



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Filipa Dienstbiera a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **BigMedia, spol. s r.o.**, sídlem Na strži 2097/63, Praha 4, zastoupena JUDr. Filipem Chytrým, advokátem, sídlem Malátova 633/12, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2021, č. j. MPO 595128/2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2023, č. j. 14 A 8/2022-65,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2023, č. j. 14 A 8/2022-65, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se zabývá reklamní činností, v této věci je významná především její činnost týkající se inzerce na venkovních reklamních plochách. Právě v souvislosti s ní byla Magistrátem hl. města Prahy (dále jen „magistrát“) shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.

[2] Přestupku se dopustila tím, že minimálně ve dnech 6. 9. 2017, 12. 10. 2017 a 18. 10. 2017 na fasádě budov na adrese Boženy Němcové 3 a 5, Praha 2, šířila reklamu prostřednictvím reklamní plachty „*SAMSUNG Tvořte velké věci Galaxy Note8*“. Na tomto místě bylo totiž šíření reklamy tímto způsobem zakázáno podle § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, ve znění účinném do 30. 9. 2021 (dále jen „nařízení č. 26/2005“).

Tím žalobkyně porušila § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Za tento přestupek uložil magistrát žalobkyni rozhodnutím ze dne 12. 7. 2021 pokutu ve výši 250 000 Kč. Jednalo se o v pořadí třetí prvostupňové rozhodnutí, neboť dvě předchozí byla žalovaným zrušena a věc vrácena k dalšímu řízení. Odvolání žalobkyně žalovaný tentokrát rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl a rozhodnutí magistrátu ze dne 12. 7. 2021 potvrdil.

[3] Následně se žalobkyně žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud žalobu zamítl.

[4] Městský soud se neztotožnil s námitkou, že šířitelem reklamy není žalobkyně, nýbrž společnost QEEP, a. s. Šířitelem reklamy je subjekt, který vědomě a cíleně poskytuje zadavateli reklamy prostor pro její veřejné šíření. To, že právě žalobkyně je tímto odpovědným subjektem, vyplývá z několika podkladů ve správním spisu. Především z objednávky ze dne 14. 10. 2016, z níž je zjevné, že žalobkyně byla odpovědná za umístění reklamy i za její deinstalaci. Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že si žalobkyně od společnosti QEEP pronajala reklamní plochu, ani to, že žalobkyně neměla právní ani faktickou kontrolu nad reklamní plachtou. Společnost QEEP totiž nepřevzala závazek umístit reklamní plachtu ani další dílčí povinnosti (např. deinstalace reklamy). Kromě toho i sama společnost Samsung Electronics Czech and Slovak, s.r.o. potvrdila, že žalobkyně je šířitelem reklamy.

[5] Městský soud dále dospěl k závěru, že reklamní plachta byla umístěna v rozporu s právními předpisy. Neztotožnil se však s argumentací žalovaného, který vyšel z toho, že plachta byla umístěna v Pražské památkové rezervaci (dále jen „rezervace“). Nařízení vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze, vymezuje rezervaci pomocí výčtu katastrálních území (a odkazu na blíže nespecifikované části přilehlých katastrálních území) s tím, že hranice rezervace je vyznačena v plánu, který je přílohou nařízení. V mezidobí se však patrně změnily hranice jednotlivých katastrálních území. Kvůli tomu je příloha v rozporu s textovou částí. Plachta byla umístěna v katastrálním území Nové Město, které je podle textové části součástí rezervace. Podle hranic rezervace vymezených v plánu je však již místo umístění plachty mimo území rezervace. Na základě nejednoznačného právního předpisu nelze žalobkyni shledat odpovědnou ze spáchání přestupku. To však nemá na odpovědnost žalobkyně za přestupek vliv. Plachta totiž byla umístěna na místě, které vymezuje § 1 nařízení č. 26/2005 jako *přilehlé území*, které sdílí stejný režim jako území rezervace. Ulice Boženy Němcové se nachází u severního konce Nuselského mostu mezi ulicemi Sokolská a Legerova. Přilehlé území se má podle nařízení jakožto území ohraničené východní frontou domů Legerovy ulice po křižovatku s ulicí Rumunskou napojovat na rezervaci. Proto jiný výklad není možný.

[6] Podle městského soudu nerozhodovaly ve věci podjaté úřední osoby. Vyjádření politických představitelů nejsou sice vhodná, nejsou však ani žádné indicie o jejich reálných krocích, které by v dané věci činily. Není nijak výjimečné, že se politici vyjadřují ke kauzám veřejného zájmu. To však neznamená, že se zároveň snaží výsledek řízení ovlivnit. Městský soud neshledal v příspěvcích nic, co by vyvolávalo konkrétní obavu z ovlivňování magistrátu, a tedy založení objektivních pochybností o nepodjatosti. Z předložených

pokračování

příspěvků nelze vyvodit žádný nátlak na úředníky. V jednom příspěvku se tehdejší primátor Zdeněk Hřib dokonce zmiňuje o tom, že nedisponuje dostatkem pravomocí ke zjednání nápravy. Žalobkyně nijak nekonkretizovala ani svá tvrzení, že magistrát vyvíjel neoprávněný a nezákonný nátlak na společnost Samsung, aby odstranila reklamní plachtu (jednalo se o jinou reklamní plachtu než v tomto případě, ale stejnou reklamní plochu). To, že magistrát rozhodl ve věci rychle, je naplněním zásady rychlosti řízení, nikoliv důsledkem politického tlaku. Žalobkyně netrvala na provedení důkazu programovými prohlášeními a *Manuálem pro kultivovanou Prahu*. Podle městského soudu se navíc nejedná o natolik palčivou a kontroverzní politickou otázku. Jedna z mnoha reklamních ploch jistě není tak významná jako např. stavba Pražského okruhu či metra, na něž žalobkyně odkazuje.

[7] Ustanovení § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005 není podle městského soudu v rozporu se zákonem o regulaci reklamy. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy se totiž nevztahuje výlučně na letáky a guerillovou reklamu, jak tvrdí žalobkyně. Pojem veřejně přístupné místo je třeba vykládat tak, že je nutné, aby byla reklama viditelná z veřejně přístupného místa, nikoliv aby byla veřejnosti přístupná budova, na níž je reklama umístěna.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

II. a) Kasační stížnost žalobkyně

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka nebyla šířitelem reklamy. Tím byla společnost QEEP, u níž si stěžovatelka objednala služby umístění reklamní plachty a která byla vlastníkem reklamní plochy a byla odpovědná za zajištění souladu s příslušnými právními předpisy. Stěžovatelka byla pouhým zprostředkovatelem. Není přitom vůbec rozhodné, že společnost QEEP byla součástí stejné mediální skupiny jako stěžovatelka. Správní orgány ani městský soud tedy dostatečně nezjistily skutkový stav.

[10] Podle stěžovatelky není součástí spisu žádné ujednání mezi zadavatelem, objednatelem a šířitelem reklamy, které přitom městský soud považuje za jednu z důležitých skutečností. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že ji zástupce společnosti Samsung označil za šířitele reklamy. Pouze uvedl, že umístění reklamy si společnost Samsung objednala prostřednictvím společnosti VivaKi Czech Republic s.r.o. u stěžovatelky. Z této informace však není možné poznat, zda je stěžovatelka vlastníkem reklamní plachty nebo zda na reklamní zařízení plachtu umístila, tedy ani to, zda je šířitelem reklamy. Dokument ani nezmiňoval společnost QEEP jako poddodavatele (*subsupplier*) a konečného šířitele. Z objednávky ze dne 14. 10. 2016 vyplývá pouze to, že stěžovatelka pronajímá reklamní plachtu, nikoliv, že ji umísťuje. Důležitá není ani prosba na objednávce, aby stěžovatelka po skončení reklamní kampaně deinstalovala reklamní plachtu s tím, že v jejím blízkosti nesmí být umístěna reklama konkurence. Jedná se totiž o standardizovanou objednávku. Důležité je však zkoumat skutečné plnění. Stěžovatelka umístění ani související služby sama aktivně

nečinila, ale zprostředkovala je u společnosti QEEP. Městský soud vůbec nezohlednil email pana Mgr. O. R. (zaměstnance magistrátu), který se dotazuje, „*kdo je koncovým dodavatelem služby - umístění reklamní plochy*“. Na tento dotaz nikdy nedostal odpověď.

[11] Městský soud významným způsobem změnil právní hodnocení žalovaného (viz bod [5] shora). To však je v řízení před krajským soudem nepřípustné. Stěžovatelka již nemá možnost se proti tomuto závěru bránit řádnými opravnými prostředky. Tím bylo zkráceno její právo na spravedlivý proces.

[12] Kromě toho se reklamní plachta v přilehlém území ve smyslu § 1 nařízení č. 26/2005 nenachází. Výchozím bodem tohoto území je východní fronta budov Legerovy ulice, která se táhne nahoru až na křižovatku s ulicí Rumunskou. Ulice Boženy Němcové je na východ od tohoto výchozího bodu. Ulice Boženy Němcové není výslovně uvedena mezi ulicemi vyjmenovanými v nařízení a není spojnicí ani jedné z těchto ulic. Měla-li by do přilehlého území spadat, bylo by v nařízení uvedeno, že tvoří jižní hranici přilehlého území. Nejasnost území však nelze přičítat k tíži stěžovatelky. Ulice Boženy Němcové je naopak součástí „trojúhelníku“, který náleží do oblasti, odkud vede hlavní silnice přes Nuselský most. Ulice tedy nespadá do přilehlého území z důvodu extrémní dopravní vytiženosti. Pouze z Nuselského mostu je ulice Boženy Němcové viditelná. Přilehlé území končí právě na nároží ulice Boženy Němcové.

[13] Stěžovatelka má za to, že u všech úředníků magistrátu lze pochybovat o jejich nepodjatosti, neboť je u nich dána nadkritická míra systémového rizika podjatosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119). Nejvyšší představitelé hl. m. Prahy totiž opakovaně vyjadřují své negativní postoje k umístění reklamní plachty. Rada hl. m. Prahy v programovém prohlášení pro roky 2014-2018 uvedla, že vytvoří mapu reklamních ploch a systematizuje jejich regulaci. Proto byla zahájena v roce 2017 kontrola ohledně reklamní plachty. Jednalo se o politickou objednávku. Na tyto cíle navázala Rada i ve volebním období 2018-2022. V této době vznikl pod vedením tehdejší radní Hany Třeštíkové *Manuál pro kultivovanou Prahu*, která navíc uvedla, že na vydání *Manuálu* naváže intenzivní kontrolní činnost. Obdobným případem se zabýval Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 2. 7. 2014, č. j. 15 A 127/2012-137. Stěžovatelka odkazuje především na příspěvky tehdejšího primátora Zdeňka Hříba na sociální síti Facebook, v nichž, zjednodušeně řečeno, kritizuje situaci ohledně reklamních zařízení. Zmiňuje právě i reklamní zařízení v ulici Boženy Němcové. Primátor poděkoval i společnosti Samsung, že nechala odinstalovat reklamní plachtu. Podle stěžovatelky se tak ale stalo po předchozím nátlaku. Radní Hana Třeštíková neměla žádnou pravomoc v oblasti správních řízení. Přitom tehdejší primátor jí a její asistence v souvislosti s odstraněním reklamního zařízení poděkoval za to, že věc „dotáhly“. Sama asistentka Hany Třeštíkové uvedla na sociální síti Facebook, že plakát s Miladou Horákovou „nemohli zapokutovat“ a že reklamy bude magistrát postihovat. O zájmu politické reprezentace svědčí i to, že poté, co žalovaný zrušil první rozhodnutí magistrátu ve věci samé, vydal magistrát velmi rychle druhé rozhodnutí. Městský soud se se stěžovatelčinou argumentací neztotožnil, neboť stěžovatelka nepředložila indicie o reálných krocích, které měli představitelé města činit. To však podle stěžovatelky není nutné. Podle judikatury stačí poměrně nízká míra podezření. Ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu neeliminuje institut systémové podjatosti, ale pouze jej zakotvilo do

pokračování

právní úpravy. Dále městský soud uvedl, že řízení o přestupku bylo zahájeno již v roce 2017, zatímco výroky představitelů hl. m. Prahy jsou z roku 2020. Třetí rozhodnutí magistrátu však bylo vydáno až 12. 7. 2021. Problematické jevy přitom nemusejí správnímu rozhodnutí předcházet, ale mohou je pouze doprovázet. Kromě toho nebylo o její námitce systémové podjatosti nikdy rozhodnuto, jak předpokládá § 14 odst. 4 správního řádu. Procesní stránku věci však městský soud zcela upozadil.

[14] Stěžovatelka dále namítá, že § 3 nařízení č. 26/2005 je v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, neboť nařízení jde nad rámec zákona. Městský soud se touto námitkou nezabýval. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. g) zákona o regulaci reklamy zavádí zákaz šíření reklamy na veřejně přístupných místech mimo provozovnu. Prováděcí předpis má tuto povinnost pouze konkretizovat. Pojem veřejně přístupné místo není v zákoně o regulaci reklamy definován. Smyslu a účelu právní úpravy odpovídá však použití definice § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Z ní vyplývá, že se musí jednat o místo, které je přístupné každému bez omezení a slouží obecnému užívání (typicky ulice či náměstí). Smyslem § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy tak bylo spíše omezit guerillovou reklamu a rozdávání letáků, nikoliv reklamu šířenou pomocí billboardů. To vyplývá i z komentářové literatury a důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb.

II. b) Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[15] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Podle něj bylo v řízení jednoznačně prokázáno, že stěžovatelka je šířitelem reklamy podle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy. Prohlášení, která mají prokázat, že šířitelem je společnost QEEP, předkládá stěžovatelka až v řízení o kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že oba subjekty spadají do stejné korporátní skupiny, působí tato prohlášení nevěrohodně a účelově. Městský soud se také dostatečně zabýval otázkou, zda byla reklamní plachta šířena nezákonným způsobem. Co se týká námitky systémové podjatosti, stěžovatelka předkládá pouze své domněnky, které však nemají oporu ve spisu. Nařízení č. 26/2005 není ani v rozporu se zákonem o regulaci reklamy.

II. c) Další vyjádření

[16] Stěžovatelka ve své replice uvádí, že prohlášení, kterým se snaží vysvětlit, že reklamní plachtu neumístila, není nevěrohodné. Týká se skutečnosti, kterou konzistentně tvrdí již od provedené kontroly a uplatnila ji i v žalobě. Na tuto situaci proto není možné aplikovat § 109 odst. 5 s. ř. s.

[17] Žalovaný reagoval duplikou. Podle něj je jedinou motivací předložení prohlášení snaha zbavit se odpovědnosti za přestupek. Prohlášení by neměl brát Nejvyšší správní soud vůbec v potaz.

[18] Stěžovatelka a žalovaný poslali každý ještě po jednom vyjádření, v nichž v zásadě neuplatňují žádnou novou argumentaci.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. I bez námitky přihlédl k dílčí nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

III. a) Stěžovatelka je šířitelem reklamy

[21] Stěžovatelka má za to, že městský soud dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním a kvůli tomu ji nesprávně označil za šířitele reklamy. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. I kdyby se totiž ukázala stěžovatelčina tvrzení jako pravdivá, nemohlo by to nic změnit na právním hodnocení, že šířitelem reklamy je právě ona.

[22] Proto není třeba provádět k důkazu stěžovatelkou předložená prohlášení. Jejich smyslem je totiž zjevně prokázat stěžovatelčino tvrzení, že společnost QEEP instalovala reklamní plachtu. Tato skutečnost však není pro věc významná.

[23] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zrekapitulovat soukromoprávní vztahy týkající se umístění reklamní plachty, tedy skutkové okolnosti věci. Vystupují zde čtyři společnosti: Samsung, VivaKi, stěžovatelka a QEEP. Společnost VivaKi změnila název na MMS Communication Czech Republic s.r.o. a následně zanikla v důsledku fúze sloučením. Ze stejného důvodu zanikla i QEEP. To však není pro věc důležité. Nejvyšší správní soud bude uvádět dále názvy společností z doby, kdy mělo k přestupku dojít.

[24] Společnost VivaKi u stěžovatelky objednala umístění reklamní plachty. Učinila tak ve prospěch společnosti Samsung. Mezi těmito společnostmi tak byla uzavřena smlouva příkazního typu (tento vztah není třeba rozebírat do větších detailů). Tato zjištění jednoznačně vyplývají z několika dokumentů ve správním spisu. Explicitně to zmiňuje společnost Samsung v podání ze dne 25. 9. 2017. Také to vyplývá z objednávek, na jejichž základě poptává společnost VivaKi reklamní služby u stěžovatelky pro svého klienta, společnost Samsung. Stěžovatelka reklamní plochu obstarala tím způsobem, že si ji pronajala od společnosti QEEP. To vyplývá z *Objednávky obchodních a mediálních služeb* ze dne 21. 10. 2016 a faktur, které vyčíslují nájemné za konkrétní měsíce.

[25] Podle městského soudu nenasvědčují stěžovatelkou předložené důkazy tomu, že by společnost QEEP na sebe převzala závazek umístit plachtu na reklamní plochu (viz bod 28 napadeného rozsudku).

[26] Jde-li o dokument OOH COST PLAN, je zjevné, že se jedná o interní dokument, jak správně poukazuje stěžovatelka. Nejedná se tedy o dokument společnosti Samsung, jak se domníval městský soud (viz bod 28 napadeného rozsudku). V dokumentu jde patrně o vyčíslení předpokládaných nákladů na reklamu, které předkládá společnost VivaKi

pokračování

společnosti Samsung. Je pravdou, že na tomto dokumentu je ještě zmíněná společnost Starlink, která je v tomto dokumentu, stejně jako stěžovatelka označena jako *supplier* (dodavatel).

[27] Stěžovatelka vyčítá správním orgánům, že se nezabývaly úlohou této společnosti ve vztazích souvisejících s reklamní plachtou. Z rozhodnutí nevyplývá rozdělení rolí obou společností. Takové zjišťování skutkového stavu však nebylo podle Nejvyššího správního soudu nutné. Stěžovatelka na jednu stranu tvrdí, že skutečnost, že je v dokumentu u společnosti Starlink uvedeno *production*, neznamená, že její úloha spočívala pouze ve zpracování reklamy. To však odporuje podkladům ve správním spise a především jejím vlastním tvrzením.

[28] Paní Katarina Klimt ze společnosti VivaKi v emailové korespondenci s magistrátem uvádí, že *produkce* znamená buď tisk, anebo se takto označuje i instalace a odstranění reklamy. Byť vysvětlovala výraz *produkce*, nikoliv *production*, je zřejmé, že význam bude stejný. Těžko by v dokumentaci byly používány tyto výrazy v odlišném významu.

[29] Stěžovatelka však především opakovaně a konzistentně tvrdí, že zprostředkovává plochy společnosti QEEP koncovým zákazníkům a že společnost QEEP zařídila instalaci a deinstalaci reklamní plachty (k prokázání této skutečnosti dokonce předložila čestná prohlášení). Vůbec netvrdí, že by měla společnost Starlink v tomto konkrétním případě plachtu umísťovat či odstraňovat. Navíc i v samotné objednávce byla obsažena žádost společnosti VivaKi, aby stěžovatelka provedla deinstalaci, není-li ujednáno jinak (viz bod 28 napadeného rozsudku). Nikdo, ani sama stěžovatelka, netvrdil, že bylo ujednáno jinak. Z podkladů obsažených ve správním spisu lze tedy dospět k jednoznačnému závěru, že společnost Starlink reklamní plachtu nanejvýš zpracovala. Tato činnost však není pro posouzení stěžovatelčiny odpovědnosti za způsob šíření reklamy významná.

[30] Ze skutkových okolností věci a významu slova *šířit* v českém jazyce je zjevné, že šířitelem reklamy není v tomto případě společnost Samsung, VivaKi ani Starlink. Ani stěžovatelka nic takového netvrdí.

[31] Zůstává tak otázkou, zda byla šířitelem reklamy stěžovatelka, nebo společnost QEEP. Za tímto účelem je třeba se blíže zaměřit na konkrétní obsah vztahů souvisejících s reklamní kampaní (resp. šířením reklamy), jejichž subjekty byly tyto společnosti.

[32] Stěžovatelka se zavázala vůči společnosti VivaKi, že umístí reklamní plachtu na reklamní plochu v ulici Boženy Němcové 3 a 5. V objednávce se hovoří „pouze“ o pronájmu plachty. Je nicméně zjevné, že nešlo pouze o pronájem, ale také o umístění reklamní plachty na pronajatou plochu a o následnou deinstalaci. To potvrzuje jak společnost Samsung ve svém vyjádření ze dne 25. 9. 2017, tak i stěžovatelka např. v kasační stížnosti (viz bod 29 doplnění kasační stížnosti). V tomto ohledu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při výkladu právního jednání je třeba přihlídnout *i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají* [viz § 556 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“)]. Že má stěžovatelka reklamní plachtu deinstalovat, je uvedeno přímo v objednávce (s výhradou toho, že se strany dohodnou jinak).

[33] Stěžovatelka argumentuje, že měla obchod pouze zprostředkovat ve prospěch společnosti QEEP. Reklamní plocha není v jejím vlastnictví a ani na ni neumísťovala reklamní plachtu. Svá tvrzení se snaží prokázat *Objednávkou obchodních a mediálních služeb* a fakturami za tyto služby. Z *objednávky* vyplývá pouze to, že si stěžovatelka pronajala reklamní plochu od společnosti QEEP. Jednalo se právě o plochu v ulici Boženy Němcové, na niž se stěžovatelka zavázala umístit reklamní plachtu. Z faktur vyplývá, že stěžovatelka za pronájem této plochy hradila v jednotlivých měsících nájemné. Stěžovatelka tvrdí, že předmětem této smlouvy nebyl pouhý nájem. *Ve skutečnosti se jednalo o služby v podobě umístění reklamy na reklamní plochu na ul. Boženy Němcové 3, Praha 2* (bod 6 kasační stížnosti).

[34] Nejvyšší správní soud připouští, že v obecné rovině je skutečně možné, že předmětem vztahu nebyl toliko nájem reklamní plochy, ale i umístění plachty. Obdobnou formulaci o pouhém nájmu ostatně Nejvyšší správní soud již vyhodnotil jako závazek umístit reklamu na pronajaté zařízení (viz bod [32] shora). V tomto případě jsou navíc stěžovatelka a společnost QEEP sesterskými společnostmi, lze tudíž očekávat menší důraz na přesnou formulaci ve smlouvách. Ve skutečnostech tvrzených stěžovatelkou, i pokud by je prokázala, nelze spatřovat vztah zprostředkování, jak stěžovatelka dovozuje.

[35] To, že ke splnění svého závazku umístit reklamní plachtu na ulici Boženy Němcové využila stěžovatelka plochu, která není v jejím vlastnictví, ale musela si k jejímu užití obstarat soukromoprávní závazkový titul, nemění nic na tom, že se jednalo o stěžovatelčin závazek. To samé platí i o jejím závazku umístit (instalovat) reklamu.

[36] Stěžovatelka v kasační stížnosti konkrétně neuvádí, o jaký zprostředkovatelský vztah by se mělo jednat, jak měly konkrétně vypadat práva a povinnosti obou stran. Nic však nenásvědčuje tomu, že by stěžovatelka jednala na účet společnosti QEEP, či dokonce jejím jménem.

[37] Lze doplnit, že stěžovatelka ohledně bližšího upřesnění vztahu mezi ní a společností QEEP odkázala ve svém vyjádření během kontroly na § 2445 o. z. Předmětem tohoto závazku tak, jak je v občanském zákoníku vymezen, je však pouze obstarání příležitosti k uzavření určité smlouvy zprostředkovatelem pro zájemce (viz Jan Balarin: § 2445 [Základní ustanovení]. In: Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2019, s. 2621). Měla-li tedy stěžovatelka pouze zprostředkovat uzavření smlouvy o umístění reklamy podle tohoto ustanovení, znamenalo by to, že by role stěžovatelky nebyla vůbec patrná. Smlouvu o umístění reklamní plachty by se společností VivaKi totiž uzavřela svým jménem přímo společnost QEEP. Byť po předchozí „vyjednávací“ činnosti stěžovatelky. Z hlediska fakturace by se projevila pouze vyúčtováním odměny za zprostředkování (provize). To se však nestalo. V tomto případě smlouvu o umístění reklamy se společností VivaKi uzavřela sama stěžovatelka svým vlastním jménem.

[38] Stěžovatelčina *objednávka obchodních a mediálních služeb* směřující vůči společnosti QEEP je navíc ze dne 21. 10. 2016, zatímco objednávka společnosti VivaKi na umístění

pokračování

plachty ze dne 14. 10. 2016. Z dokumentů není zcela zřejmé, zda v těchto datech došlo i k uzavření smluv či pouze k učinění nabídky. I tak by byl postup, kdy byla teprve po učinění nabídky uzavřena zprostředkovatelská smlouva, jejímž předmětem by měla být snaha zprostředkovat uzavření smlouvy v situaci, kdy již je učiněna konkrétní nabídka, kterou stačí pouze podepsat (či je samotná smlouva, která má být předmětem zprostředkování, dokonce již uzavřena), zvláštní a jistě by neodpovídalo smyslu zprostředkovatelské činnosti. Zprostředkování by naopak odpovídalo, kdyby se stěžovatelka nejprve dohodla se svojí sesterskou společností QEEP na výkonu zprostředkovatelské činnosti a teprve poté jednala se zadavatelskou stranou o samotné smlouvě na umístění reklamy.

[39] Stěžovatelčiny závěry o zprostředkování patrně plynou i z dlouhodobě nastavené praxe podnikatelského uskupení, do něhož obě společnosti patří. Společnost QEEP vlastnila a spravovala tyto reklamní plochy a stěžovatelka plnila úlohu „*prodejní organizace prodávající produkty ovládající společnosti i ostatních ovládaných osob*“ (viz stěžovatelčina výroční zpráva za rok 2017, str. 6 a 7). Na základě toho lze hovořit o tom, že stěžovatelka vyvíjela i takovou aktivitu, jejímž předmětem byla snaha, aby různé společnosti inzerovaly své produkty prostřednictvím reklamních ploch ve vlastnictví společnosti QEEP. Ani tuto aktivitu však nelze bez dalšího označit za zprostředkování. Jedná se pouze o určitou formu spolupráce mezi společnostmi. Ta však sama o sobě nemá stran uspořádání práv a povinností osob vně podnikatelského uskupení žádný význam (snad s výjimkou tzv. koncernového práva).

[40] Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že stěžovatelčinu roli nelze redukovat na pouhé zprostředkování, ať už jí stěžovatelka myslí cokoliv. Sama stěžovatelka se totiž zavázala, že reklamní plachtu umístí, což ostatně sama potvrdila (viz bod 29 kasační stížnosti). Stěžovatelka nanejvýš plnila svůj závazek *pomocí jiné osoby*, konkrétně pomocí společnosti QEEP. Ze strany stěžovatelky se tedy jedná pouze o způsob plnění jejího závazku podle § 1935 o. z., nikoliv o zprostředkování.

[41] Nelze proto vůbec hovořit o tom, že by stěžovatelka neměla nad umístěním reklamní plachty faktickou ani právní kontrolu. Bylo čistě na ní, zda reklamu na pronajatou plochu umístí sama, či využije služeb *jiné osoby*. Nesplnila-li by *jiná osoba* svůj závazek vůči stěžovateli, že plachtu umístí, mohla stěžovatelka bránit svá práva pomocí nástrojů soukromého práva (ať již hmotného, či procesního). S ohledem na konkrétní okolnosti by připadalo v úvahu např. odstoupení od smlouvy či uplatnění stěžovatelčiných práv před civilním soudem. Stejně tak mohla v případě, že by *jiná osoba* plachtu neumístila, plachtu na pronajaté reklamní zařízení umístit sama, aby dostála svým vlastním závazkům vůči společnosti VivaKi. Nelze proto hovořit o tom, že neměla situaci pod kontrolou, jen měla svobodnou volbu v tom, jak reklamu umístí, resp. zda tak učiní sama, či pomocí *jiné osoby* (a které třetí osoby). Tuto svobodnou volbu měla právě díky tomu, že měla nad situací kontrolu.

[42] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že stěžovatelka se zavázala vůči společnosti VivaKi, že umístí reklamní plachtu na reklamní plochu v ulici Boženy Němcové. Tuto povinnost plnila stěžovatelka pomocí společnosti QEEP, a to tím způsobem, že si od ní

pronajala reklamní plochu, a patrně také tak, že společnost QEEP měla reklamní plachtu i sama umístit a po skončení reklamní kampaně deinstalovat.

[43] Když Nejvyšší správní soud objasnil postavení těchto dvou osob při umísťování plachty na reklamní plochu, je třeba se zabývat tím, která z nich naplňuje definici šířitele reklamy podle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy. Buď je šířitelem reklamy osoba, která se vůči společnosti VivaKi zavázala, že umísťi plachtu na reklamní zařízení. V takovém případě by šířitelem byla stěžovatelka. Nebo je šířitelem osoba, jejíž pomocí je tento závazek plněn a která tedy v tomto konkrétním případě poskytla reklamní plochu a patrně i fakticky plachtu na reklamní zařízení umísťila a následně i deinstalovala. V takovém případě by byla šířitelem reklamy společnost QEEP.

[44] Podle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy je šířitelem reklamy *právnícká nebo fyzická osoba, která reklamu veřejně šíří*.

[45] Zákon o regulaci reklamy upravuje práva a povinnosti některých osob v souvislosti s reklamou. Proto definuje zadavatele, zpracovatele a šířitele reklamy. Také zmiňuje objednatele reklamy (viz § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy). Byť je zřejmé, že zákon o regulaci reklamy upravuje práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, identifikace těchto subjektů v konkrétním řízení musí nutně vycházet ze soukromoprávních vztahů. Právě z mnohdy složitých soukromoprávních vztahů totiž plyne, jakou kdo má konkrétní úlohu ve vzájemných vztazích, a tedy i jakou roli plní z hlediska veřejnoprávní regulace reklamy. Zákon o regulaci reklamy totiž předpokládá, že mezi jednotlivými subjekty jsou vzájemné vazby. Tomu také přizpůsobuje práva, ale především povinnosti, které jednotlivým subjektům ukládá. Pokud by vymezení jednotlivých subjektů nereflektovalo soukromoprávní vztahy, byla by veřejnoprávní regulace zcela odtržena od reality, a nemohla by tak plnit svůj účel.

[46] Šířitel reklamy nese zejména veřejnoprávní odpovědnost za způsob, jakým reklamu šíří (viz § 6b odst. 2 zákona o regulaci reklamy, či rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015-62, bod 59). K tomuto šíření proto musí skutečně dojít. Nedojde-li k šíření reklamy, není důvod, proč by měl kdokoliv nést za neuskutečněné šíření veřejnoprávní odpovědnost, resp. proč by měl být kdokoliv za šířitele označen. To je důvod, proč není v definici šířitele např. uvedeno spojení *zavázal se šířit*.

[47] Ustanovení § 1 odst. 7 zákona o regulaci však nelze vykládat v tom smyslu, že šířitelem je pouze ten, kdo reklamu fakticky umísťi, či dokonce ten, kdo pouze vlastní reklamní plochu, jak se domnívá stěžovatelka. Tyto požadavky neodpovídají systematice ani smyslu zákona, jak Nejvyšší správní soud dále rozvede.

[48] Požadavek na vlastnictví reklamní plochy či reklamní plachty samotné nevyplývá navíc ani z jazykového výkladu. Šířit reklamu lze jistě i na plochách, jejichž vlastníkem není šířitel. Otázka, komu svědčí vlastnické právo k ploše, na níž dochází k šíření reklamy, je sama o sobě irelevantní. Šíření totiž předpokládá určitou aktivní činnost. Otázka vlastnického práva přitom sama o sobě s žádnou aktivitou spojena není. Reklamu lze jistě šířit i jinými způsoby než pomocí k tomu určených reklamních zařízení. Lze si představit situaci, kdy bude reklama šířena např. vyvěšením reklamy z okna bytu, který jeho vlastník

pokračování

osobně neužívá a pronajímá jej. Těžko lze jakýmkoliv výkladem dospět k tomu, že by byl vlastník šířitelem reklamy.

[49] Šířitel reklamy je v zákoně o regulaci reklamy zmiňován na několika místech. Především pak ve vazbě na ostatní subjekty, které zákon o regulaci reklamy definuje, tj. ve vazbě na zpracovatele a zadavatele reklamy.

[50] V § 6b odst. 2 větě druhé zákona o regulaci reklamy je šířiteli reklamy stanovena povinnost oznámit osobě, která prokáže oprávněný zájem, kdo je zadavatelem a zpracovatelem reklamy. Tyto údaje musí sdělit i orgánu dozoru pro účely správního řízení. Navíc mu musí sdělit i údaje o osobě, která u něj šíření reklamy objednala (viz § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy). Obdobně je zadavatel reklamy povinen sdělit orgánu dozoru informace mimo jiné právě o šířiteli reklamy (viz § 7a odst. 2 zákona o regulaci reklamy).

[51] Zákonná úprava tedy zjevně předpokládá, že šířitel reklamy disponuje informacemi o osobě zadavatele, zpracovatele a objednatele. Zadavatel reklamy má naopak disponovat informacemi o šířiteli reklamy. To je třeba dát ještě do kontrastu především s tím, že oproti těmto případům zákonná úprava explicitně předpokládá, že zpracovatel reklamy nemusí nutně znát údaje o šířiteli reklamy. Zpracovatel je tedy povinen sdělit údaje o šířiteli pouze v případě, že je mu šířitel reklamy znám (§ 7a odst. 3 zákona o regulaci reklamy).

[52] V této souvislosti je třeba zmínit, že plní-li smluvní strana svůj závazek *pomocí jiné osoby*, zpravidla to nebude druhé smluvní straně ani známo. Ostatně by to bylo pro ni zcela irelevantní, neboť za splnění závazku odpovídá stále smluvní strana, nikoliv *jiná osoba* (§ 1935 o. z.). Tak tomu bylo zjevně i v tomto případě. Společnost Samsung zmínila, že si objednala umístění reklamy prostřednictvím společnosti VivaKi u stěžovatelky. Společnost QEEP vůbec nezmníla. Stejně tak jako společnost VivaKi, která ohledně bližších detailů odkázala magistrát pouze na stěžovatelčina zaměstnance, pana P. K.. Z ničeho ani nevyplývá, že by stěžovatelka druhou smluvní stranu informovala o tom, že v konečném důsledku realizuje plnění společnost QEEP.

[53] Obdobně tomu může být i naopak. Osoba, která plní podle § 1935 o. z., nemusí vůbec vědět, kdo je zadavatelem či zpracovatelem reklamy. Byť v tomto případě společnost QEEP věděla přinejmenším to, že koncovým klientem je společnost Samsung. Bylo to totiž zmíněno v *Objednávce obchodních a mediálních služeb*. Nelze ale očekávat, že by takové ujednání mělo být obecně součástí subdodavatelských smluv. Jinak řečeno, *jiná osoba* podle § 1935 o. z. nemusí ani vědět, že svým plněním zároveň plní závazek svého smluvního partnera.

[54] Při nesplnění těchto sdělovacích povinností přichází v úvahu i odpovědnost za přestupek [viz např. § 8 odst. 1 písm. m) či § 8 odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy]. Podle Nejvyššího správního soudu není možné, aby byl šířitelem (a tedy potenciálně pachatelem přestupku) ten, kdo v zásadě vůbec nemusí znát ostatní základní subjekty, tedy zadavatele a zpracovatele reklamy. Opačně není zase možné, aby byl šířitelem reklamy ten, o němž nemá (resp. typicky nebude mít) zadavatel (a případně i zpracovatel) povědomí.

V takovém případě by mezi jednotlivými subjekty nemusely být vazby, které zákon o regulaci reklamy předpokládá (viz bod [45] shora).

[55] Podle důvodové zprávy jsou informace, které jsou předmětem sdělovacích povinností, nezbytné pro výkon dozoru nad dodržováním zákona o regulaci reklamy (viz bod 11 zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 138/2002 Sb., kterým se mění zákon o regulaci reklamy). Stěžovatelčin výklad by tedy směřoval proti tomuto cíli. Racionální zákonodárce by jistě na jednu stranu nestanovil jednotlivým subjektům sdělovací povinnost o dalších subjektech jakožto předpoklad zajištění řádného výkonu dozoru s tím, že by zároveň jednotlivé subjekty definoval takovým způsobem, že by o sobě ani nemusely vědět.

[56] Kromě toho je třeba zdůraznit, že stěžovatelčin výklad by v konečném výsledku pachateli přestupku umožňoval se relativně jednoduše vyhnout odpovědnosti. Obdobných smluv podle § 1935 o. z. by totiž mohla být uzavřena řada. Kvůli tomu by bylo velmi těžké najít toho, kdo reklamu fakticky umístil, což by výrazně ohrozilo vymahatelnost práva.

[57] Z uvedeného vyplývá, že společnost QEEP nemůže být šířitelem reklamy podle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy. Jediný přijatelný výklad je tedy ten, že šířitelem reklamy je stěžovatelka.

[58] Je to právě stěžovatelka, kdo jednal se společností VivaKi, kdo na sebe převzal závazek, že umístí reklamu na konkrétní reklamní plochu (byť svůj závazek splnila *pomocí další osoby*) a kdo měl nad celou věcí kontrolu (viz bod [41] shora). V jejím případě je patrná vazba na další subjekty, kterou výslovně předpokládá především § 7a zákona o regulaci reklamy. Právě proto ji sama společnost Samsung označila za toho, kdo měl reklamu umístit. Stěžovatelka má sice pravdu, že ji ve svém vyjádření neoznačila přímo za šířitele reklamy. To však v kontextu uvedeného výkladu není důležité.

[59] Stejně tak není důležité, že na otázku zaměstnance magistrátu, *kdo je koncovým dodavatelem služby – umístění reklamní plachty*, společnost VivaKi neodpověděla. Jak totiž vyplývá ze shora uvedeného, odpověď na tuto otázku nebyla pro posouzení stěžovatelčiny odpovědnosti za přestupek podstatná. Kromě toho nemohla společnost VivaKi o účasti společnosti QEEP na umístění reklamy ani vědět.

[60] Co se týká stěžovatelčina poukazu na to, že měl pan Lee ze společnosti Samsung tvrdit, že umístění reklamy má na starosti společnost VivaKi, jedná se o účelovou argumentaci. Stěžovatelka vůbec netvrdí, že měla reklamu umístit společnost VivaKi, naopak tvrdí, že plachtu umístila společnost QEEP (k tomu srov. také bod [29] shora). Otázka, kdo je šířitelem reklamy, je navíc otázkou právní. Vyjádření jako takové je důležité toliko pro zjištění skutkového stavu, nikoliv pro zodpovězení právních otázek. Kromě toho se nejedná ani o přímé vyjádření pana Lee. Stěžovatelka má patrně na mysli vyjádření zaměstnance magistrátu v emailové komunikaci se společností VivaKi, který se o komunikaci s panem Lee zmiňuje. Nedá se proto hovořit ani o důkazu. Navíc email byl z doby, kdy magistrát teprve zjišťoval skutkový stav a obracel se na společnost VivaKi, aby mu konkrétní vztahy při umísťování reklamy přiblížila. Teprve z následné komunikace získal magistrát důkazy, na jejichž základě skutkový stav věci řádně zjišťil.

pokračování

[61] Důležité není ani to, že součástí spisu není žádné trojstranné ujednání mezi zadavatelem, objednatelkou a šířitelem reklamy. Stěžovatelku nelze označit ani za objednatelku šíření reklamy. Stěžovatelka se totiž k šíření sama zavázala. Objednatelkou není ten, kdo plní svůj závazek pomocí *jiné osoby* podle § 1935 o. z. Stěžovatelka nepropojovala poptávku s nabídkou, pomocí čehož městský soud definoval objednatelku reklamy. Tím, že se stěžovatelka zavázala umístit plachtu na reklamní plochu, sama poptávku uspokojila. Úvahy, kterými se městský soud snažil vymezit postavení objednatelky reklamy, jsou proto nadbytečné a nijak se k věci nevztahují (viz zejména bod 24 rozsudku městského soudu). Tento nedostatek však jistě nemá vliv na zákonnost rozsudku městského soudu. Rozsudek městského soudu je totiž v této části postavený na tom, že stěžovatelka odpovídala za umístění reklamy (viz bod 28 napadeného rozsudku). Tento závěr je správný a nic na něm nemůže změnit ani to, že stěžovatelka dle svého tvrzení plnila tento závazek pomocí jiné osoby, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil.

[62] Stěžovatelčina argumentace vychází mimo jiné ze závěrů rozsudku městského soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 10 A 91/2016-61, které následně potvrdil rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 As 268/2019-34, č. 4072/2020 Sb. NSS. Z obou rozhodnutí vyplývá, že šíření reklamy vyžaduje aktivitu, resp. povědomí šířitele o tom, že je reklama šířena (viz bod 24 rozsudku č. j. 6 As 268/2019-34). Z toho vyplývá, že šířitelem reklamy není jen ten, kdo reklamu reálně umísťuje, jak nesprávně tvrdí stěžovatelka. Za aktivní činnost lze jistě označit i právní jednání, kterým stěžovatelka zajistila splnění své smluvní povinnosti umístit reklamu *pomocí jiné osoby*. V takovém okamžiku jistě musela vědět o tom, že reklama bude na základě jejího právního jednání šířena ve smyslu zákona o regulaci reklamy.

III. b) Městský soud neporušil zákaz vydání překvapivého rozhodnutí

[63] Podle správních orgánů byla reklamní plachta umístěna na území rezervace. Městský soud s tímto nesouhlasil. Podle něj se však jednalo o *území přilehlé* k rezervaci. I na tomto území však bylo šíření reklamy provedené na plachtě zakázáno (viz § 1 nařízení č. 26/2005). Městský soud tedy v tomto smyslu změnil závěry žalovaného, aniž by jeho rozhodnutí zrušil. V tom stěžovatelka spatřuje porušení svého práva na spravedlivý proces, neboť se proti těmto závěrům nemohla bránit odvoláním.

[64] Předně je třeba uvést, že se stěžovatelka mýlí v tom, že jí bylo postupem soudu zamezeno podat odvolání proti rozhodnutí. Její argumentace vychází z rozsudku NSS ze dne 22. 4. 2009, č. j. 7 As 59/2008-85, č. 2480/2012 Sb. NSS. V něm se Nejvyšší správní soud zabýval odlišnou situací, kdy ke změně právního názoru dospěl správní orgán II. stupně v řízení o odvolání. Navíc ani v tomto případě Nejvyšší správní soud nezaložil své závěry na možnosti účastníka řízení bránit se odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale na zásadě zákazu překvapivých rozhodnutí (v tomto případě správního orgánu II. stupně).

[65] Podle Nejvyššího správního soudu mohou být v obdobných situacích ve hře dvě pravidla, která se mohou s ohledem na konkrétní okolnosti překrývat či doplňovat.

[66] Předně se jedná o zákaz nápravy vad správních rozhodnutí rozhodnutím správního soudu (argumentací v něm obsaženou). Tento zákaz vychází ze zásad, na nichž spočívá stávající koncepce soudní ochrany proti rozhodnutím správních orgánů. Žalobu nelze zamítnout z jiných skutkových a právních důvodů, než o které své rozhodnutí opřel správní orgán, a to obzvláště v situaci, kdy se správní orgán těmito skutkovými a právními důvody ve svém rozhodnutí nezabýval (viz rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008-102). Pokud tedy správní soud dospěje k závěru o nezákonnosti správního rozhodnutí, napadené rozhodnutí zruší, nemůže však právně i skutkově „vykročit“ jiným směrem a předjímat stanovisko, jež by měl nejprve zaujmout správní orgán, neboť by tím účastníkům odepřel možnost právně i skutkově argumentovat (viz rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2022, č. j. 5 Ads 296/2021-26, body 20 a 21, a ze dne 6. 10. 2022, č. j. 9 Afs 62/2022-38, bod 14).

[67] Vedle toho je třeba respektovat zákaz vydání překvapivých rozhodnutí. Správní soud může dospět k odlišnému právnímu hodnocení, než ke kterému dospěl správní orgán v napadeném rozhodnutí. Přesto nemusí shledat důvod žalobě vyhovět. V takovém případě musí dát správní soud žalobci možnost se k tomuto odlišnému právnímu hodnocení vyjádřit. V opačném případě se jedná o vadu řízení, u níž je třeba posoudit, zda mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, body 18 a 20).

[68] Podle § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 *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.*

[69] Z tohoto ustanovení je zřejmé, že nařízení stanoví zákaz šíření reklamy pouze v části území města, která je v něm vymezena. Nařízení využívá dva různé nástroje k vymezení tohoto území. Prvním nástrojem je užití pojmu Pražská památková rezervace bez další konkretizace. Území rezervace je vymezeno v nařízení vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze. Druhým nástrojem je vymezení svébytného pojmu *přilehlé území*, jež je prostorově popsáno v § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005. Žádné grafické vymezení územního rozsahu tohoto pojmu v rozhodném období neexistovalo. Z hlediska aplikace § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 a na něj navazujících § 2 odst. 1 písm. d) a odst. 5 zákona o regulaci reklamy není významné, zda je reklama šířena na území rezervace nebo v *přilehlém území*. Nejedná se o dvě různá území, nýbrž pouze o dvě kombinované metody vymezení rozsahu území, na které nařízení č. 26/2005 a potažmo § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy dopadají.

[70] Městský soud potvrdil závěr žalovaného, že reklamní plocha, na níž byla reklamní plachta instalována, se nachází v území vymezeném v § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005, v němž je šíření reklamy daným způsobem zakázáno. Nedošlo k žádné změně vymezení místa, v němž byl přestupek spáchán, skutkové podstaty přestupku ani právní kvalifikace. Nutno

pokračování

podotknout, že výrok rozhodnutí magistrátu neobsahuje údaj, že k jednání došlo na území rezervace. Městský soud pouze změnil argumentaci, o kterou se opírá závěr, podle něž byla reklama instalována v území, v němž platí zákaz šířit reklamu na veřejně přístupných místech mimo provozovnu prostřednictvím převěsů a plachet. Správní orgány tento závěr opíraly o argument, že se dané místo nachází na území rezervace. S ním se městský soud neztotožnil z důvodu rozporu textové části nařízení vlády č. 66/1971 Sb. s jeho přílohou. Dospěl však k závěru, že stěžovatelka šířila reklamu v *přílehlém území*.

[71] Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud nahradil důvody přezkoumávaného rozhodnutí. Ty jsou totiž stále stejné – stěžovatelka šířila reklamu v místě, kde je to nařízením zakázáno. Došlo pouze ke změně argumentace dovozující, že se místo instalace reklamy nachází v území dle § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005. Je nicméně třeba dodat, že na tuto změnu nebyla stěžovatelka předem městským soudem upozorněna. Z toho důvodu je nezbytné se zabývat tím, zda městský soud svým postupem nezbavil stěžovatelku možnosti právně argumentovat a zda jeho rozsudek není překvapivý.

[72] Zákaz překvapivých rozhodnutí není spojen s jakýmsi subjektivním prvkem překvapení (zaskočení) adresátů rozhodnutí. Neznamená totiž, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí. Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ve vztahu ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat. Účastníkům řízení má být zřejmé, které otázky jsou pro řešení věci relevantní, ať jde o otázky skutkové či právní. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, že hodlá vycházet z jiné právní úpravy, jiného právního posouzení či jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení. V situaci, kdy soud hodlá založit své rozhodnutí na vyřešení otázky, již účastníci předtím vznesli ve svých podáních, není soud povinen účastníkům předem oznamovat, s jakým výsledkem a s jakým odůvodněním vznesenou otázku vyřeší (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3076/20, nebo ze dne 7. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 277/24).

[73] Je třeba připomenout, že stěžovatelka v několika svých podáních učiněných ve správním řízení (např. ve vyjádření ze dne 9. 7. 2019 a dále v odvoláních) argumentovala, že se plachta nenacházela ani na území rezervace, ani v *přílehlém území*. Magistrát i žalovaný však reagovali vždy jen tak, že stěžovatelka reklamu šířila v rezervaci. Otázkou, zda se mělo jednat o *přílehlé území*, se žalovaný ani magistrát pro nadbytečnost vůbec nezabývali, což je v kontextu jejich závěrů logické. Lze tedy shrnout, že stěžovatelka sice ve svých podáních ve správním řízení uplatňovala pro jistotu i argumentaci týkající se výkladu pojmu *přílehlé území*, ovšem nikdy se jí nedostalo žádné odpovědi, na kterou by mohla v žalobě navázat.

[74] Stěžovatelka přesto v žalobě uplatnila i argumentaci (vzhledem k odůvodnění rozhodnutí žalovaného mimoběžnou), proč se domnívá, že místo, na němž byla reklamní plachta instalována, se nenachází v *přílehlém území*. Vzhledem k tomu, že nevěděla, jak tento pojem vykládají správní orgány, neměla s čím polemizovat, a svoji argumentaci tak vedla do určité míry „naslepo“. Nemohla předvídat, jakým dílčím argumentům má oponovat a vyvracet je. Městský soud neseznámil stěžovatelku s tím, jak pohlíží na její argumentaci týkající se vymezení *přílehlého území*, resp. ji nevedl k tomu, aby svoji argumentaci k této

otázce doplnila. Ze soudního spisu nicméně jednoznačně plyne, že stěžovatelka v žalobě předložila dostatečně konkrétní argumentaci týkající se otázky, zda se místo instalace reklamy nachází v *přílehlém území*, v důsledku čehož městský soud věděl, jak na tuto otázku nahlíží (žalovaný nevyužil možnosti vyjádřit se k argumentaci žalobkyně). Je nicméně třeba zmínit rovněž to, že pokud by již žalovaný založil své rozhodnutí na tom, že stěžovatelka šířila reklamu v *přílehlém území*, mohla by stěžovatelka v žalobě uplatnit proti tomuto závěru přesněji zacílenou skutkovou i právní argumentaci, kterou by se snažila vyvrátit správnost výkladu žalovaného. Městský soud tak svým postupem teoreticky mohl do určité míry ztížit stěžovateli možnost uplatnit podrobnou argumentaci. Za účelem posouzení dopadu postupu městského soudu na možnost stěžovatelky účinně argumentovat k dané otázce Nejvyšší správní soud porovnal strukturu argumentace k této dílčí právní otázce obsažené v žalobě a v kasační stížnosti, ve které již mohla stěžovatelka reagovat na závěry městského soudu. Shledal, že struktura argumentace je shodná, přičemž její drobné doplnění by mohlo být posouzeno Nejvyšším správním soudem, neboť v tomto rozsahu nelze považovat kasační námitku za nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. S ohledem na to Nejvyšší správní soud uzavřel, že stěžovatelka v řízení před městským soudem účinně (to nutně neznamená důvodně) argumentovala proti eventuálnímu závěru, že reklama byla umístěna v *přílehlém území*. Městský soud tedy nezatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[75] Městskému soudu je nicméně třeba vytknout, že se výslovně nezabýval tím, zda změna argumentace spočívající na závěru, podle něž reklamní plachta nebyla umístěna na území rezervace, nemá dopad na jiné právní otázky, o které se rozhodnutí opírá. Nejvyšší správní soud výše uvedl, že změna, k níž městský soud přistoupil, nemá dopad na naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku. Nelze nicméně, s ohledem na konkrétní okolnosti případu, vyloučit, že pro závěr správních orgánů o naplnění materiální stránky přestupku a jejich úvahy o výši sankce mohlo být relevantní, že reklamní plachta byla dle jejich názoru umístěna na území rezervace. Nejvyšší správní soud nepředjímá, zda v právě posuzovaném případě lze tyto souvislosti z odůvodnění správních rozhodnutí seznat, nicméně tuto úvahu měl učinit městský soud. Městský soud se měl ujistit, že provedenou změnou argumentace nemohou být ovlivněny další právní závěry, o něž se opírá některá z částí výroku. Pokud by tomu tak bylo, bylo by třeba rozhodnutí žalovaného zrušit, nikoliv žalobu zamítnout. Explicitní úvaha o této otázce v rozsudku chybí. Rozsudek městského soudu je v tomto ohledu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[76] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou proti závěru městského soudu, že reklama byla instalována v *přílehlém území*. Za tím účelem je třeba shrnout celkovou argumentaci městského soudu k podřazení reklamního zařízení pod rozsah § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005.

[77] Městský soud se nejprve zabýval tím, zda se domy na adrese Boženy Němcové 3 a 5 nachází na území rezervace. Dovodil, že tomu tak není. Poukázal na to, že domy se nachází v katastrálním území Nové Město (jak je v současnosti vymezeno), k čemuž provedl při jednání důkaz katastrální mapou s vyznačenou hranicí tohoto katastrálního území. Hranice katastrálního území probíhá ulicí Legerovou. Dále učinil úvahu, že podle textové části nařízení vlády č. 66/1971 Sb. je celé katastrální území Nové Město součástí rezervace. Ovšem

pokračování

v grafické příloze k tomuto nařízení je hranice rezervace vyznačena již v ulici Sokolské, která je souběžná s ulicí Legerovou. Tento rozpor si městský soud vysvětluje tím (nutno dodat zcela bez opory v jakémkoliv důkazu či listině založené ve správním spisu), že po vydání nařízení vlády č. 66/1971 Sb. došlo ke změně hranic katastrálního území Nové Město (k jeho rozšíření), aniž by odpovídajícím způsobem byla upravena grafická část nařízení vlády č. 66/1971 Sb. Městský soud shrnul, že s ohledem na rozpor mezi textovou a grafickou částí nařízení vlády se nelze bez dalšího přiklonit k výkladu, dle něhož by stěžovatelka byla odpovědná za přestupek. Na základě nejednoznačného právního předpisu nelze stěžovatelku trestat. Městský soud však nezaujal jednoznačné stanovisko, pokud jde o průběh hranice rezervace (tedy zda probíhá ulicí Sokolskou, nebo až ulicí Legerovou; ulice Boženy Němcové je kolmou spojnicí těchto ulic). Již jen pochybnosti, které jsou s touto otázkou spjaty, brání podle městského soudu dovození přestupkové odpovědnosti.

[78] Stěžovatelka v žalobě argumentovala ve vztahu k vymezení *přílehlého území*, že pokud hranice rezervace prochází ulicí Sokolskou, není zřejmé, kudy je vedena hranice *přílehlého území* od rezervace až k východní frontě domů Legerovy ulice. Městský soud k tomu uvedl, že hranice *přílehlého území* počíná na hranici rezervace v místě, kde stojí Nuselský most, a to jak podle grafické části nařízení vlády č. 66/1971 Sb., tak podle textové části tohoto nařízení ve spojení s hranicí katastrálního území Nové Město. Na severním konci Nuselského mostu mostní objekt plynule přechází do dvou tříproudých silnic, na západní straně do ulice Sokolské, na straně východní do ulice Legerovy. Nemovitosti, u nichž byla reklamní plachta umístěna, se nacházejí v ulici Boženy Němcové, a to právě u severního konce Nuselského mostu mezi ulicemi Sokolskou a Legerovou. Pokud § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 pracuje s napojením *přílehlého území* k rezervaci jako s územím ohraničeným východní frontou domů Legerovy ulice po křižovatku s ulicí Rumunskou, nelze uvažovat, že bod na hranici rezervace, u něhož začíná *přílehlé území*, leží na ulici Sokolské. Městský soud dodal, že krkolomný výklad hranice *přílehlého území* podaný stěžovatelkou, dle níž tato hranice *přílehlého území* vede od ulice Sokolské přímo po fasádě nemovitostí, u nichž vyvěsila reklamní plachtu, až na ulici Legerovu, nemá oporu v žádném právním předpisu. Takový výklad neobstojí v konkurenci výkladu podaného městským soudem, který je logický.

[79] Z této části odůvodnění vyplývá, že podle městského soudu se severní konec Nuselského mostu nachází na hranici katastrálního území Nové Město, jak vyplývá z katastrální mapy na č. l. 59 soudního spisu, a současně na hranici rezervace graficky vymezené v příloze k nařízení vlády č. 66/1971 Sb. S tím by bylo možné souhlasit. Současně ovšem městský soud vychází z toho, že v tomtéž místě přechází most do dvou tříproudých silnic (ulice Sokolská a Legerova). Jeví se tedy, že městský soud založil svůj výklad průběhu hranice *přílehlého území* na předpokladu, že ulice Legerova se stýká s hranicí rezervace podle přílohy k nařízení vlády č. 66/1971 Sb. Neprovedl však žádné důkazy ke zjištění, že tříproudá silnice vycházející z Nuselského mostu východním směrem nese již od tohoto místa (tj. od konce mostního objektu) název Legerova [např. záznamy v registru územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN)]. Z katastrální mapy na č. l. 59 soudního spisu tato skutečnost neplyne, přičemž ani výřezy map obsažené na str. 14 žaloby nejsou v tomto ohledu průkazné. Vzhledem k tomu, že hranice *přílehlého území* je vymezena výlučně názvem ulice, nelze dovodit, že by se jednalo o okolnost zcela bezvýznamnou. Rozsudek

městského soudu je v tomto závěru nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť vychází ze skutečnosti, ke které neprovedl žádné dokazování a která nemá oporu ani ve správním spisu.

[80] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na to, že ulice Legerova končí na rohu ulice Boženy Němcové, odkud je pak směrem k Nuselskému mostu vedena pouze hlavní silnice s názvem „Nuselský most“. V důsledku toho, že skutečnost, z které městský soud vycházel, nebyla v řízení řádně prokázána, nemůže se Nejvyšší správní soud vypořádat s argumentací stěžovatelky. Pokud by byla argumentace stěžovatelky pravdivá a ulice Legerova by skutečně začínala až od křižovatky s ulicí Boženy Němcové, neplatil by předpoklad, o který městský soud opřel svoji argumentaci. To nutně neznamená, že by městský soud musel dospět k odlišnému závěru, nicméně musí se s touto okolností vypořádat (na základě řádně zjištěného skutkového stavu) a stěžovatelčinu argumentaci opětovně posoudit ve světle případných nových zjištění. Za stávající situace nelze mít za vyloučené, že výchozí bod hranice *přílehlého území* popsany v § 1 odst. 1 nařízení 26/2005 není ve styku s hranicí rezervace vymezenou v příloze k nařízení vlády č. 66/1971 Sb. Potom by bylo namísto důkladně zvážit, kudy hranice *přílehlého území* vede, tedy s jakým bodem na hranici rezervace má být spojen výchozí bod hranice *přílehlého území* vymezený jako východní fronta budov v ulici Legerova, a zda je tato právní norma dostatečně určitá a srozumitelná pro její adresáty, aby bylo možné za její porušení dovodit odpovědnost za přestupek.

[81] Z důvodu nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu se Nejvyšší správní soud nemohl konečným způsobem vyjádřit k otázce, zda stěžovatelka skutečně šířila reklamu v *přílehlém území*. Nemůže se však vyjádřit ani k otázce, zda šířila reklamu v rezervaci. Stěžovatelka tento závěr, který odpovídá jejímu názoru, pochopitelně v kasační stížnosti nenapadla, přičemž žalovaný nebyl vzhledem k zamítnutí žaloby oprávněn podat pouze proti odůvodnění rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[82] Vzhledem k tomu, že ještě není na úrovni správních soudů postaveno najisto, zda se stěžovatelka vůbec dopustila protiprávního jednání, nemůže se Nejvyšší správní soud zabývat ani námitkou, která se týká materiální stránky přestupku.

III. c) Úředníci magistrátu nejsou v této věci podjatí

[83] Stěžovatelka předně namítá, že o její námitce systémové podjatosti nebylo řádně rozhodnuto podle § 14 odst. 3 správního řádu. Městský soud tuto otázku nehodnotil, zaměřil se pouze na věcné posouzení.

[84] Nejvyšší správní soud k tomu nejprve uvádí, že se městský soud s námitkou vypořádal, byť stručně. O námitce žalovaný nerozhodl kvůli tomu, že nebyla podána včas. Podle městského soudu není otázka včasnosti pro jeho rozhodnutí důležitá. Důležité je výhradně to, zda nastaly skutečně okolnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti úředních osob (viz bod 70 napadeného rozsudku). Tyto závěry je třeba doplnit a částečně korigovat. Není však nezbytné z tohoto důvodu rozsudek městského soudu rušit.

pokračování

[85] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je třeba odlišit námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu od jiných procesních úkonů, v nichž lze argumentovat tím, že ve věci rozhodla podjatá úřední osoba, které však nejsou námitkou podjatosti ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu (typicky odvolání).

[86] Námitka podle § 14 odst. 3 správního řádu je spojená s tím, že o ní musí být formálně rozhodnuto. Námitku je třeba podat ihned, jakmile se o podjatosti účastník řízení dozví. Pokud účastník bez zbytečného odkladu námitku neuplatní, ačkoliv o důvodu vyloučení věděl, k námitce se nepřihlíží. To však neznamená, že by tato osoba nemohla na podjatost správní orgán upozornit. Pouze o ní není třeba rozhodovat. Úřední osoba by měla na základě takového podání zvážit, zda nejsou dány důvody pro postup dle § 14 odst. 4 správního řádu. Správní orgán by se nadto měl k této argumentaci vyjádřit ve svém rozhodnutí. To, že správní orgán reaguje na argumentaci účastníka řízení, vyplývá z práva na spravedlivý proces. Na tom nic nemění skutečnost, že by se nejednalo o včas uplatněnou námitku podle § 14 odst. 3 správního řádu.

[87] Stěžovatelka vytýká správním orgánům, že nerozhodly o námitkách podjatosti, které včas uplatnila v podáních ze dne 15. 9. 2020 a 30. 12. 2020. Podání ze dne 15. 9. 2020 je odvoláním proti v pořadí druhému rozhodnutí magistrátu o přestupku. Jelikož magistrát ve věci již rozhodl, nebylo namístě argumentaci obsaženou v odvolání, kterou stěžovatelka poukazovala na podjatost úředních osob magistrátu, považovat za námitku ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu. Žalovaný nepochybil, jestliže tuto argumentaci vyhodnotil jako odvolací námitku a zabýval se jí v rozhodnutí o odvolání. Vydání samostatného rozhodnutí o námitce podjatosti proto z hlediska procesního kontextu přichází v úvahu pouze ve vztahu k podání ze dne 30. 12. 2020. To bylo učiněno bezprostředně poté, co žalovaný zrušil v pořadí druhé rozhodnutí magistrátu, jemuž byla věc vrácena k dalšímu řízení. Řízení se tak ocitlo opět ve fázi řízení před správním orgánem I. stupně, takže v něm bylo možné rozhodovat o námitce podjatosti v režimu § 14 odst. 3 správního řádu. Magistrát tuto námitku postoupil žalovanému. Žalovaný ji však vrátil zpět s tím, že námitka byla opožděná. Stěžovatelka totiž věděla o politických názorech představitelů hl. m. Prahy nejpozději počátkem srpna roku 2020. Systémovou podjatostí poprvé argumentovala až v září 2020 ve svém odvolání podaném proti druhému rozhodnutí magistrátu o přestupku. Byť se v mezidobí objevila nová vyjádření politiků, stále se v základu jedná pouze o pokračující argumenty. I tak by však měl magistrát zvážit, zda může s ohledem na vyjádření politických představitelů hl. m. Prahy v řízení o přestupku pokračovat. Pokud se úřední osoby samy nevyloučí, bude se muset magistrát s těmito skutečnostmi ve svém meritorním rozhodnutí vypořádat. Stejně tak žalovaný bude muset tyto skutečnosti zohlednit jako odvolací důvod.

[88] Již na první pohled je zřejmé, že podle žalovaného se k této námitce podjatosti nepřihlíží (formálně se o ní nerozhoduje), neboť byla uplatněna opožděně. Postup, který žalovaný dále nastínil, odpovídá obecnému výkladu podanému Nejvyšším správním soudem v bodě [86] shora. Pro Nejvyšší správní soud je přitom podstatné, že úvahu o opožděnosti námitky podjatosti učinil žalovaný, který má o námitce systémové podjatosti úředních osob magistrátu rozhodovat, nikoliv samotné úřední osoby magistrátu, jejichž podjatost stěžovatelka namítala. Z tohoto důvodu je třeba odmítnout stěžovatelčiny odkazy na rozsudky NSS ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011-185, a ze dne 14. 5. 2015,

č. j. 5 As 96/2014-37. Ty se totiž týkají situace, v níž o námitce podjatosti rozhodovala úřední osoba, proti níž námitka směřovala. K tomu však v daném případě nedošlo. Stěžovatelka totiž zjevně směřuje námitku podle § 14 odst. 3 správního řádu s požadavky na řádné vypořádání námitek v odůvodnění správního rozhodnutí (k tomu viz bod [86] shora).

[89] Pro úplnost je vhodné doplnit, že Nejvyšší správní soudu netvrdí, že by úřední osoby, jejichž podjatost je namítána, nemohly s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti (např. co se týká zjevného obstrukčního jednání) samy vyhodnotit, že účastník námitku podjatosti uplatnil pozdě a jako k takové k ní nepřihlížet. Taková situace totiž v této věci ani nenastala.

[90] Vyhodnotil-li žalovaný námitku podjatosti nesprávně jako opožděnou, zatížil by správní řízení vadou, neboť měl o námitce rozhodnout samostatným rozhodnutím. Existence takové vady však nemusí mít automaticky za následek zrušení rozhodnutí žalovaného. Důležité je vyhodnotit, zda mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Právě v tomto smyslu je třeba vnímat závěr městského soudu, že není třeba hodnotit, zda skutečně byla námitka podjatosti uplatněna včas, či nikoliv.

[91] V této věci však podle Nejvyššího správního soudu není třeba vůbec hodnotit, zda mohla mít vada vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť se žalovaný žádné vady ani nedopustil. Žalovaný totiž dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelka uplatnila námitku podjatosti opožděně. Jak totiž správně poukázal, ze stěžovatelčina odvolání ze dne 23. 7. 2019 proti vyřízení jiné námitky podjatosti je zřejmé, že si byla velmi dobře vědoma toho, že pro představitele hl. m. Prahy jsou reklamní zařízení politickým tématem. Sama dokonce uvádí, že se lze často v médiích setkat s vyjádřeními politiků na toto téma a že postoj Prahy k této otázce lze sledovat prakticky online na internetu. Je si vědoma i vývoje regulace v této oblasti. To, že se jednotliví představitelé k tématu často vyjadřují, jistě automaticky neznamená, že každé vyjádření představuje další samostatnou okolnost, o níž se měla stěžovatelka nově dozvědět ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu. V jednotlivých příspěvcích je totiž stále vyjadřován pouze zájem politiků o problematiku reklamy ve veřejném prostoru, o čemž již stěžovatelka zjevně věděla. Rozhodně se nejedná např. o nově vyjevený zájem potrestat stěžovatelku za šíření reklamy, jak vyplývá z detailnějšího rozboru příspěvků (viz body [98] až [101]). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalovaný k námitce systémové podjatosti ze dne 30. 12. 2020 správně pro opožděnost nepřihlédl.

[92] Dále se proto Nejvyšší správní soud zabýval věcným posouzením systémové podjatosti. Stěžovatelka argumentuje, zjednodušeně řečeno, tak, že otázka reklamních ploch v Praze je významnou politickou a společenskou otázkou, přičemž tehdejší představitelé města ve svých příspěvcích na sociální síti Facebook přímo poukazovali i na reklamní plochu v ulici Boženy Němcové.

[93] Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že i po novele správního řádu provedené zákonem č. 176/2018 Sb., kterým došlo ke vložení nynějšího § 14 odst. 2, se stále uplatní závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS (viz rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, bod 46). Je však třeba připomenout, že služební či pracovněprávní vztah sám o sobě nezpůsobuje

pokračování

vylovení úřední osoby ve věci, na níž má stát či územní samosprávný celek zájem. Vytváří „pouze“ tzv. systémové riziko, které teprve ve spojení s dalšími okolnostmi může vyústit ve vyloučení úředních osob pro podjatost. Ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu je třeba chápat jako posílení důrazu na tyto přistupující okolnosti (viz rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS, bod 57).

[94] Nejvyšší správní soud připouští, že regulace reklamních ploch je tématem pražské komunální politiky. Tento závěr lze v obecné rovině učinit, byť stěžovatelka netrvala v řízení před městským soudem na provedení důkazu programovými prohlášeními Rady hl. m. Prahy. Vyplývá to totiž z příspěvků tehdejšího primátora Zdeňka Hříba a radní Hany Třeštíkové, ale i z obecné myšlenky, že smyslem komunální politiky je mimo jiné kultivace veřejného prostoru, do níž jistě spadá i regulace reklamních ploch.

[95] Ačkoliv je regulace reklamních ploch politickým tématem, neznamená to automaticky vyloučení úředních osob pro podjatost při jakékoliv činnosti související s jakoukoliv reklamní plochou. To by odporovalo tomu, že důvod pochybovat o nepodjatosti úředních osob nezavdává samotná skutečnost, že se věc týká územního samosprávného celku (viz usnesení č. j. 1 As 89/2010-119, bod 64).

[96] Je třeba odlišit dvě otázky. První je regulace reklamních ploch, druhou je spáchání přestupku za způsob šíření reklamy. Předmětem zájmu politických představitelů a města samotného je jistě v první řadě nastavení regulace, např. jak učinila Rada nařízením č. 26/2005. Zákon ostatně svěřuje nástroj k této regulaci orgánům územně samosprávných celků, a to do jejich přenesené působnosti. Tato kompetence náleží Radě hl. m. Prahy (§ 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), která je výkonným orgánem složeným z členů Zastupitelstva hl. m. Prahy. S určitou mírou zjednodušení lze říci, že o regulaci reklamy v rozsahu vymezeném zákonem o regulaci reklamy rozhoduje politická reprezentace hl. m. Prahy. Již z toho plyne, že se jedná o otázku politickou. Správné nastavení takové regulace a její efektivní vymáhání je jistě v zájmu Prahy, ale i politických představitelů, kteří za ni nesou politickou odpovědnost. Řízení o přestupku za zakázaný způsob šíření reklamy je výkonem státní správy stanoveným úředním postupem. Ze skutečnosti, že politická reprezentace města je kompetentní regulovat určitou oblast šíření reklamy, nelze bez přistoupení dalších okolností dovozovat, že by za účelem zajištění dodržování stanovených pravidel zasahovala do jednotlivých řízení o přestupcích.

[97] Stěžovatelka dovozuje existenci eminentního zájmu politických představitelů města na výsledku řízení o přestupku z vyjádření, z nichž nejstarší bylo učiněno dne 2. 8. 2020. V pořadí první rozhodnutí o přestupku vydal magistrát již dne 13. 3. 2020, přičemž správnost podstatné části jeho úvah potvrdil žalovaný v rozhodnutí ze dne 27. 7. 2020. Třebaže rozhodnutí magistrátu zrušil, vytkl mu pouze nedostatečné vypořádání se s materiální stránkou přestupku. Pokud jde o naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku, ztotožnil se s právním posouzením magistrátu, jenž byl v dalším řízení vázán právním názorem žalovaného. Je zřejmé, že jeho další postup v řízení, tj. setrvání na již zaujatých závěrech potvrzených žalovaným, nemohlo být ovlivněno vyjádřeními představitelů města, na která poukazuje stěžovatelka.

[98] Nejprve se Nejvyšší správní soud vyjádří k příspěvku tehdejšího primátora Zdeňka Hřiba ze dne 2. 8. 2020. Nejvyššímu správnímu soudu není vůbec zřejmé, na základě čeho stěžovatelka ve slovech tehdejšího primátora „*A my jakožto město zatím nemáme dostatečnou oporu v zákonech, abychom si vymohli nápravu*“ shledává, že tehdejší primátor je schopen udělat cokoli, aby nápravu vymohl. Naopak podle Nejvyššího správního soudu se jedná o vysvětlení toho, proč je magistrát v této věci nečinný (jedná se o jiné reklamní zařízení v ulici Boženy Němcové, a to svítící LED obrazovku, která je dle tvrzení v příspěvku černou stavbou); možná o apel na změnu zákona či vyvolání diskuze na toto téma. Byť se jedná o záležitost magistrátu, je zřejmé, že voliči tuto úvahu nemusí vždy provést. Není proto nelogické, pokud primátor postup (resp. absenci postupu) magistrátu takto krátce zdůvodní veřejnosti.

[99] V příspěvku ze dne 5. 8. 2020 Zdeněk Hřib poděkoval společnosti Samsung za to, že nechala odstranit reklamní plachtu poté, co zjistila, že byla umístěna v rozporu se zákonem. Stěžovatelka tvrdí, že se tak stalo na základě společného jednání zástupců města a společnosti Samsung, při němž byl na společnost Samsung vyvíjen neoprávněný a nezákonný nátlak. Pokud společnost Samsung nechala odstranit reklamní plachtu na základě jednání se zástupci města, nevidí na tom Nejvyšší správní soud nic nezákonného. Jde-li o tvrzený nátlak, stěžovatelka neuvádí vůbec žádné podrobnosti a nijak jej nedokládá. Není tak zřejmé, jak se o tomto nátlaku dozvěděla či v čem přesně měl spočívat.

[100] Rovněž příspěvek Zdeňka Hřiba ze dne 22. 12. 2020 se týká LED obrazovky, tedy odlišného reklamního zařízení. Jakkoliv bývalý primátor v příspěvku děkuje radní Haně Třeštíkové a její asistence K. D. za to, že se této věci všemi silami věnovaly a dotáhly to, současně zmiňuje, že vymahatelnost práva kvůli různým zákonným překážkám a nesmyslům je dost složitou disciplínou, v níž město tahá za kratší konec. Shrnuje, že to byl těžký případ. Tento příspěvek lze opět hodnotit jako sdělení vysvětlující obtížnost dobrat se požadovaného cíle, aniž by z něj bylo možné být jen náznakem dovodit, že by cíle bylo dosaženo prostředky vykračujícími ze zákonných mantinelů nebo ovlivňováním úředních osob. S ohledem na předchozí vyjádření bývalého primátora se lze domnívat, že se v případě tohoto reklamního zařízení (LED obrazovka) jednalo o otázku souladu se stavebním zákonem.

[101] Obdobně je třeba hodnotit i příspěvek radní Hany Třeštíkové a její asistentky K. D. ze dne 10. 9. 2020, která vysvětluje, že předchozí „reklamní“ plachtu na domě na adrese Boženy Němcové 3 a 5 nebylo možné „zapokutovat“, neboť se nejednalo o reklamu (vyobrazení Milady Horákové). K nově instalované reklamní plachtě uvádí, že ta již zakázána je, takže živnostenský odbor povede správní řízení a bude postihovat porušení vyhlášky. K tomu je třeba dodat, že se jedná o jiný skutek, jenž nesouvisí s nyní posuzovanou věcí, přičemž v den zveřejnění příspěvku již žalovaný zavázal magistrát svým právním názorem ohledně naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku dle zákona o regulaci reklamy. Poukázat na podezření ze spáchání přestupku a oznámit je příslušným orgánům je oprávněn každý.

[102] Rozšířený senát v usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 zdůraznil, že i v případě existence systémového rizika podjatosti založeného zaměstnaneckým vztahem je nezbytné posoudit,

pokračování

zda jsou dány skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat. Takovými skutečnostmi mohou být 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 na určitém výsledku řízení; takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, 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.

[103] Nelze bez dalšího přijmout, že pokud političtí představitelé města veřejně proklamují, že se snaží zabezpečit dodržování právních předpisů, k čemuž jsou využívány zákonné postupy, dosahuje riziko podjatosti úředních osob „nadkritické“ míry. Žádné vyjádření, na která stěžovatelka poukázala, se nevztahuje k přestupkovému řízení v posuzované věci (vyjádření byla učiněna s odstupem cca 3 let od spáchání přestupku), nýbrž vždy jen aktuálního stavu na daném místě se zaměřením na prosazení změn za účelem respektování právních předpisů. Nelze z nich dovodit existenci zájmu na konkrétním výsledku přestupkového řízení vedeného se stěžovatelkou, neboť to není předmětem komunikace aktuálních kroků politických představitelů. Jakkoliv rozhodování o regulaci reklamy lze považovat za politické téma (viz výše), nic nenasvědčuje tomu, že se jím stalo přestupkové řízení vedené se stěžovatelkou. Z ničeho nevyplývá, že by rozhodnutí v přestupkovém řízení mohlo mít jakékoliv politické dopady, ať již pozitivní, či negativní. Městský soud také příhodně upozornil na to, že se političtí představitelé v průběhu let měnili. Ze správního spisu přitom není patrná žádná změna v přístupu magistrátu s ohledem na politické změny. Takovou podezřelou okolností jistě není samo o sobě to, že magistrát rozhodl relativně rychle poté, co jeho první rozhodnutí žalovaný zrušil. Stěžovatelka pomíjí, že důvodem zrušení prvního rozhodnutí magistrátu bylo nedostatečné vypořádání se s námitkou nenaplnění materiálního znaku přestupku. Odstranění tohoto nedostatku nevyžadovalo doplnění dokazování ani složitější úvahu. Po doplnění textu odůvodnění zrušeného rozhodnutí mohl magistrát bez prodlení vydat nové rozhodnutí.

[104] Tvrzení stěžovatelky, že kontrola byla v roce 2017 provedena na základě politické objednávky politických představitelů města, není jakkoliv podloženo. Jeho pravdivost nelze dovozovat z programového prohlášení rady, podle nějž měla být systematizována regulace reklamních ploch na území města.

[105] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že řízení o přestupku v této věci jistě není natolik významné, aby mohlo samo o sobě způsobit vyloučení úředních osob. Opačný výklad by v zásadě znamenal, že by nemohli úředníci územních samosprávných celků rozhodovat prakticky v žádných věcech, které zároveň souvisejí s problematikou, kterou si obec může částečně upravit pomocí nařízení. To jistě není výklad, který by měl vyplývat z recentní judikatury. Ani ze stěžovatelkou akcentovaných příspěvků na sociálních sítích

nelze dovodit jakýkoliv zvýšený zájem politiků na tomto konkrétním řízení o přestupku. V době, kdy byla vyjádření učiněna, již navíc byly žalovaným potvrzeny závěry magistrátu týkající se naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku.

[106] Je vhodné upozornit i na to, že podle stěžovatelky se měla podjatost úředníků projevit v tom, že ji magistrát označil za šířitele reklamy (viz např. bod 92 kasační stížnosti). V žádném příspěvku ovšem není uveden název či jméno pachatele přestupku. Kromě toho s názorem, že šířitelem reklamy je stěžovatelka, se ztotožnil i Nejvyšší správní soud.

[107] Co se týká odkazu na rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne ze dne 2. 7. 2014, č. j. 15 A 127/2012-137, nelze souhlasit s městským soudem, že by měly být závěry tohoto rozsudku nutně překonané (viz bod [93] shora). Pasáže, které stěžovatelka cituje, podle nichž primátor statutárního města může prostřednictvím tajemníka ovlivňovat profesní život zaměstnanců magistrátu, jsou však obecné a vyplývají i z usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119. Tato samotná skutečnost však nepředstavuje důvod pro vyloučení všech úředních osob (viz bod 64 usnesení rozšířeného senátu). Proto je třeba zkoumat konkrétní okolnosti věci, což městský soud učinil. Postačí tak korigovat tuto úvahu městského soudu.

III. d) Stěžovatelka šířila reklamu na veřejně přístupném místě

[108] Stěžovatelka namítá, že není možné aplikovat § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005, neboť toto ustanovení je v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Rozpor má spočívat v tom, že § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy předpokládá, že reklama je šířena na veřejně přístupném místě. Reklamní plachta však byla umístěna na budově, která není veřejně přístupná.

[109] Předně je třeba zdůraznit, že není pravda, že by se touto otázkou městský soud nezabýval, jak tvrdí stěžovatelka. Městský soud se jí věnoval v bodech 41 až 46 svého rozsudku. *Implicitě* tím vypořádal i námitku, že Rada hl. m. Prahy překročila při vydání nařízení č. 26/2005 a jeho změn rozsah zákonného zmocnění (viz bod [122] níže).

[110] Podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy *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.*

[111] Podle § 3 písm. g) nařízení č. 26/2005 *komunikačními médii, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech, jsou převěsy a plachty z jakéhokoli 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.*

[112] Na úvod je třeba zdůraznit, že § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy stanoví tři podmínky, při jejichž současném splnění lze uložit zákaz šíření reklamy. Za prvé je

pokračování

možné zakázat pouze takovou reklamu, která je šířena na veřejně přístupném místě mimo provozovnu. První podmínka tedy vymezuje místo (pozitivně i negativně), kde je možné šíření reklamy zakázat. Za druhé je možné zakázat pouze takovou reklamu, která je šířena jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu. Druhá podmínka se tedy týká způsobu šíření reklamy. Za třetí, k zákazu musí dojít na základě nařízení obce vydaného v přenesené působnosti. Třetí podmínka se tedy týká formy, kterou je možné zákaz šíření reklamy uložit.

[113] Stěžovatelka rozporuje pouze naplnění první podmínky § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Její argumentaci lze s jistou mírou zjednodušení shrnout tak, že reklama šířená na veřejně přístupném místě je podle ní jen taková reklama, na niž si může osoba jdoucí tímto veřejně přístupným místem sáhnout. To v tomto případě nelze, neboť reklamní plachta byla umístěna vysoko na budově. Pro přístup k reklamě bylo nutné vstoupit do budovy, která však veřejně přístupným místem není.

[114] Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné podávat obecný výklad, co lze považovat za veřejně přístupné místo, jak činí stěžovatelka. Ten výklad totiž nepovažuje Nejvyšší správní soud za sporný. Ulice Boženy Němcové, kde se nachází budovy, na nichž byla umístěna reklamní plachta, je bez jakýchkoliv pochyb veřejně přístupným místem. Sama stěžovatelka obecně uvádí, že ulice mezi veřejně přístupná místa patří. Naproti tomu lze vycházet z tvrzení stěžovatelky, kterému žalovaný ani městský soud neoponovali, že budovy na adrese Boženy Němcové 3 a 5, na nichž byla plachta umístěna, nejsou veřejně přístupným místem.

[115] V tomto případě je tedy třeba zodpovědět otázku, zda je pro určení místa šíření relevantní ta okolnost, že se reklamní plachta nachází v ulici Boženy Němcové, nebo že se nachází na reklamní ploše, která je umístěna na fasádě budov, jež samy o sobě veřejně přístupné nejsou. Stěžovatelka považuje za stěžejní okolnost zmíněnou na druhém místě.

[116] Předně je třeba zdůraznit, že stěžovatelčin výklad neodpovídá ani jazykovému výkladu právní normy. Ať je budova jakkoliv vysoká, stále bezprostředně přiléhá k ulici (tedy veřejně přístupnému místu), včetně těch nejvyšších pater (byť jistě nejsou jednotlivé byty či kanceláře veřejně přístupným místem). Jazykovému výkladu tedy odpovídá, že i pokud je reklama šířena z vyšších pater budovy, stále je šířena na veřejně přístupné ulici, k níž budova přiléhá a z níž je reklama viditelná. Měl-li by naopak text zákona odpovídat stěžovatelčině jazykovému výkladu, musel by znít například takto: *reklama šířená z veřejně přístupných míst*, nikoliv na veřejně přístupných místech. Závěru, že reklama je šířena na veřejnosti nepřístupném místě (tedy uvnitř budovy), by z hlediska jazykového výkladu odpovídala situace, kdy by byla reklama umístěna skutečně uvnitř budovy, nikoliv na její vnější obvodové zdi orientované k veřejně přístupnému místu. Stěží lze dovodit, že reklama umístěná na vnějším plášti budovy je šířena uvnitř budovy, pokud ji nikdo uvnitř budovy nevidí.

[117] V této souvislosti je třeba zdůraznit, že aby bylo možné normu vyložit jinak, než odpovídá jejímu doslovnému znění, je třeba snést skutečně pádné důvody (viz rozsudek NSS

ze dne 14. 11. 2023, č. j. 2 As 94/2023-24, č. 4547/2024 Sb. NSS, bod 26). Tak tomu ovšem v tomto případě není.

[118] Z důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb. je zřejmé, že smyslem § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy 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.“ (viz rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 1 As 149/2019-42, bod 22).

[119] Stěžovatelka má tedy sice pravdu v tom, že smyslem úpravy není zakázat veškerou reklamu. Jedná se však o pouhé vyjádření toho, že z věcného hlediska lze zakázat pouze takovou reklamu, která splňuje první a druhou podmínku (viz bod [112] shora). To však nikterak neodpovídá na otázku, kde je reklama šířena (zda na veřejně přístupné ulici, či na budově, která není veřejně přístupná). Za tímto účelem je třeba vyjít z toho, že smyslem úpravy je ochrana před *reklamním smogem* a s tím souvisejícími negativními jevy. Jedině tak je totiž možné docílit toho, že nebude právní úprava obcházena a bude naplněn její smysl. Stěžovatelčin výklad však spěje k pravému opaku. Šířitelé reklamy by se mohli vyhnout své odpovědnosti podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy tím, že by umístili reklamu tak, aby se jí osoba jdoucí po veřejně přístupném místě nemohla dotknout.

[120] Stěžovatelka argumentuje tak, že zmocňovací ustanovení umožňující zakázat šíření reklamy nařízením obce se vůbec nevztahuje na billboardy. To, zda se norma vztahuje, či nevztahuje na billboardy, není však otázkou místa šíření reklamy, ale způsobu šíření reklamy. Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2005 Sb. hovoří o tom, že „smyslem zmocnění není reklamu prováděnou mimo provozovny a mimo zákonem upravené billboardy zcela zakázat, ale pouze omezit její rozsah a některé její formy dle podmínek v jednotlivých obcích“. Tato část důvodové zprávy koresponduje zcela zjevně s druhou podmínkou zmíněnou v bodě [112] shora. Nařízení č. 26/2005 přitom plně respektuje tuto podmínku, neboť v § 1 odst. 1 stanoví, že se zakazuje reklama šířená jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu. Stěžovatelka však netvrdí, že šířila reklamu prostřednictvím takového zařízení.

[121] Důvodová zpráva navíc zmiňuje, že „navržené ustanovení je formulováno tak, aby kromě různých forem tzv. pochůzkové reklamy umožňovalo reagovat i na různé ‚vlající‘ transparenty apod.“. Je zjevné, že taktéž „vlající transparenty“ se budou nacházet typicky ve výšce, která nebude pro běžného kolemjdoucího dosažitelná (např. i na budově). I tato část důvodové zprávy tedy předpokládá, že pod § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy spadá i reklama, k níž se kolemjdoucí běžně nedostane.

[122] Stěžovatelka dále zmiňuje, že nařízení č. 26/2005 zakazuje šíření reklamy na plachtách a převěsech, které jsou umístěny na stavebních objektech, jež se nenacházejí na přiléhající pozemní komunikaci, což má být v rozporu se zákonem o regulaci reklamy. Stěžovatelka však nevykládá tuto část nařízení přesně, text příliš zjednodušila. Nařízení č. 26/2005 řadí mezi zakázané komunikační prostředky, jimiž nelze šířit reklamu na veřejně

pokračování

přístupných místech, převěsy a plachty upevněné či zavěšené na stavbách. Současně z toho stanoví výjimku, která platí pro převěsy a plachty umístěné na stavebním lešení, které stojí na přiléhající pozemní komunikaci po dobu provádění stavebních prací. Stěžovatelka netvrdí, že by na reklamní plochu, na které byla instalována reklamní plachta, dopadala tato výjimka týkající se stavebních lešení. Vztahuje se tedy na ni zákaz šířit reklamu prostřednictvím převěsu či plachty upevněné či zavěšené na stavbách, jde-li o šíření reklamy na veřejně přístupných místech.

[123] Nejvyšší správní soud již výše vyložil, a to i na příkladu posuzované reklamní plachty, že reklama mající podobu převěsu či plachty upevněné či zavěšené na stavbách může zcela běžně naplňovat definici šíření na veřejně přístupném místě. Jestliže tedy Rada hl. m. Prahy zařadila tento způsob šíření reklamy mezi zakázaná komunikační média, nepřekročila rozsah zmocnění upravený v § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy. Zahrnutím určitého způsobu šíření reklamy do komunikačních médií upravených v § 3 nařízení č. 26/2005 není vyloučena podmínka vyjádřená v § 1 odst. 1 i návěti § 3 téhož nařízení spočívající v tom, že zakázaná je jen reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu. To kopíruje podmínky stanovené v § 2 odst. 1 písm. d) a § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy. K porušení čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky tedy nedošlo, nařízení č. 26/2005 bylo vydáno *secundum et intra legem*. Je pak věcí aplikace nařízení č. 26/2005 a § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, aby postihováno bylo jen takové jednání, které spočívá v šíření reklamy na veřejně přístupném místě, byť by to bylo prostřednictvím převěsu či plachty upevněné či zavěšené na stavbě. V posuzovaném případě byly tyto podmínky splněny, neboť reklama byla šířena zakázaným komunikačním médiem na veřejně přístupném místě.

IV. Závěr a náklady řízení

[124] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[125] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. října 2024

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu