznaly-li žalobkyni vinnou z trvání jednání dne 5. 2. 2018 „v době od 10:30“, neboť „dobu od 10:30“ určitého dne je nutno vnímat jako dobu od tohoto momentu do dalšího dne. Udržování protiprávního jednání ze strany žalobkyně po takovou dobu však nebylo žalobkyni prokázáno a nemá žádnou oporu ve spise.
3. V druhé žalobní námitce žalobkyně namítá, že správní orgány dostatečně neodůvodnily otázku přičitatelnosti jednání žalobkyni ve smyslu § 20 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném do 15. 8. 2018 (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Správní orgány netvrdí, že by osobní přepravník s reklamou na dané místo umístila žalobkyně, přičemž na toto místo jej mohl umístit např. některý ze zákazníků. Správní orgány sice odůvodňovaly, z jakého důvodu mají za to, že jednání bylo ve prospěch žalobkyně, tj. že na něm profitovala, již však neodůvodnily přičitatelnost takového jednání žalobkyni.
4. Třetí žalobní námitka směřuje na porušení zásady dvojího přičítání ze strany správních orgánů, když správní orgány při úvaze o sankci hodnotily v neprospěch žalobkyně šíření reklamy v centrální části města a její snahu o získání nových zákazníků. Zakazuje-li zákon šířit reklamu pouze v centrální části města, v níž se nachází více zahraničních turistů, pak nelze tuto skutečnost opakovaně žalobkyni klást k tíži při úvaze o sankci. Stejně tak přičítal-li správní orgán žalobkyni k tíži snahu získat co nejvíce zákazníků, porušil tím opět zásadu zákazu dvojího přičítání, neboť zhodnotil v neprospěch žalobkyně to, co je nutným následkem naplnění dané skutkové podstaty.
5. Ve čtvrté žalobní námitce žalobkyně namítá zkrácení na svých právech, neboť nebyla vyzvána k doplnění blanketního odvolání. Výzva k doplnění odvolání je výzvou pro samotnou žalobkyni, jakkoliv je adresována jejímu zástupci. Podá-li zástupce imperfektní odvolání, dozví se o tom samotná žalobkyně alespoň z výzvy k doplnění odvolání a

může sama zjednat nápravu. Jakkoliv je volba zástupce odpovědností účastníka řízení, nelze pomíjet, že správní orgán je povinen postupovat dle zákona, v němž mají účastníci důvěru a legitimní očekávání. Žalobkyně namítá, že v nyní posuzované věci správní orgány odkázaly jen na „účelový až obstrukční postup žalobkyně“, který však nijak nekonkretizovaly. Není proto zřejmé, čeho se měla žalobkyně dopustit, či jak měla správním orgánům mařit snahu vydat rozhodnutí. Od momentu spáchání přestupku do momentu právní moci rozhodnutí uplynula více než tři léta, aniž by se žalobkyně jedinkrát omluvila z ústního jednání. Žalobkyně v průběhu řízení nevidí žádné své účelové jednání, nýbrž liknavost a nezákonnou nečinnost ze strany správních orgánů. Dle žalobkyně měl správní orgán žalobkyni vyzvat k doplnění odvolání, a to zejména za situace, kdy nebylo zřejmé, zda jej podala oprávněná osoba. Odvolání totiž podal za žalobkyni zástupce, který následně zrušil akceptaci plné moci, a jemuž byla plná moc vypovězena, aniž by byla předložena plná moc nová.

6. V páté žalobní námitce žalobkyně namítá, že správní orgány nepřihlédly k povaze činnosti žalobkyně a tuto nezohlednily při ukládání sankce. Žalobkyně nemohla po dobu přibližně jednoho roku vyvíjet podnikatelskou činnost a neměla-li žalobkyně po tuto dobu žádné příjmy, nesla související náklady a dostávala se do dluhů, byl každý další zásah ve formě pokuty v obecné rovině znatelný, a to i přesto, že se z pohledu správních orgánů jednalo „jen“ o pokutu ve výši 5 000 Kč.
7. V šesté žalobní námitce žalobkyně nejprve namítá vadu výroku, neboť správní orgány nestaví najisto, kolika jednání se měla žalobkyně dopustit, tedy zda se jednalo o přestupek pokračující nebo o dva samostatné skutky. Dále žalobkyně namítá, že jednání, které je jí kladeno za vinu, není protiprávní. Ohledně jednání spočívajícího v umístění čtyř kusů letáků na vstupních dveřích žalobkyně uvádí, že z pořízené fotodokumentace vyplývá, že dveře provozovny byly otevřené směrem dovnitř a letáky se tak nacházely uvnitř provozovny. Nadto byly umístěny na vnitřní straně dveří, tedy byly opět viditelné pouze z provozovny, nikoliv z ulice, proto se nejedná o šíření reklamy mimo provozovnu, ale o šíření reklamy v provozovně. I kdyby byly letáky umístěny na dveřích z vnější strany, nebylo by jednání protiprávní, neboť dveře od provozovny jsou součástí provozovny. U jednání spočívajícího v umístění tabule s reklamou na osobním přepravníku žalobkyně připouští, že v případě přepjatého formalismu se sice může jednat o porušení příslušného zákonného ustanovení, nicméně takový výklad by znamenal, že není možné jezdit po Praze s firemním, polepeným autem, je-li na něm webová adresa společnosti. Kromě toho správní orgány neodůvodnily, z jakého důvodu mají za to, že konkrétní posuzované jednání naplňuje materiální znak přestupku.
8. V sedmé žalobní námitce žalobkyně namítá, že podklady, které vzaly správní orgány za základ rozhodnutí, byly pořízeny nezákonně, jakož byl nezákonný i celý procesní postup správních orgánů. Podkladem pro rozhodnutí byla zjištění oprávněné úřední osoby společně s jí pořízenými fotografiemi, přičemž však tato úřední osoba nebyla oprávněna k ohledání místa. Správní orgán může provádět úkon v podobě ohledání místa, avšak toliko při dokazování a jako úkon v již zahájeném správním řízení, kdy má zároveň povinnost obviněného o důkazu ohledáním místa vyrozumět a umožnit mu se tohoto účastnit. Situace, kdy úřední osoba odejde z kanceláře, aby si sama zjistila nějaké jednání, které si následně sama projedná, nemá oporu v zákoně a jde o výkon veřejné moci ultra vires.

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 24. 8. 2021, č. j. MPO 578031/21/81300/01000, předně uvedl, že ze spisového materiálu je zřejmé, že protiprávní jednání žalobkyně bylo zjištěno příslušným správním orgánem dne 5. 2. 2018 v době mezi 10:30 hodin až 10:35 hodin. Žalovaný je toho názoru, že časové vymezení přestupku je dostatečně určité a zabraňuje tak záměně s jiným skutkem. V posuzované věci nejsou žádné pochybnosti o osobě pachatele, o době jeho jednání, ani o tom, co bylo obsahem tohoto jednání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2013, č. j. 5 As 138/2012-23).
10. Ohledně námitky přičitatelnosti jednání žalobkyni žalovaný uvádí, že skutkový stav věci je v dané věci správními orgány dostatečným způsobem zjištěn a odůvodněn. S odkazem na § 20 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky žalovaný uvádí, že v posuzované věci správní orgány nezjišťovaly konkrétní fyzickou osobu, ale zaměřily se na odůvodnění prospěšnosti jednání, jehož výsledku právnická osoba využila. Všechny tři důvody, na jejichž základě dospěly správní orgány k závěru o odpovědnosti žalobkyně, propojují přestupkové jednání přímo se žalobkyní a s její činností.
11. K námitce týkající se porušení zásady dvojího přičítání žalovaný uvádí, že jak z napadeného rozhodnutí, tak z prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, že žalobkyně byla postižena sankcí za přestupek spočívající v šíření zakázané reklamy podle zákona o regulaci reklamy, a nikoliv podle nařízení hlavního města Prahy. Nejedná se o duplicitní právní úpravu, jíž by bylo možné ztotožňovat, neboť oba právní předpisy plní svůj účel a nařízení hlavního města Prahy zákon o regulaci reklamy toliko doplňuje. Zákon o regulaci reklamy zakazuje šířit reklamu, přičemž nařízení hlavního města Prahy tento zákaz specifikuje co do způsobu jejího šíření.
12. Co se týče námitky nezaslání výzvy k doplnění odvolání, k tomu žalovaný uvádí, že z obsahu blanketního odvolání je i tak zřejmé, že žalobkyně si je dostatečně vědoma nutnosti blanketního odvolání zákonem požadovaným způsobem doplnit (viz vlastní příslib žalobkyně). Kromě toho žalobkyně, resp. její zástupce byla přípisem prvostupňového správního orgánu ze dne 9. 10. 2019, č. j. MHMP 2008268/2019, o náležitostech odvolání poučena v průběhu projednávání věci, na který žalobkyně nereagovala. Vzhledem k této skutečnosti prvostupňový správní orgán s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, již zástupce žalobkyně k doplnění blanketního odvolání nevyzýval. Žalovaný dále dodává, že z jeho dosavadní praxe je mu postup zástupce žalobkyně dlouhodobě znám i z jiných předcházejících případů řešených žalovaným v odvolacím správním řízení a jde o „standardní“ postup zástupce žalobkyně. Zástupce žalobkyně (totožná fyzická osoba figurující v různých kauzách řešených žalovaným týkajících se porušení zákona o regulaci reklamy v návaznosti na nařízení hlavního města Prahy) předkládá správním orgánům v souvislosti s odvolacím řízením stále tentýž „scénář“ postupu. Nejprve je podáno blanketní odvolání, poté následuje příslib doplnění blanketního odvolání do 5 dnů, následně nedojde k doplnění blanketního odvolání, a to ani přes uvedený příslib, a poté není ani nereagováno na případné výzvy správního orgánu k doplnění odvolání. Zástupce žalobkyně (subjekt „velmi dobře znalý správního práva“) postupuje shora naznačeným způsobem vždy totožně, plánovitě a systematicky, tedy přestože mu je dobře známo, že podané blanketní odvolání je nutno ve smyslu správního řádu doplnit, přes vlastní přísliby, že bude podání doplněno, tak nečiní, případně nereaguje ani na výzvy ze strany správního orgánu

k poskytnutí součinnosti nutné k zajištění řádného průběhu řízení, na což dle žalovaného nelze nahlížet jinak, než na zjevnou snahu žalobkyně o obstrukci ve správním řízení. Žalovaný je toho názoru, že posuzovaná věc je typickým případem takového obstrukčního jednání ze strany žalobkyně a žalovaný nemůže ani souhlasit s tvrzením žalobkyně, že „*v průběhu řízení nevidí žádné účelové jednání*“, když tvrzenému nesvědčí spisový materiál. V průběhu řízení zástupce žalobkyně rušil a vzápětí opět přijímal zastoupení žalobkyně, žádal nařízení ústního jednání k uplatnění svých práv, na něž se následně bez omluvy nedostavil atd. Poukázal-li proto prvostupňový správní orgán ve spojitosti s touto konkrétně posuzovanou kauzou na existenci rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního sp. zn. 4 As 113/2018, učinil tak po důkladné úvaze a z důvodů, že z geneze nyní posuzované věci je dostatečně zjevný cílený postup žalobkyně, na který citovaný rozsudek „učebnicově“ dopadá. Polemizuje-li nyní žalobkyně s tím, zda odvolání podala k tomu oprávněná osoba, je s podivem, že žalobkyně v průběhu správního řízení toto odvolání za nepřípustné neoznačila.

13. K námitce týkající se nezohlednění povahy činnosti žalobkyně žalovaný uvádí, že se žalobkyně závadového jednání dopustila nejméně dne 5. 2. 2018, tedy hluboko před počátkem koronavirové pandemie, a v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o přestupcích bylo přihlédnuto jak k polehčujícím, tak přitěžujícím okolnostem. Výše uložené pokuty tak odpovídá povaze činnosti žalobkyně.
14. K protiprávnosti jednání žalobkyně žalovaný uvádí, že jak z výroku prvoinstančního rozhodnutí, tak z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se v posuzované věci jedná o jeden skutek zakládající jeden přestupek, který byl spáchán jednak prostřednictvím tabule umístěné na osobním přepravníku segway, a dále umístěním letáků v plastovém držáku na vstupních dveřích provozovny. Že se letáky nacházely v prostoru mimo provozovnu, je průkazné právě z pořízené fotodokumentace, na níž se letáky jednoznačně nacházely z vnější strany zavřených dveří. Tabule na osobním přepravníku segway pak byla umístěna mimo provozovnu. Ve vztahu k námitce neodůvodněného materiálního znaku přestupku žalovaný uvádí, že materiální znak přestupku je odůvodněn dostatečným způsobem a prvostupňový správní orgán závaznému právnímu názoru žalovaného v tomto ohledu dostál.
15. Ohledně nezákonnosti pořízení podkladů pro rozhodnutí žalovaný uvádí, že záznam o ohledání (prohlídce) místa byl vyhotoven ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), jako úkon předcházející kontrole, na jehož základě byla žalobkyně předvolána k podání vysvětlení před případným zahájením přestupkového řízení nebo vydáním příkazu na místě. Žalobkyni byla opakovaně poskytnuta možnost seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí, avšak těchto žalobkyně ne vždy využila a stejně tak se žalobkyně bez omluvy nedostavovala k ústnímu jednání a nereagovala na výzvy. V posuzované věci nebyla nikdy zahájena kontrola ve smyslu kontrolního řádu, proto nemohla být žalobkyně o zahájení kontroly vyrozuměna.

### III. Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel

při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba je nedůvodná.

17. Veškeré podklady a listiny, z nichž městský soud při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vycházel, a jichž se dovolávaly i procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Zároveň nebylo procesními stranami navrženo provedení důkazních prostředků, které by nebyly součástí správního spisu předloženého žalovaným.
18. V prvé žalobní námitce žalobkyně namítá nesprávné vymezení času spáchání přestupku. Městský soud předně uvádí, že dle § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky *ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání.* Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, pak *„v rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“* V této souvislosti však městský soud zároveň připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 Afs 145/2019-57, v němž kasační soud konstatoval, že *„požadavky na skutkové věty a jejich určitost nicméně nelze klást obecně, paušálně, šablonovitě, ale s přihlédnutím ke specifickým daného právního odvětví a povaze deliktu (přestupku). Dokonce i v rámci téhož typu deliktu je možno klást na podobu výroku rozhodnutí odlišné požadavky v reakci na to, zda z vymezení skutkové věty jednoznačně plyne, čeho se pachatel dopustil. Zda je např. určení místa spáchání dopravního přestupku (překročení nejvyšší dovolené rychlosti v jízdě) ve výroku dostatečně konkrétní, je otázkou posouzení okolností každého jednotlivého případu, přičemž závěry vyslovené v rozsudcích správních soudů nelze prezentovat odtržené od kontextu případů, které byly těmito soudy rozhodovány (rozsudek ze dne 16. 7. 2015, čj. 4 As 63/2015-52, bod 31).“* V nyní posuzované věci je časové vymezení přestupku koncipováno tak, že se žalobkyně protiprávního jednání dopustila *„minimálně dne 5. 2. 2018 v době od 10:30 hodin“*. Při zvážení shora nastíněného a judikaturou dovozovaného smyslu a účelu vymezení skutku městský soud konstatuje, že časové vymezení přestupku v kontextu dalších ve výroku uvedených skutečností je specifikováno dostatečně určitě a není zaměnitelné s jinými skutky. Pro úplnost městský soud dodává, že *„nepřesné časové vymezení okamžiku, kdy došlo k deliktnímu jednání, taktéž a priori není takovou vadou, která by zakládala nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí [...] tou by byla situace, kdyby skutek nebyl z časového hlediska popsán vůbec.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 3 As 420/2019-33). V tomto rozsudku uznal kasační soud časové vymezení *„v odpoledních hodinách dne 18. 8. 2017“* za dostatečné. Co se týče žalobcem předestřené názoru, že časový okamžik vytýkaného jednání vymezený ve výroku rozhodnutí i vepsáním konkrétního údaje *„od 10:30 hod“* je nutno vnímat jako dobu *„od“* tohoto momentu *„do“* dalšího dne, soud má za zcela účelové, když z textu výroku je zcela zřejmé, že vepsáním konkrétní hodiny s předložkou *„od“*, kdy bylo protiprávní jednání zjištěno, nedošlo k žádnému ohraničení začátku a konce protiprávního jednání žalobce, jak nesprávně dovozuje žalobce. Uvedenou námitku proto považuje soud za nedůvodnou.

19. K námitce nedostatečně odůvodněné otázky přičitatelnosti jednání žalobkyni ve smyslu § 20 zákona o odpovědnosti za přestupky městský soud uvádí, že podle § 20 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky *právníká osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaku přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.* Podle odstavce 6 citovaného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky *odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby.* S ohledem na právě citované je tak nutné zdůraznit, že k vyvození odpovědnosti právnické osoby za přestupek postačuje samotný fakt porušení právní povinnosti uložené právnické osobě, neboť v případě odpovědnosti právnické osoby za přestupek platí objektivní odpovědnost, která vzniká bez ohledu na zavinění fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Správní orgán není povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která za právnickou osobu jednala (a tím založila odpovědnost této právnické osoby za přestupek), je-li zjevné, že „jednala“ právnická osoba, tedy že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby. V nyní posuzované věci nemá městský soud pochyb o místní, časové i věcné vazbě na šíření reklamy ve prospěch a zájem žalobkyně. Cílem závadového jednání žalobkyně totiž nepochybně bylo zvýšit pravděpodobnost, že dojde k využití služby poskytované žalobkyní, z níž tato měla prospěch v podobě získání nového zákazníka. V této souvislosti nelze ani přisvědčit žalobkyni předestřenému skutkovému ději, že by snad měl osobní přepravník s reklamní tabulí před její provozovnu umístit některý ze zákazníků. Takové tvrzení žalobkyně lze považovat za absurdní už jen z důvodu neexistence případného rozumného vysvětlení, proč by tak ten který zákazník činil. Kromě toho žalobkyně netvrdila a ani neprokázala takové skutečnosti, které by mohly vést ke zproštění její odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky, to vše přesto, že o závěrech správních orgánů měla v tomto ohledu plnou vědomost. Žalobkyně nikterak na tyto závěry správních orgánů nereagovala a v podané žalobě pouze předestřela svou verzi možného skutkového děje, kterou lze však vyhodnotit jako nereálnou. Městský soud s ohledem na výše uvedené důvodnost této námítky neshledal.
20. Namítá-li dále žalobkyně porušení zásady dvojího přičítání, když správní orgány při úvaze o sankci hodnotily v neprospěch žalobkyně šíření reklamy v centrální části města a její snahu o získání nových zákazníků, k tomu je nutné uvést, že žalobkyni předestřenému výkladu ohledně porušení zásady dvojího přičítání odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí nesvědčí. V předmětném odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je na straně 5 uvedeno, že *„správní orgán v neprospěch obviněné přihlédl k závažnosti přestupku a způsobu jeho spáchání – šíření reklamy v centrální části města se zvýšeným výskytem zahraničních turistů – potenciálních*

*zákazníků.*“ Z kontextu citovaného textu však dle názoru soudu vyplývá, že za přítěžující okolnost je v posuzované věci považována toliko ta skutečnost, že k šíření zakázané reklamy došlo v posuzovaném případě „v centrální části města se zvýšeným výskytem zahraničních turistů – potenciálních zákazníků“. 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. Dle § 38 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky je závažnost přestupku dána mimo jiné okolnostmi spáchání přestupku, pod což lze ve vztahu k nyní posuzovanému protiprávnímu jednání žalobkyně nepochybně podřadit i spáchání přestupku na místě zvýšeného pohybu osob. Předmětný přestupek lze spáchat rovněž na místě s výskytem malého množství osob, úspěšnost distribuce reklamy je zde totiž z hlediska skutkové podstaty přestupku irelevantní. Ohledně zvýšeného výskytu osob je pak nutné poukázat především na smysl předmětného zákazu, když z důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 252/1994 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „důvodová zpráva k zákonu č. 384/2005 Sb.“), jímž byla do zákona o regulaci reklamy vložena ustanovení o možném zákazu reklamy šířené mimo provozovny na místech veřejně přístupných nařízením obce, vyplývá, že „*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 rozdávaných letáků a nabídek a nebyzdila památkově chráněné objekty.*“ Zvýšená frekvence osob proto znamená, že takto šířená reklama může negativně oslovit a mít dopad na větší počet osob, než by tomu bylo na odlehlejších místech, přičemž jsou to právě turisté (a tím více zahraniční turisté), kteří přijíždějí do centrální části města Prahy za účelem prohlídky památkově chráněných objektů a na tuto skupinu osob tak může šířená reklama působit nejvíce negativně. Tato žalobní námitka je proto nedůvodná.

21. Městský soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že byla zkrácena na svých právech, když nebyla vyzvána k doplnění blanketního odvolání. Takový postup žalovaný odůvodnil tím, že zástupce žalobkyně je mu znám z jeho úřední činnosti jako osoba dopouštějící se obstrukčních jednání, která mají vždy totožnou genezi jako v nyní posuzované věci. Ke zmocnění žalobkyně panu P. K. městský soud uvádí, že rovněž soudu je tento „profesionální zmocněnec“ znám z úřední činnosti jako osoba, která vystupuje ve velkém množství správních řízení, přičemž bylo již mnohokrát judikováno, že se dopouští obstrukčních praktik (k tomu viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2019, č. j. 15 A 95/2019-33, či ze dne 4. 5. 2021, č. j. 2 A 66/2019-22, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2021, č. j. 1 As 145/2021-41, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 9 As 265/2020-43, ze dne 16. 7. 2020, č. j. 6 As 2/2020-38, ze dne 23. 11. 2016, č. j. 6 As 36/2016-29, ze dne 4. 10. 2017, č. j. 8 As 146/2016-29, či ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 429/2018-35, č. 3864/2019 Sb. NSS, a tam odkazovaná judikatura). V této souvislosti lze konkrétně odkázat na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 145/2021, v němž kasační soud uvedl, že „*patálie*“ s *plnou mocí* měl *profesionální*

zmocněnec P. K. např. i ve věcech projednávaných Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 8. 6. 2021, č. j. 1 As 433/2020 - 38, ze dne 11. 9. 2020, č. j. 4 As 105/2020 - 46, ze dne 25. 2. 2021, č. j. 1 As 240/2020 - 37. Procesní postupy P. K. Nejvyšší správní soud již v minulosti označil za zneužití práva (srov. např. bod [20] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 6 As 37/2017 - 31).“ K obdobným závěrům pak dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 158/2016-28, v němž konstatoval, že „soudu je z úřední činnosti známo, že zástupce stěžovatele a další s ním spojené osoby uplatňují ve správních řízeních procesní taktiku obstrukčních jednání mající za cíl promlčení přestupků stěžovatelů, jež zastupují (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2015, č. j. 1 As 158/2015 - 33 a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 1 As 230/2015 - 34). Jedním z nástrojů této metody je to, že v průběhu správního řízení jsou obecnými zmocněnci cíleně předkládány v příloze e-mailu (s elektronickým podpisem) plné moci v prosté kopii (bez elektronické konverze a zaručeného elektronického podpisu). Následně v průběhu soudního řízení namítá zástupce v těch případech, kdy správní orgán plnou moc v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu akceptoval, že tak učinil nezákonně (např. nedávné rozsudky ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016 - 35, a ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 26/2016 - 45). Naopak v případech, kdy správní orgány prostou kopii plné moci neakceptují, je následně žaluje, že tak neučinily (např. nedávný rozsudek ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 79/2016 - 24). Takové jednání zmocněnců přinejmenším hraničící se zneužitím práva je způsobilé založit důvodnou pochybnost správních orgánů o existenci vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem (plně v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26).“ S ohledem na výše uvedené dospěl městský soud k závěru, že i v nyní posuzované věci nelze na jednání zástupce žalobkyně pana P. K. nahlížet jinak, než že se jednalo o systematické obstrukční jednání s jasně vymezenou taktikou spočívající ve zneužití procesního práva a opakovaných, záměrně matoucích záměn a odvolávání plné moci. Namítá-li žalobkyně, že odvolání za ni podal zástupce, který následně zrušil akceptaci plné moci a jemuž byla plná moc vypovězena, je nutné zdůraznit, že takový závěr ze správního spisu nevyplývá. Naopak prvostupňový správní orgán reagoval na matoucí taktiku zmocněnce žalobkyně i samotné žalobkyně tím, že obě tyto strany vyzval ke sdělení faktického stavu ohledně případného zmocnění žalobkyně. Ze správního spisu se podává, že dne 23. 7. 2018 podal zmocněnec P. K. odpor proti příkazu Magistrátu hlavního města Prahy, odbor živnostenský a občanskoprávní, ze dne 13. 7. 2018, č. j. MHMP 1089816/2018, v němž uvedl, že plnou moc udělenou žalobkyni v plném rozsahu a pro celé řízení přijímá. K výzvě prvostupňového správního orgánu zmocněnec žalobkyně dodal samotnou plnou moc, která byla dle znění udělena „pro zastupování v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, tedy u správního orgánu prvního stupně, odvolacího správního orgánu i řízení před správním soudem, včetně doručování písemností ve všech stupních řízení“. Dne 6. 9. 2018 zaslal zmocněnec žalobkyně prvostupňovému správnímu orgánu zrušení zmocnění v celém rozsahu vyjma doručování písemností. Prvostupňový správní orgán v návaznosti na oznámení zmocněnce žalobkyně pana P. K. požádal žalobkyni o sdělení, zda skutečně došlo k zúžení rozsahu zastoupení. Na uvedenou výzvu reagovala žalobkyně přípisem ze dne 19. 11. 2018, v němž uvedla, že k žádnému zrušení zastoupení nedošlo, nesouhlasí s ním, a i nadále vyžaduje zastoupení zmocněncem panem P. K. Dne 25. 7. 2019 zaslal zmocněnec žalobkyně pan P. K. prvostupňovému správnímu orgánu žádost o nařízení ústního jednání, ve které zároveň zrušil svůj nesouhlas s akceptací plné moci a výslovně prohlásil, že bude žalobkyni dále v řízení v plném rozsahu zastupovat. V reakci na

uvedenou žádost prvostupňový správní orgán nařídil ve věci ústní jednání, na které se však žalobkyně ani její zmocněný zástupce pan P. K. bez omluvy nedostavili (viz záznam ze dne 21. 8. 2019, č. j. MHMP 1690253/2019). V této souvislosti městský soud dodává, že žalobkyně ani její zmocněnec pan P. K. se bez omluvy neúčastnili většiny úkonů správních orgánů (záznam o podání vysvětlení ze dne 27. 2. 2018, č. j. MHMP 322412/2018, záznam ze dne 11. 9. 2018, č. j. MHMP 1417700/2018, záznam ze dne 3. 2. 2021, č. j. MHMP 137852/2021). Stejně tak zmocněnec žalobkyně pan P. K. nereagoval na výzvu k doplnění odvolání ze dne 9. 10. 2019, č. j. MHMP 2008268/2019, které směřovalo proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 18. 9. 2019, č. j. MHMP 1909528/2019. Za této situace se městský soud plně ztotožňuje s postupem žalovaného, resp. prvostupňového správního orgánu a rovněž v souladu s žalovaným poukazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 113/2018, že *„uplatňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoúčelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdněným rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu. Přesně k těmto koncům by ovšem vedla povinnost správních orgánů poskytovat poučení či slovy § 37 odst. 3 správního řádu „pomáhat“ podateli odstranit nedostatky podání či ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, byť podatel byl již v mnoha jiných řízeních opakovaně poučován či mu bylo „pomáháno“ s touto samou otázkou. Poučení tu neplní naprosto žádnou funkci. „Pomáháno“ je někomu, kdo ve skutečnosti žádnou „pomoc“ nepotřebuje. Naopak veškeré své kroky činí jen proto, aby dosáhl právě oné „pomoci“; jinak a přesněji řečeno, aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva.“* Městský soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že zatěžovali zmocněnec žalobkyně pan P. K. správní řízení podáními, která jsou zcela zjevně obstrukčního charakteru a představují běžný a žalovanému známý modus operandi tohoto „profesionálního zmocněnce“, není procesní chybou, nepostupoval-li správní orgán podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a nevyzval zmocněnce žalobkyně k odstranění nedostatku podání. Jakkoliv by mohla žalobkyně vnímat takový závěr tvrdým, bylo její volbou, že se nechala zastoupit zmocněncem, jehož hlavní a obecně známou taktikou je zneužívat procesní právo. Městský soud proto důvodnost této námitky neshledal.

22. Ohledně námitky žalobkyně, že správní orgány nepřihlédly k povaze činnosti žalobkyně a tuto nezohlednily při ukládání sankce, městský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2019, č. j. 1 As 63/2019-33, dle něhož *„při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu přiměřenost uložené pokuty v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší*

*míry a sankce tedy byla zjevně nepřiměřená.“ V nyní posuzované věci městský soud překročení mezí správního uvážení neshledal. Podle § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném k 4. 5. 2021 platí, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména ke kritériím vymezeným pod body a) až i) tohoto zákona. Výčet kritérií je proveden demonstrativním způsobem, tedy „nejenže je možné s ohledem na specifika správního trestání (např. v řízeních navazujících na výkon dozoru) přiblížit k okolnostem dalším, ale není ani nutné přihlédnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující. Nadbytečným by například bylo, pokud by v případě přestupků právnických a podnikajících fyzických osob muselo být vždy přihlíženo k tomu, zda přestupce spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých apod. (srov. důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb.)“.* Soud po přezkoumání odůvodnění výše pokuty správními orgány i odůvodnění hledisek, které správní orgány při stanovení výše pokuty zvažovaly na straně 5 napadeného rozhodnutí, resp. prvostupňového rozhodnutí, neshledal, že by překročily zákonem stanovené mantinely ani, že by výše pokuty byla ve světle výše citované judikatury zjevně nepřiměřená. Prvostupňový správní orgán přihlédl v neprospěch žalobkyně k závažnosti přestupku spatřované v tom, že žalobkyně se dopustila šíření reklamy prostřednictvím zakázaných komunikačních médií, konkrétně tabule na osobním přepravníku segway před vstupem do provozovny a 4 kusů letáků v plastovém držáku na vstupních dveřích provozovny, to vše na místě zvýšeného pohybu osob. Ve prospěch žalobkyně pak prvostupňový správní orgán přihlédl ke skutečnosti, že žalobkyně nebyla dosud za porušení zákona o regulaci reklamy trestána. Prvostupňový správní orgán při určení výše pokuty žalobkyni, jakožto právnické osobě, přihlížel k povaze její činnosti a také k jejím majetkovým poměrům, a to pro účely vyloučení likvidačního charakteru ukládaného trestu. V této souvislosti městský soud doplňuje, že povinnost přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele přestupku mají správní orgány tehdy, pokud je podle osoby přestupce a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry přestupce v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Nedostává-li se správnímu orgánu takových podkladů, osobní a majetkové poměry stanoví odhadem. Uložená pokuta přitom musí pro pachatele představovat citelný negativní důsledek jeho protiprávního jednání, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní, výchovný a generálně preventivní účinek. V rozsudku ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 316/2017-43, Nejvyšší správní soud uvedl, že „správní orgán, pakliže nemá žádné podstatné indicie o tom, že by pokuta mohla být pro pachatele likvidační, nemusí vždy provádět rozsáhlé zjišťování jeho osobních a majetkových poměrů, leda by snad byla výše pokuty sama o sobě tak značná, že by na první pohled mohla být likvidační pro většinu dotčených subjektů, nebo by to jednoznačně vyplývalo z jiných okolností správního řízení.“ Závažnost přestupku, jehož skutková podstata je zakotvena v § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy, je obecně vyjádřena horní hranicí pokuty, kterou zákon s tímto jednáním spojuje, a která podle § 8a odst. 5 písm. b) téhož zákona činí 2 000 000 Kč. Žalobkyni uložená pokuta se pohybuje při samé dolní hranici zákonné sazby, neboť představuje 0,25 % maximální možné sazby. S ohledem na právě uvedené nepovažuje soud výši uložené pokuty za nepřiměřenou a v takové výši, že při

jejím snížení by byl ohrožen smysl jejího ukládání. Uvedenou námitku proto považuje soud za nedůvodnou.

23. Namítá-li žalobkyně, že měl správní orgán přihlédnout k období coronavirové krize, kdy nemohla žalobkyně po dobu přibližně jednoho roku vyvíjet podnikatelskou činnost, je nutné uvést, že byla-li žalobkyně skutečně přesvědčena, že prvostupňový správní orgán uložil pokutu ve výši zásadním způsobem neodpovídající jejím majetkovým poměrům, bylo na ní, aby v rámci odvolacího řízení uvedla, z jakých důvodů se domnívá, že je výše uložené pokuty nepřiměřená jejím majetkovým poměrům a svá tvrzení doložila. Žalobkyně však v tomto ohledu žádné konkrétní skutečnosti o svých majetkových či finančních poměrech v průběhu odvolacího řízení před vydáním napadeného rozhodnutí neuvedla. Žalobkyni byla výše pokuty známa z rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a měl-li pandemický stav takové dopady na její majetkovou sféru, jak nyní uvádí v podané žalobě, měla (a bylo to také v jejím zájmu), aby takovou skutečnost do správního řízení vnesla. Městský soud dodává, že správnímu orgánu nelze klást k tíži, pokud se s určitou skutečností, která byla namítnuta až v žalobě, nevypořádal z úřední povinnosti či důkladnějším způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71). S ohledem na shora uvedené je tato námitka nedůvodná.
24. Namítá-li žalobkyně vadu výroku, když správní orgány nestaví najisto, kolika jednání se měla žalobkyně dopustit, tedy zda se jednalo o přestupek pokračující nebo o dva samostatné skutky, považuje městský soud tuto námitku za nedůvodnou. Přestupek dle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy je spáchán, jsou-li naplněny znaky jeho skutkové podstaty, tedy šíření reklamy 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. Z výroku napadeného rozhodnutí, resp. prvoinstančního rozhodnutí je nepochybné, že je žalobkyni kladen za vinu jeden přestupek, spočívající právě v šíření reklamy mimo provozovnu v rozporu se zákonem a nařízením hlavního města Prahy, čemuž ostatně odpovídá i výše uložené pokuty.
25. Žalobkyně dále namítá, že její jednání nebylo protiprávní, neboť letáky se nacházely uvnitř provozovny a ohledně umístění tabule s reklamou na osobním přepravníku se jedná o přepjatý formalismus. V této souvislosti žalobkyně rovněž brojí proti řádně odůvodněnému naplnění materiálního znaku přestupku.
26. Podle § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy *reklamou se rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky, pokud není dále stanoveno jinak.*
27. Podle § 1 odst. 3 zákona o regulaci reklamy *komunikačními médii, kterými je reklama šířena, se rozumí prostředky umožňující přenášení reklamy, zejména periodický tisk a neperiodické publikace, rozhlasové a televizní vysílání, audiovizuální mediální služby na vyžádání, audiovizuální produkce, počítačové sítě, nosiče audiovizuálních děl, plakáty a letáky.*
28. Podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy *zakazuje se reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního*

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

*nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu, stanoví-li tak obec svým nařízením vydaným v přenesené působnosti, v rozsahu uvedeném v odstavci 5.*

29. Podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako šířitel šíří reklamu nebo anonymní oznámení týkající se voleb, které jsou podle § 2 odst. 1 písm. a), d) nebo e) zakázány.*
30. Podle § 1 odst. 1 nařízení hlavního města 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.*
31. Podle § 3 písm. a) nařízení hlavního města Prahy *komunikačními médii, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech, jsou letáky, navštívenky a vizitky šířené vůči neznámému adresátovi, dle písm. c) téhož ustanovení dále dodatečné konstrukce na dopravních prostředcích prezentující reklamu jakýmkoli způsobem a dle písm. e) ustanovení i dopravní prostředky, umístěné na veřejně přístupném místě za účelem šíření reklamy nebo dopravní prostředky, u nichž je hlavním účelem jízdy šíření reklamy.*
32. Městský soud konstatuje, že z fotodokumentace pořízené prvostupňovým správním orgánem a tvořící přílohu záznamu o ohledání (prohlídce) místa ze dne 5. 2. 2018 je jednak prokázáno, že se letáky nacházely na vnější straně dveří provozovny, a dále je rovněž prokázáno umístění osobního přepravníku s reklamní tabulí na ulici před provozovnou žalobkyně. Tyto skutečnosti nebyly žalobkyní zpochybněny v průběhu celého řízení, přičemž žalobkyně si byla vědoma toho, jak sama uvedla, že osobní přepravník s reklamní tabulí byl umístěn před její provozovnou v místě zvýšeného pohybu osob (turistů), tudíž si musela být vědoma i toho, že tímto způsobem šíří reklamu, což postačuje pro naplnění subjektivní stránky jednání dle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy. S námitkou žalobkyně ohledně přepjatého formalismu v tomto směru nelze souhlasit, neboť ve světle shora citované zákonné úpravy se jedná o „ukázkové“ porušení této právní úpravy. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že žalobkyně v bodu 47. žaloby považuje za přepjatý formalismus umístění reklamního polepu na krytu nohou na osobním přepravníku a v tomto kontextu rovněž formuluje svou žalobní námitku. Takovou žalobní námitku však soud považuje za nepřipadnou, neboť jak vyplývá z výroku prvoinstančního rozhodnutí, žalobkyni je kladeno za vinu šíření reklamy prostřednictvím tabule umístěné na osobním přepravníku před vstupem do provozovny. Kromě toho, vyjadřuje-li zákonodárce význam chráněného zájmu pokutou až do výše 2 000 000 Kč, nepochybně nelze významné porušení tohoto chráněného zájmu vyhodnotit jako přepjatý formalismus. Co se týče letáků umístěných v plastovém držáku na dveřích provozovny je podstatné z hlediska naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku zejména ta skutečnost, že letáky (ve velikosti způsobily nést informaci, která byla předmětem reklamního sdělení) byly volně k dispozici, a to v lokalitě uvedené v nařízení hlavního města Prahy, v níž je takové šíření reklamy zakázáno. Ohledně naplnění materiální stránky přestupku v souvislosti s jednáním žalobkyně a společenské škodlivosti je pak nutné uvést, že reklama byla šířena v místě nejen turisticky exponovaném (Týnská ulice), ale také v místě památkové zóny, kde se nacházejí nejvýznamnější pražské kulturní památky. Cílem ochrany nařízení hlavního města Prahy je totiž zachování kulturních hodnot tohoto výjimečného prostředí, které nemůže být znehodnocováno nevhodnou reklamou. Této své povinnosti, tedy zdržet se šíření reklamy mimo provozovnu na území vymezeném nařízením hlavního města

Prahy žalobkyně nedostála. S ohledem na shora uvedené soud tuto námitku neshledává důvodnou.

33. Žalobkyně v podané žalobě dále brojila proti podkladům pro rozhodnutí, které byly dle jejího názoru pořízeny nezákonně, jakož byl nezákonný celý procesní postup správních orgánů.
34. Před vypořádáním tohoto žalobního bodu městský soud zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na zásadě, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné ze stran sporu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2132/2011 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2022, č. j. 8 Azs 94/2022-30).
35. Městský soud v obdobné míře obecnosti, v jaké žalobkyně tuto žalobní námitku vznesla, předně uvádí, že příkaz dle § 150 odst. 1 správního řádu může být prvním úkonem v řízení, přičemž podáním odporu se takový příkaz ruší a v řízení se pokračuje. Ze správního spisu dále vyplývá, že prvostupňový správní orgán použil záznam o ohledání (prohlídce) místa ze dne 5. 2. 2018, jehož nedílnou součástí byly i dvě fotografie, jako podklad pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, kdy žalobkyně se s těmito podklady navíc mohla seznámit, neboť byla vyzvána vyrozuměním ze dne 6. 2. 2018, č. j. MHMP 212153/2018, aby se k věci vyjádřila před případným zahájením přestupkového řízení či vydání příkazu na místě. Dle záznamu o podání vysvětlení ze dne 27. 2. 2018, č. j. MHMP 322412/2018, se žalobkyně k podání vysvětlení bez omluvy nedostavila. V této souvislosti městský soud pro dokreslení přístupu žalobkyně v rámci správního řízení odkazuje na bod 21. tohoto rozsudku, v němž se blíže zabýval chováním žalobkyně v průběhu správního řízení v nyní posuzované věci. Žalobkyně tak měla možnost využít svých procesních práv k tomu, aby případně zvrátila rozhodnutí správních orgánů, čehož však po celé správní řízení nevyužila. To vše za situace, kdy k tomu žalobkyni byl ze strany správních orgánů obou stupňů poskytnut dostatečný prostor.
36. Z dokumentů založených ve správním spise [záznam o ohledání (prohlídce) místa ze dne 5. 2. 2018, předvolání k podání vysvětlení], jakož i ze samotného vyjádření žalovaného k žalobě, vyplývá, že dotčenou fotodokumentaci spolu se záznamem pořídila oprávněná úřední osoba – kontrolní pracovník Magistrátu hlavního města Prahy, v rámci výkonu dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy [§ 7 písm. i) zákona o regulaci reklamy], tedy tento podklad pro rozhodnutí byl opatřen zákonem předvídaným způsobem. Ze záznamu o ohledání (prohlídce) místa ze dne 5. 2. 2018, jehož součástí je i příslušná fotodokumentace, jednoznačně vyplývá, že to byla právě žalobkyně, kdo se přestupku dopustil. Naproti tomu ničeho ve správním spisu ani náznakem nepodporuje úvahu, že by se přestupku mohla dopustit osoba odlišná od žalobkyně. Nad to soud zdůrazňuje, že ani žalobkyně sama výslovně nespороvala, že by reklama nebyla umístěna na dveřích její provozovny či na tabuli osobního přepravníku segway před její provozovnou. Za těchto okolností považuje městský soud závěr správních orgánů o tom,

že to byla žalobkyně, kdo umístil osobní přepravník s reklamní tabulí před provozovnu žalobkyně a dále letáky do plastového stojanu na dveře provozovny žalobkyně, za logický, rozumný a dostatečně podložený zjištěnými skutečnostmi, které ve svém souhrnu nevyvolávají pochybnosti. Kromě toho, jak vyplývá z celého průběhu správního řízení, žalobkyně nikdy skutkový stav zjištěný prvostupňovým správním orgánem nikterak nezpochybnila. Až teprve v podané žalobě předestřela svou alternativu nepravděpodobného skutkového děje, že by snad reklamní tabuli na osobním přepravníku před její provozovnu umístil některý ze zákazníků. Již samotný podmiňovací způsob formulace námitky znamená spekulativní charakter takového tvrzení. Žalobkyně má nepochybně právo zvolit si způsob obhajoby spočívající mimo jiné i v její pasivitě před správními orgány, neboť ani taková procesní strategie nezabavuje správní orgán povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V nyní posuzované věci však správní orgány této své povinnosti dostaly, když neexistují žádné rozumné důvody se domnívat, že by přestupek spáchala osoba odlišná od žalobkyně, navíc za situace, kdy ani sama žalobkyně nepředkládá žádnou jinou přesvědčivou variantu skutkového děje (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). K obdobným závěrům pak dospěl rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 As 146/2020-26, v němž kasační soud za obdobného důkazního stavu ve vztahu k podkladům pro rozhodnutí konstatoval, že *„vyčítat správním orgánům, že za této situace nevyslechly policisty či své závěry nepodpořily ještě jinak, je přepjaté. Magistrát neměl důvod z vlastní iniciativy provádět další dokazování ani neměl důvod ověřovat obsah úředních záznamů ještě jinými prostředky, například provádět výsledky policistů.“* Městský soud je toho názoru, že měl-li správní orgán stav věci za prokázaný, aniž by o tomto panovaly jakékoliv důvodné pochybnosti, nikterak nepochybil, když žalobkyni zaslal příkaz a po podaném odporu ze strany žalobkyně pokračoval ve správním řízení. S ohledem na shora uvedené soud tuto námitku neshledává důvodnou.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Z výše uvedených důvodů městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
38. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

#### 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 28.03.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.  
předsedkyně senátu