



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **adservis media s.r.o.**, IČO 01511611
sídlem Zelenky-Hajského 1826/1, 130 00 Praha 3
zastoupena advokátem Mgr. Bc. Denisem Ejubovičem
sídlem Hvězdova 1716/2b, 140 00 Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 2. 12. 2024, čj. MPO 91594/2024

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Ten jí uložil pokutu za přestupek, kterého se měla dopustit tím, že šířila reklamu prostřednictvím reklamní plachty umístěné na boční stěně budovy ve Vinohradské ulici na území památkové zóny Žižkov v městské části Praha 3. Podle nařízení Rady hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně

přístupných místech mimo provozovnu, je šíření reklamy tímto způsobem v památkové zóně Žižkov zakázáno.

2. Pro věc je především podstatné, zda nařízení, podle kterého správní orgány postupovaly, je v souladu se zákonem, zda žalobkyně naplnila svým jednáním všechny znaky přestupku a zda v její věci nerozhodovaly podjaté osoby.

2. Průběh řízení a obsah správního spisu

3. Magistrát hlavního města Prahy zjistil, že na boční stěně budovy na adrese Vinohradská 1535/117 byla 8. 12. 2022 umístěna bílá reklamní plachta s textem „*iPhone 14 Pro – Pro. To nejlepší – Nyní dostupný – Iwant – Premium Reseller*“ a vyobrazením mobilních telefonů Apple. Magistrát následně zjistil, že šířitelkou této reklamy je žalobkyně.
4. V lednu 2023 magistrát příkazem uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, neboť šířila reklamu v památkové zóně Žižkov v městské části Praha 3 způsobem (reklamní plachtou), jenž je zakázán nařízením č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu (nařízení). Žalobkyně podala proti příkazu odpor.
5. Současně s podáním odporu žalobkyně vznesla námitku podjatosti všech úředních osob magistrátu. Žalovaný tuto námitku podjatosti usnesením z června 2023 zamítl jako nedůvodnou. Ministr průmyslu a obchodu následně zamítl žalobkynin rozklad proti tomuto usnesení.
6. Magistrát následně svým rozhodnutím z 5. 8. 2024 opět uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy, a uložil jí pokutu 15 tisíc Kč.
7. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím žalobkynino odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

3. Obsah žaloby

8. Žalobkyně považuje prvostupňové i napadené rozhodnutí za nezákonná a navrhuje, aby je soud zrušil.
9. V **prvním žalobním bodě** namítá, že nařízení ve znění novely č. 20/2020 Sb. hl. m. Prahy (novela nařízení) je nezákonné. Vytýkané jednání proto podle ní nemůže být protiprávním.
10. Žalobkyně nerozporuje zákonné zmocnění k vydání nařízení. Tvrdí však, že plošná restrikce venkovní reklamy je nezákonná, tedy odporuje 3. a 4. kroku testu, který používá Ústavní soud k přezkumu podzákonných předpisů (obecně závazných vyhlášek). Nezákonnost spatřuje ve třech důvodech.

- 1) Nařízení porušuje formální i materiální rovnost soutěžitelů na relevantním trhu venkovní reklamy. Selektivně totiž zakazuje poskytování venkovní reklamy v zónách 1 až 3, čímž ekonomicky likviduje vybranou skupinu soutěžitelů včetně žalobkyně a naopak zlepšuje soutěžní postavení jiných subjektů, konkrétně společností Bigboard Praha, a. s., a JCDecaux, Městský mobiliář, spol. s r. o., které jsou nájemkyněmi či provozovatelkami reklamních zařízení a městského mobiliáře vyňatých ze zákazu reklamy. Vůči žalobkyni má novela rdousící efekt, neboť vede k faktické likvidaci její veškeré hospodářské činnosti.
- 2) Nařízení nepřiměřeně zasahuje do žalobkynina práva podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost, aniž by pro to existoval racionální účel. Novela nařízení nezákonně

narušuje hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

- 3) K novele nařízení nebylo připojeno dostatečné odůvodnění, z něhož by byly patrné úvahy, kterými se Rada hl. m. Prahy při jejím přijímání řídila. Žalobkyni není zřejmé, podle čeho byla provedena selekce regulovaných oblastí, ani z jakých konkrétních důvodů byl určen rozsah a obsah jednotlivých zákazů. I podzákoné předpisy přitom musí být odpovídajícím způsobem odůvodněny.
11. Z uvedených důvodů by dle žalobkyně neměl soud v posuzované věci nařízení aplikovat, protože je nezákonné (čl. 95 odst. 1 věty druhé Ústavy).
12. Ve **druhém žalobním bodě** namítá, že správní orgány nesprávně posoudily časový rozsah jejího jednání. Tvrdí, že pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy musí jít o šíření zakázané reklamy po delší časový úsek, nikoli jednorázově. Sloveso *šíří* v nedokonavém vidu totiž vyjadřuje, že se jedná o trvající přestupek. Správní orgány však uvedly, že reklama byla na nemovitosti umístěna pouze jediný den, a to po blíže neurčenou dobu. Vytýkané jednání jí však lze klást k tíži pouze coby přestupek trvající delší časový úsek, přestupková odpovědnost jí tak vůbec nemohla vzniknout. Z téhož důvodu nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Společenská škodlivost vytýkaného jednání byla zcela marginální.
13. Ve **třetím žalobním bodě** namítá žalobkyně systémovou podjatost všech úředních osob Magistrátu hlavního města Prahy. Předně uvádí, že magistrát nebyl způsobilý rozhodovat nestranně, neboť v době, kdy probíhalo prvostupňové řízení o přestupku, vedl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) s hlavním městem Prahou řízení, v němž posoudil novelu nařízení jako diskriminační. ÚOHS toto řízení zahájil na podnět sdružení, jehož je žalobkyně členkou. Přestože jediným účastníkem řízení bylo hlavní město Praha, řízení mělo *de facto* kontradiktorní povahu, neboť se týkalo sporu mezi dvěma subjekty s protichůdnými zájmy – regulátorem a sdružením podnikatelů, na něž regulace dopadá. Dále poukázala na veřejná vyjádření představitelů města, kteří podle ní deklarovali záměr omezit nebo zcela zlikvidovat její podnikání. Konečně uvedla, že přestupkové řízení vedlo oddělení, jehož vedoucí se podílel na přípravě sporné novely nařízení a jednal o ní s ÚOHS. Podle žalobkyně všechny tyto skutečnosti zakládají podjatost rozhodujících úředních osob.
14. Ve **čtvrtém žalobním bodě** namítá nepřezkoumatelnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Předně má za to, že žalovaný i ministr průmyslu a obchodu se dostatečně nevěnovali její argumentaci uvedené v námitkách podjatosti. Dále uvádí, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s její námitkou, že vytýkané jednání nenaplnilo znaky trvajícího přestupku. V neposlední řadě namítá, že žalovaný nijak neodůvodnil existenci materiální stránky přestupku, jejíž absenci žalobkyně namítala.
15. V **pátém žalobním bodě** uvádí, že magistrát při ukládání pokuty přihlédl jako k přítěžující okolnosti k tomu, že žalobkyně v průběhu řízení podala námitky podjatosti. Zohlednit tuto okolnost k žalobkynině tíži však nelze, a úvaha o výši pokuty je proto nezákonná.

4. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhuje, aby ji soud zamítl.
17. K **prvnímu žalobnímu bodu** uvádí, že nařízení je organickou součástí právního řádu. Všechny důvody nezákonnosti, které žalobkyně tvrdí, považuje žalovaný za nedůvodné.

18. Nedůvodná je dle něj i **druhá žalobní námitka**. K naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy není nutné, aby protiprávní jednání trvalo delší dobu. K porušení zákona došlo dne 8. 12. 2022, kdy magistrát provedl místní šetření. Není rozhodující, zda šíření reklamy trvalo více dní, neboť podle § 2 odst. 1 nařízení je reklama podle § 1 odst. 1 zakázána nepřetržitě od 0.00 do 24.00 hodin. Výklad žalobkyně, podle něhož je třeba, aby protiprávní jednání trvalo delší dobu, je účelový a neodpovídá právní úpravě. Přestupek lze spáchat i jednorázovým úkonem, například rozdáváním letáků, které může trvat jen několik minut. Skutečnost, že zákon používá sloveso *šíří* v nedokonavém vidu, neznámá, že musí jít o kontinuální déletrvající činnost. Žalobkynin výklad by podle něj vedl k absurdnímu závěru, že krátkodobé ale jinak zakázané formy reklamy by nebylo možné postihnout.
19. Žalovaný nesouhlasí ani s **třetí žalobní námitkou**. Předmětem přezkumu je výhradně napadené rozhodnutí, nikoli jiná rozhodnutí, která žalobkyně v žalobě zmiňuje. K jednotlivým tvrzením uvedl, že z řízení vedeného ÚOHS nevyplývá, že by úřad označil novelu nařízení za diskriminační. Úřad přijal závazky navržené městem a zastavil řízení. Rozklady podané žalobkyní a dalšími subjekty byly zamítnuty jako nepřijatelné. Tvrzení o mediálním tlaku a údajné snaze představitelů města zlikvidovat žalobkynino podnikání nejsou ničím doložena a nelze je považovat za relevantní. Pokud jde o zapojení konkrétních pracovníků magistrátu do přípravy právní úpravy i vedení přestupkového řízení, žalovaný označil tato tvrzení za účelová, neúplná nebo zavádějící. Připomněl, že námitka podjatosti byla již dříve projednána a pravomocně zamítnuta v samostatném řízení.
20. K **čtvrtému žalobnímu bodu** žalovaný uvádí, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná. Námitka podjatosti byla projednána v samostatném řízení a vypořádána v souladu se zákonem. Žalovaný odkázal na příslušná procesní rozhodnutí, která považuje za dostatečně odůvodněná. Správní orgány též dostatečně reagovaly na žalobkyninu argumentaci ohledně časového vymezení skutku. Odůvodnily též společenskou škodlivost žalobkynina jednání a výši uložené pokuty.
21. Ani **pátý žalobní bod** není dle žalovaného důvodný. V rozhodnutí magistrátu ani v napadeném rozhodnutí se podle něj nenachází žádná formulace, která by svědčila o tom, že by uplatnění námítky podjatosti bylo posuzováno k tíži žalobkyně. Výše uložené pokuty byla stanovena zcela v souladu se zákonem.

5. Žalobkynina replika

22. Žalobkyně uplatnila k vyjádření žalovaného repliku, v níž setrvala na své žalobní argumentaci.
23. Uvedla, že skutečnost, že je určitý prováděcí předpis „*organickou součástí právního řádu*“, neznámá, že je v souladu se zákonem. Žalovaný neuvádí, z jakých důvodů se domnívá že nařízení není nezákonné. Jeho úvaha je formalistická a míjí se s podstatou žalobní argumentace.
24. Dále uvedla, že ne každé porušení zákazu šíření reklamy automaticky zakládá přestupkovou odpovědnost. Je třeba vždy zkoumat intenzitu a způsob porušení. Podle ní správní orgány rezignovaly na posouzení materiální stránky přestupku a uplatnily formalistický výklad, který vede k postihu i zcela bagatelních případů. Tento přístup je podle žalobkyně v rozporu se zásadou přiměřenosti a subsidiarity správního trestání.

25. Na podporu své argumentace žalobkyně odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (NSS), podle níž stát nese odpovědnost za přesnost formulace skutkových podstat a výkladové nejasnosti musí být vykládány ve prospěch adresátů právní normy. Skutková podstata, která je formulována abstraktně, vyžaduje důslednější zkoumání společenské škodlivosti konkrétního jednání. V této souvislosti odmítla srovnání s rozdáváním letáků, neboť i v takovém případě může jít o jednání natolik marginální, že nepůjde o přestupek.
26. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že žaloba směřuje výlučně proti napadenému rozhodnutí. Zdůraznila, že procesní rozhodnutí o podjatosti nelze napadnout samostatnou žalobou, a proto tuto námitku uplatnila až v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí.

6. Posouzení věci soudem

27. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž žalobkyně souhlasila výslovně a žalovaný konkludentně [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.)]. Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
28. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS z 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud proto neprováděl dokazování k žalobě připojeným usnesením žalovaného o námitce podjatosti a rozhodnutím ministra o rozkladu žalobkyně proti tomuto usnesení, neboť obě tato rozhodnutí jsou součástí správního spisu. Rovněž neprováděl dokazování připomínkami k návrhu zákazu celoplošné reklamy Občanského sdružení majitelů domů v ČR a interním materiálem Magistrátu hl. m. Prahy – tiskem R-38414, neboť obsah těchto dokumentů není mezi stranami sporný a do značné míry se překrývá s usnesením Rady hl. m. Prahy č. 2654, kterým rada schválila novelu nařízení č. 20/2020 Sb. hl. m. Prahy. Úřední záznam ÚOHS z 14. 9. 2021 nepovažoval soud pro posouzení věci za významný, a proto jej rovněž jako důkaz neprovedl.
29. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
30. Žaloba není důvodná.
31. Soud se v souladu se strukturou žalobní argumentace nejprve věnoval otázce zákonnosti nařízení (6.1), poté se zabýval otázkou naplnění znaků skutkové podstaty vytýkaného jednání (6.2) a námitkami systémové podjatosti (6.3). V závěru zkoumal zákonnost úvah, kterými se správní orgány řídily při ukládání pokuty (6.4). Vzhledem k tomu, že důvody, pro které žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost, se vždy pojily k důvodům, pro které namítala též nezákonnost, vypořádal soud jednotlivé námitky nepřezkoumatelnosti společně s námitkami nezákonnosti.

6.1 Přezkum souladu (novely) nařízení se zákonem

32. Žalobkyně namítá, že správní orgány založily její přestupkovou odpovědnost na nezákonném nařízení, respektive na nezákonné novele tohoto nařízení. Navrhuje, aby soud nařízení přezkoumal tzv. testem čtyř kroků (např. nález Ústavního soudu z 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04). Tento test však Ústavní soud nepoužívá při přezkumu všech podzákonných předpisů, ale pouze obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků. Ty jsou vydávány v samostatné působnosti a jsou projevem práva územních celků na

samosprávu ve smyslu čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Naproti tomu nařízení není projevem práva na samosprávu. Jde o podzákonný předpis, k jehož vydání je Rada hlavního města Prahy zmocněna zákonem podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, a který vydala v přenesené působnosti (čl. 105 Ústavy).

33. Při přezkumu nařízení obce proto soud v souladu s judikaturou Ústavního soudu neprovedl čtyřkrokový test, ale test tříkrokový [např. nález z 28. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/20 (N 155/101 SbNU 83; č. 348/2020 Sb.), bod 14, nebo z 21. 2. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 49/23, bod 11], v jehož rámci zkoumá:
- a) zda orgán, který napadený podzákonný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc a zda tak učinil ústavně konformním způsobem;
 - b) zda byl podzákonný právní předpis vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (*ultra vires*);
 - c) zda není dán obsahový nesoulad podzákonného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.
34. Oproti Ústavnímu soudu není zdejší soud nadán pravomocí zrušit nařízení obce, dojde-li k závěru, že bylo vydáno nezákonně. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je sice oprávněn posoudit zákonnost podzákonného právního předpisu, a případně jej neaplikovat, avšak pouze ve vztahu k projednávané věci (konkrétní přezkum). Soud proto neposuzoval zákonnost nařízení jako celku (abstraktní přezkum), ale zaměřil se toliko na zákonnost těch ustanovení nařízení, která jsou relevantní v poměrech žalobkynina případu. Zkoumal proto výhradně zákonnost § 1 odst. 2 písm. a) a § 3 písm. g) nařízení.

a) Konformita procesu přijímání novely nařízení

35. Žalobkyně proti procesu přijímání novely nařízení nic nenamítala. Soud proto pouze stručně uvádí, že podle § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení, je-li k tomu zákonem zmocněna. Při vydávání nařízení jde o výkon státní správy, jehož ústavní základ je obsažen v čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tento výkon je podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích svěřen její radě.
36. Sporná novela nařízení byla přijata Radou hlavního města Prahy usnesením č. 2654 z 30. 11. 2020 vyhlášena byla uveřejněním na úřední desce 2. 12. 2020 a účinnosti nabyla 1. 10. 2021. Byly tak splněny podmínky stanovené v § 12 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. 12. 2021, tj. novela nařízení obce byla řádně vyhlášena a stala se platnou součástí právního řádu. Novela nařízení tudíž prošla prvním krokem testu.

b) Dodržení mezí zákonného zmocnění při vydání novely nařízení

37. Ve druhém kroku soud zkoumá, zda byla novela nařízení vydána v mezích zákonného zmocnění. Posuzuje, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro něž mu otevírá zmocňovací předpis prostor, a zda zároveň nezasahuje do záležitostí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu.
38. Z judikatury Ústavního soudu vyplývají kritéria, jimiž jsou obce při vydávání nařízení v přenesené působnosti vázány. Nařízení mohou obce vydávat výlučně na základě a v mezích konkrétního a výslovného zákonného zmocnění. Nařízení musí být obecné a musí upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vymezených zákonem a jiným právním předpisem a musí obsahově vystihnout prostor, který

odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci [bod 27 nálezu z 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15 (N 137/78 SbNU 141; č. 238/2015 Sb.), a tam citovaná judikatura].

39. Zmocnění k vydání sporného nařízení vyplývá z § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, podle kterého 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.* Podle odst. 5 obec v nařízení stanoví
 - a) *veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odstavce 1 písm. d) zakázána,*
 - b) *dobu, v níž je reklama podle odstavce 1 písm. d) zakázána,*
 - c) *druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama podle odstavce 1 písm. d) šířena, popřípadě též*
 - d) *akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.*
40. Na žalobkynin případ se vztahuje § 1 odst. 2 písm. a) nařízení, dle kterého *šíření reklamy komunikačními médii podle § 3 písm. a), b), c) a g) na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona se na: a) území památkové zóny „Vinohrady, Žižkov, Vršovice“ v městských částech Praha 2, Praha 3 a Praha 10 zakazuje.* Podle § 3 písm. g) nařízení jsou komunikačními médii, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech mimo provozovnu *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.*
41. Novela nařízení v souladu se zákonem vymezovala veřejně přístupná místa, na nichž je reklama zakázána – na *území památkové zóny „Vinohrady, Žižkov, Vršovice“ v městských částech Praha 2, Praha 3 a Praha 10,* i druh komunikačních médií, jimiž nesmí být reklama šířena – *mj. plachty z jakéhokoli materiálu.*
42. Podle zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb., který do zákona o regulaci reklamy vnesl úpravu současného § 2 odst. 1 písm. d), je *„navržené ustanovení formulováno tak, aby kromě různých forem tzv. pochůzkové reklamy umožňovalo reagovat i na různé „vlající transparenty apod.“. Reklamní plachty je bezesporu možné podřadit pod „vlající transparenty“, což potvrzuje i NSS: „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“ (bod 123 rozsudku ze 17. 10. 2024, čj. 6 As 160/2023-82).* Soud proto neshledal, že by Rada hlavního města Prahy vybočila ze zákonného zmocnění v § 2 odst. 1 písm. d) a odst. 5 zákona o regulaci reklamy.
43. Novela nařízení tedy obstála i v druhém kroku testu. Žalobkyně koneckonců nerozporuje, že novela nařízení měla základ v zákonném zmocnění podle zákona o regulaci reklamy. Namítá primárně, že konkrétní podoba plošného omezení šíření venkovní reklamy je nezákonná.

c) Obsahový soulad novely nařízení se zákonem

44. Ve třetím kroku soud zkoumá, zda není dán obsahový nesoulad podzákonného právního předpisu se zákonem. *„V rámci tohoto kroku je předmětem posouzení také to, zda přijetí podzákonného právního předpisu nesledovalo zákonem neaprobované, nelegitimní cíle nebo zda nebylo vedeno nerelevantními úvahami (zda nedošlo ke zneužití pravomoci), zda tento právní předpis není zjevně nerozumný (zda neodporuje zákazu svévole) a zda splňuje obecná kritéria tvorby právních předpisů, spočívající zejména v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti“* (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/15, bod 15, a sp. zn. Pl. ÚS 24/20, bod 25).
45. Žalobkyně předně namítá, že novela nařízení porušuje princip formální i materiální rovnosti soutěžitelů na relevantním trhu venkovní reklamy a má vůči ní rdousící efekt. Dále má za to, že novela nařízení nepřiměřeně zasahuje do jejího práva podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost a narušuje hospodářskou soutěž, aniž by pro to existoval racionální důvod. Rovněž postrádá alespoň elementární odůvodnění přijaté novely.
46. Soud se nejprve věnoval námitce porušení principu rovnosti, poté narušení hospodářské soutěže a nakonec tomu, zda byla novela nařízení dostatečně odůvodněna. Žádné z námitek nepřisvědčil.

Novela nařízení neporušila princip rovnosti

47. Ústavní soud ve své judikatuře ustáleně vychází z předpokladu, že ústavní pořádek nezapovídá jakoukoli nerovnost. Nepřijatelná je nerovnost založená zcela svévolně (neakcesorická nerovnost) nebo nerovnost, která představuje zásah do některého ze základních práv (akcesorická nerovnost). *„Klíčovým je důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, kterého se odlišné zacházení týká. Tomu také odpovídají nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení. Při odlišném zacházení z tzv. podezřelých důvodů se kladou na jeho zdůvodnění přísné nároky. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace, byť by se takové zacházení dotýkalo základního práva, bude intenzita ústavního přezkumu nižší. Obdobné platí u dotčeného práva či statku; přísněji se posuzuje odlišné zacházení týkající se základních práv a svobod než takové zacházení obecně“* (bod 41 a 42 nedávného nálezu z 23. 5. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 24/24).
48. Při přezkumu, zda nedošlo k porušení práva na rovné zacházení je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy zda a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené, čímž se myslí podle okolností věci buď „rozumné“, nebo skutečně „přiměřené“ ve smyslu principu proporcionality [bod 136 nálezu ze 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258, č. 254/2020 Sb.), či bod 73 nálezu z 20. 11. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 16/24 (č. 6/2025 Sb.)].
49. Důvody ospravedlňující odlišné zacházení [v předchozím bodě kritérium 4. b)] podléhají přezkumu v intenzitě, která se odvíjí od okolností věci. Zakládá-li se odlišné zacházení na některém z tzv. podezřelých důvodů (pohlaví, věk, rasa apod.), musí založená nerovnost obstát v testu proporcionality. Naopak, je-li důvod rozlišování běžně používaný v určité oblasti právní regulace, postačí, je-li právní úprava zakládající nerovnost racionální (rozumná) ve vztahu ke sledovanému cíli. Soud v takovém případě zkoumá toliko, zda může úprava nějakým způsobem přispět k dosažení deklarovaného cíle; nemusí jít o řešení nutně

nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [bod 47 nálezu z 28. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 34/23 (č. 94/2024 Sb.)].

50. Žalobkyně namítá, že novela nařízení omezuje její podnikatelskou činnost rozdílně oproti jiným společnostem fungujícím na pražském trhu venkovní reklamy. Omezení reklamy podle ní likviduje vybranou skupinu soutěžitelů včetně jí samé, a naopak zlepšuje postavení jiným soutěžitelům, konkrétně společnosti Bigboard Praha, a.s., která je nájemkyní veřejného majetku pro venkovní reklamní plochy a provozovatelkou reklamních zařízení, které jsou ze zákazu vyjmuty, a společnosti JCDecaux, Městský mobiliář, spol s r. o., která provozuje městský mobiliář a je vlastnící přístřešků MHD, které jsou ze zákazu rovněž vyňaty.
51. Soud předně uvádí, že výjimka ze zákazu šíření reklamy pro reklamní a propagační zařízení zřízené podle stavebního zákona (podle § 7 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, se reklamním zařízením rozumí *panel, tabule, deska nebo konstrukce, které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací*) je stanovena již v § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, nikoli až v prováděcím nařízení. Uvedené ustanovení totiž ze zákazu vyjímá reklamu šířenou na veřejně přístupných místech mimo provozovnu *prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu*. Tímto zvláštním předpisem je právě stavební zákon.
52. Důvodová zpráva k již shora zmíněnému 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*“. Žalobkyněna námitka tak ve skutečnosti nesměruje proti novele nařízení, ale přímo proti zákonné úpravě.
53. Soud nepochybně, že vynětí reklamních zařízení zřízených podle stavebního zákona ze zákazu šíření reklamy na veřejně přístupných místech mimo provozovnu může vést k rozdílnému zacházení mezi srovnatelnými skupinami soutěžitelů (provozovatelé a vlastníci reklamních zařízení vs. poskytovatelé venkovní reklamy jinými způsoby), které jde jedné ze skupin soutěžitelů k tíži. Nerovné zacházení se zde však nezakládá na žádném z tzv. podezřelých důvodů. Důvodem rozlišování je totiž podle výše citované důvodové zprávy „*zájem na tom, aby se reklama především v centru Prahy nešířila mnohdy živelným způsobem, obtěžujícím okolí, nezpůsobovala znečišťování okolí následným odhazováním rozdáváných letáků a nabídek a nebyzdila památkově chráněné objekty*“. Takový důvod považuje zdejší soud v souladu s judikaturou NSS za zcela legitimní (rozsudek NSS z 21. 5. 2020, čj. 1 As 149/2019-42, bod 22, a již citovaný rozsudek čj. 6 As 160/2023-82, body 118-119). Postačí proto, pokud je zákonná úprava v racionálním vztahu ke sledovanému cíli, tj. je způsobilá přispět k jeho dosažení.
54. Zákonná úprava, která obce zmocňuje, aby nařízením zakázaly šíření reklamy vybranými komunikačními prostředky na vybraných veřejně přístupných místech, nepochybně umožňuje zamezit živelnému šíření reklamy spojenému se znečišťováním okolí a hyzděním památkově chráněných budov. Záruka omezení „živelnosti“ je dána mj. tím, že reklamní či propagační zařízení vyňaté ze zákazu reklamy podléhají režimu stavebního zákona a Pražských stavebních předpisů. Spojitost mezi snahou o ochranu veřejného pořádku a zákazem činností, které jej narušují, je přitom nepochybná (bod 57 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24). Soud proto zákonné zmocnění obcí ke stanovení zákazu reklamy považuje za zcela racionální opatření, které vede k dosažení sledovaného cíle.

55. Za racionální považuje soud rovněž novelou nařízení provedené vymezení oblastí s odlišnou mírou regulace. Ani zde se nerovné zacházení nezakládá na žádném z podezřelých důvodů. Důvod rozlišování je zde běžný a nezbytný, protože koresponduje s úrovní památkové ochrany jednotlivých částí území hlavního města Prahy. Soud souhlasí s úvahou z důvodové zprávy k návrhu novely nařízení, že *„reklama vyskytující se nyní ve veřejném prostoru je součástí každodenního vnímání okolí, tedy něčím, co každý z nás, který se v daném prostoru vyskytuje, nemůže zcela ignorovat. Není možno se s jejím působením nasetkat, aniž by kdokoli měl předem možnost volby, zda množství nebo její vzhled akceptuje. Všudypřítomná reklama významně ovlivňuje schopnost vnímání okolí a její nevhodně zvolený grafický vzhled, množství nebo zvolená forma mohou způsobovat naprosto destruktivní zásah do vnějšího prostoru, a to zejména v místech, která nesou určitý městský ráz, jsou chráněna památkově, či jsou významným architektonickým objektem nebo klidovou zónou města“*. Novela nařízení, která vymezuje druhy zakázané reklamy podle úrovně památkové ochrany, je nepochybně způsobila dosáhnout sledovaného cíle, a jako taková se jeví být zcela racionální.
56. Žalobkyně rovněž uvádí, že právní následky novely nařízení vedou k faktické ekonomické likvidaci veškeré žalobkyniny hospodářské činnosti, tj. mají vůči ní rdousící efekt. Toto své tvrzení však nijak nedokládá, ani jej blíže nerozvádí. Soud k tomu proto toliko uvádí, že posuzovaný zákaz reklamy se nevztahuje na všechna komunikační média a týká se pouze reklamy šířené v kulturně a památkově hodnotných částech hlavního města Prahy, kde je veřejný zájem na regulaci reklamy mimořádně silný a odůvodněný.
57. Soud uzavírá, že neshledal, že by novela nařízení byla v rozporu s principem rovnosti.
- Novela nařízení nezasahuje do žalobkynina práva podnikat a nenarušuje hospodářskou soutěž*
58. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Obsahem práva podnikat je svoboda vykonávat určitou výdělečnou činnost samostatně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku. Zaručuje samotnou možnost výkonu takovéto činnosti, jakož i to, že povinnosti a omezení, jež se k ní vztahují, nebudou znemožňovat její hlavní účel [bod 54 nálezu z 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; č. 15/2016 Sb.)]. Ústavní soud současně konstatoval, že vedle negativního aspektu (svobody podnikat) zahrnuje právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost také pozitivní aspekt [náleze z 18. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 43/18 (N 5/110 SbNU 44; č. 28/2022 Sb.), bod 41].
59. Regulace šíření reklamy na veřejně přístupných místech nepochybně může představovat zásah do práva podnikat (obdobně ve vztahu k zakazu billboardů u dálnic a silnic I. třídy srov. náleze z 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17).
60. Ústavní soud při posuzování souladu zákona nebo jiného právního předpisu s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, postupuje obdobně jako v případě práv sociálních, k jejichž přezkumu v dosavadní judikatuře konstruoval a rozvinul tzv. test rozumnosti [srov. nálezy z 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04 (N 181/43 SbNU 57; č. 16/2007 Sb.), z 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, (N 55/48 SbNU 629; č. 116/2008 Sb.), a z 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, (N 84/65 SbNU 121; č. 186/2012 Sb.), a ve vztahu k právu podnikat potom zejména nálezy z 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (N 31/92 SbNU 324; č. 119/2019 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 43/18]. Test sestává z následujících čtyř kroků:
- a) vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu,

- b) zhodnocení, zda se zákon nebo jiný právní předpis nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu,
 - c) posouzení, zda právní úprava obsažená v zákoně nebo jiném právním předpisu sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a
 - d) zvážení otázky, zda prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný.
61. Dospěje-li soud ve druhém kroku testu rozumnosti k závěru, že právní úprava se dotýká samotné existence nebo realizace esenciálního obsahu hospodářského nebo sociálního práva, posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v rámci testu proporcionality. Soud proto musí v první řadě posoudit, zda napadená novela nařízení zasahuje do smyslu a podstaty práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Jak shrnul výše, do smyslu a podstaty čl. 26 odst. 1 Listiny zasahují taková omezení, v jejichž důsledku je určité skupině jednotlivců (případně právnických osob) podstatně ztížen nebo znemožněn přístup k určité výdělečné činnosti.
 62. Aplikace novely nařízení žalobkyni zcela neznemožnila její hospodářskou činnost. Jak již soud uvedl výše, žalobkyně neprokázala, že by zákaz reklamy vůči ní měl rdousící efekt. Krom toho soud opakuje, že posuzovaný zákaz reklamy se nevztahuje na všechna komunikační média a týká se pouze reklamy šířené ve vybraných částech území hlavního města Prahy, které jsou kulturně a památkově cenné. Žalobkyni není znemožněno nabízet reklamu. Nic jí nebrání nabízet reklamu šířenou komunikačními médii, na něž se zákaz nevztahuje, případně přesunout část svého podnikání do míst, kde reklama regulována není.
 63. Soud proto dospěl k závěru, že posuzovaná novela nařízení nezasáhla do esenciálního jádra práva podnikat. Dále zkoumal, zda byla regulace reklamy opřena o legitimní cíl a zda je ve vztahu k tomuto cíli racionální.
 64. Žalobkyně namítala, že zásah do jejího práva podnikat nebyl opřen o žádný přípustný účel (legitimní cíl). S touto námitkou se soud neztotožnil. Jak vysvětlil výše v bodech 52 až 55, je zřejmé, že zákon o regulaci reklamy i novela nařízení sledují legitimní cíle v podobě ochrany před reklamním smogem, přílišným obtěžováním reklamou, hyzděním památek a veřejného prostoru, znečišťováním okolí apod. (srov již citované rozsudky čj. 1 As 149/2019-42, bod 22, a čj. 6 As 160/2023-82, body 118-119). Ve vztahu k tomuto cíli je novela nařízení v racionálním vztahu, neboť bezesporu může přispět k jeho dosažení (bod 54 výše). Žalobkynino právo podnikat proto novelou nařízení porušeno nebylo.
 65. Z obdobných důvodů soud nepřisvědčil ani žalobkynině námitce stran rozporu novely nařízení s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z výše uvedeného vyplývá, že novela nařízení je z hlediska rozdílného zacházení se soutěžiteli na trhu venkovní reklamy podepřena legitimními důvody, a jako taková je objektivně ospravedlnitelná. Jinými slovy, jsou-li plošné zákazy v nynější věci stanoveny na základě ospravedlnitelných kritérií, jsou tím vyloučeny diskriminační účinky v situacích konkrétních poskytovatelů reklamy (obdobně srov. bod 77 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24). Ani míra omezení hospodářské soutěže proto není v žalobkynině případě větší, než je pro dosažení cíle regulace nezbytné. Novela nařízení je tedy v souladu s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.
 66. Soud jen pro úplnost dodává, že rozhodnutí ÚOHS sp. zn. ÚOHS-S0146/2022/VS (rozhodnutí je veřejně dostupné ve sbírce rozhodnutí ÚOHS na webových stránkách uohs.gov.cz), na něž žalobkyně v žalobě odkazovala, se týkalo vymezení třetí zóny v

nařízení. Žalobkyně však spáchala přestupek ve druhé zóně. Rozhodnutí ÚOHS tak na nyní projednávanou věc nedopadá.

Novela nařízení byla dostatečně odůvodněna

67. Ani námitce nedostatečného odůvodnění soud nepřisvědčil.
68. Součástí usnesení Rady hlavního města Prahy č. 2654 z 30. 11. 2020, jímž Rada schválila novelu nařízení a které je dostupné v archivu usnesení Rady hlavního města Prahy (praha.eu/archiv-usneseni-rady-hmp), je důvodová zpráva, v níž rada novelu nařízení obsáhle odůvodnila. K vymezení jednotlivých zón s odlišnou mírou regulace důvodová zpráva uvádí, že „je třeba rozlišovat, jaká míra regulace je pro to které území potřebná. Proto předkládané řešení po vyhodnocení stavu navrhuje rozšířit prostorové působení zákazu pro některá komunikační média na tři oblasti s odlišným stupněm regulace. Při novelizaci je navrhováno zachování nejprísnejší regulace na území památkové rezervace v hlavním městě Praze, kdy v zájmu sjednocení právního prostředí zůstane zachováno dotčené území tak, jak je vymezeno nařízením vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze, tedy bez území, doplněných na základě vývoje v minulých letech. Druhé pásmo, tedy území se stále velmi přísnou regulací bude nově vymezeno oblastí památkových zón, a to pouze těch, které přiléhají k území památkové rezervace v hlavním městě Praze, aby zůstal zachován princip, kdy směrem k okraji města je postupováno od nejprísnejší k méně prísnej regulaci zakázaných reklamních komunikačních médií. Oblast dotčených památkových zón je pro každou z nich zcela jasně vymezena obecně závaznými vyhláškami. Třetí pásmo pak bylo stanoveno na základě katastrálních území, která se po mnoha zvažovaných alternativách ukázala jako jediná, přesně definovatelná s tím, že do uvedeného pásma byla zahrnuta pouze ta katastrální území, jejichž plocha je tvořena územím s vyšším podílem ochranného pásma památkové rezervace v hlavním městě Praze, tedy více než 30 %“.
69. V důvodové zprávě podle soudu rada zcela dostatečně předešla, jakými úvahami se při přijímání novely řídila. Žalobkynina námitka proto není důvodná.

Dílčí shrnutí

70. Soud uzavírá, že posoudil podle čl. 95 odst. 1 věty druhé Ústavy soulad aplikovaných ustanovení nařízení Rady hlavního města Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, se zákonem. Přitom neshledal důvody, které by vedly k jeho nezákonnosti, a jako takové jej v projednávané věci aplikoval. První žalobní bod tedy neshledal důvodným.

6.2 Naplnění znaků spáchaného přestupku

71. Soud se dále zabýval žalobkyninou námitkou, že vyvěšením plachty po jediný den nemohla naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy. Nedokonavý vid slovesa *šíří* podle žalobkyně znamená, že se jedná o trvalý přestupek, u něhož lze postihovat pouze kontinuální déletrvající činnost, nikoli jednorázové jednání. Ve čtvrtém žalobním bodě dále namítá, že žalovaný dostatečně nevypořádal její argumentaci nenaplnění časového vymezení skutku, a napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.
72. Soud se nejprve věnoval otázce nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám, kvůli kterým skutečně nelze

správním rozhodnutí meritorně přezkoumat (např. bod 28 rozsudku NSS z 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45).

73. Byť lze napadenému rozhodnutí vytknout určitou strohost, je z jeho odůvodnění zřejmé, z jakých důvodů se žalovaný s žalobkyninou námitkou neztotožnil. Její argumentaci považoval za účelovou, neboť podle nařízení je reklama na daném území zakázána nepřetržitě. Z toho vyplývá, že podle žalovaného není rozhodné, zda magistrát zjistil, že žalobkyně šířila zakázanou reklamu krátkodobě, tedy jediný den, nebo po delší časový úsek. Takové odůvodnění je dostatečné. Koneckonců žalobkyně sice namítá nepřezkoumatelnost této části napadeného rozhodnutí, přitom však zároveň sama polemizuje s věcnými důvody, které žalovaného k tomuto závěru vedly.
74. Soud se následně věnoval věcnému posouzení.

Trvající povaha přestupku

75. Podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy *právníká 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.*
76. Soud žalobkyni přisvědčuje v tom, že sloveso *šířit* je nedokonavé. Gramatický výklad tedy skutečně svědčí závěru, že tento přestupek má být chápán jako trvající, neboť nespočívá v jednorázovém konání či opomenutí, nýbrž v procesu spočívajícím v udržování protiprávního stavu (rozsudky NSS z 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, či ze 7. 12. 2022, čj. 2 Afs 30/2021-61, bod 43). Samotný gramatický výklad a užití nedokonavého slovesného vidu ve skutkové podstatě přestupku však nejsou jediným určujícím kritériem pro posouzení jeho charakteru. Je také zapotřebí vzít v úvahu výklad teleologický a výklad logický. Rovněž je třeba posoudit povahu a podstatu přestupku, a zejména charakteristiku jeho objektivní stránky (rozsudek NSS z 20. 10. 2016, čj. 3 As 205/2015-29).
77. Objektem přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy je dodržování zákazu šíření reklamy. Tento objekt je chráněn pouze v případě, že skutková podstata postihne všechna možná porušení zákazu reklamy, nikoli jen porušení trvajících. Zákonodárce zvolil nedokonavý vid, protože reklama je ze své podstaty zpravidla šířena po určitou dobu a zákon o regulaci reklamy pracuje i na jiných místech výhradně se spojením „šíření reklamy“. Neznamená to však, že je vyloučeno postihnout též krátkodobé šíření zakázané reklamy. Podle nařízení, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, je totiž šíření reklamy na vymezených územích nepochybně zakázáno nepřetržitě. Přestupek podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy proto bude spáchán již samotným umístěním zakázané reklamy na veřejně přístupném místě mimo provozovnu, neboť již tím dojde ke vzniku protiprávního stavu. Tento přestupek tak může být spáchán jak jednorázově, tak krátkodobým i dlouhodobým udržováním protiprávního stavu; záleží na okolnostech, zejména na druhu komunikačního média, kterým je reklama šířena.
78. Žalobkyně porušila § 1 odst. 2 písm. a) nařízení, protože dne 8. 12. 2022 šířila reklamu prostřednictvím plachty umístěné na budově v památkové zóně Žižkov v městské části Praha 3. Žalobkyně tak porušila svou povinnost dodržovat zákaz šíření reklamy (instalovala zakázanou reklamní plachtu v památkové zóně), čímž vyvolala protiprávní stav. Není přitom rozhodné, že magistrát zjistil, že šířila zakázanou reklamu jediný den (či v jediný

okamžik). Podstata trvajících přestupků totiž nespočívá v tom, že by protiprávní stav musel být udržován po delší časový úsek. I trvající přestupek může být spáchán krátkodobým udržováním protiprávního stavu, třeba i jen jediný den. Otázka trvalosti udržování protiprávního stavu, respektive vymezení doby, po níž byl protiprávní stav udržován, totiž není rozhodná pro vznik odpovědnosti za trvající přestupek, ale může mít vliv na běh promlčecí doby [§ 31 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich], na časovou působnost zákona [§ 2 odst. 4 písm. c) citovaného zákona], na zkoumání totožnosti skutku či na posouzení závažnosti konkrétního přestupku [§ 38 písm. f) citovaného zákona].

79. Stručně shrnuto, není podstatné, zda žalobkyně nezákonnou reklamu šířila jeden den nebo delší časový úsek. Již samotným umístěním reklamní plachty v památkové zóně Žižkov v městské části Praha 3 vyvolala protiprávní stav, čímž se dopustila přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy. Její námitku proto soud nepovažuje za důvodnou.

Materiální stránka přestupku

80. Žalobkyně dále uvedla, že z téhož důvodu (krátkodobosti jejího jednání) nebyla naplněna materiální stránka přestupku. V rámci čtvrtého žalobního bodu pak rovněž namítla, že žalovaný ani magistrát existenci materiální stránky přestupku nijak neodůvodnily, což vede k nepřezkoumatelnosti obou jejich rozhodnutí. Soud proto považuje za vhodné věnovat se na tomto místě i námitce nepřezkoumatelnosti odůvodnění existence materiální stránky.
81. Judikatura správních soudů je dlouhodobě ustálena v závěru, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (např. rozsudek NSS ze 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS). Z judikatury vyplývá, že soudy jsou k použití materiálního korektivu zdrženlivé; k naplnění materiálního znaku nedojde pouze tehdy, existují-li významné okolnosti, které snižují konkrétní společenskou nebezpečnost tak, že nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti (rozsudek NSS z 12. 2. 2015, čj. 3 As 92/2014-32). Zároveň NSS dovodil, že „i přesto, že jsou správní orgány povinny konkrétní společenskou nebezpečnost deliktu zkoumat, není zpravidla nutno, aby se jí explicitně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání [...] musí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění“ (rozsudek NSS z 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62).
82. Soud má za to, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí v souladu s výše citovanou judikaturou dostatečně podrobně zabýval tím, který společenský zájem je v posuzovaném případě chráněn a jak konkrétně jej žalobkyně ohrozila. I skutková podstata přestupku je v napadeném a prvostupňovém rozhodnutí popsána jasně a srozumitelně. Ze skutkových okolností je zcela zřejmé, kterou zákonnou povinnost a jakým způsobem žalobkyně porušila. Zároveň nebyly v průběhu řízení před správními orgány zjištěny žádné výjimečné okolnosti, které by vyloučily, respektive snížily společenskou škodlivost jednání do té míry, že by materiální stránka přestupku nebyla dána.
83. Ustanovení § 8a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy jasně stanoví, že je zakázáno šířit reklamu vybranými komunikačními prostředky (mj.

plachtami) na veřejně přístupných místech mimo provozovnu. Žalobkyně tento zákaz porušila. Přijetí argumentu, že umístění zakázané reklamní plachty pouze na jediný den není dostatečně společensky závažné, by vedlo k faktické nepostižitelnosti jednání, které je v rozporu s jasným zněním zákona o regulaci reklamy a jeho prováděcího nařízení Rady hlavního města Prahy.

84. Soud proto shledal i druhý žalobní bod nedůvodný.

6.3 Systémová podjatost

85. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítá, že správní orgány nesprávně posoudily otázku podjatosti. Má za to, že je dána tzv. systémová podjatost všech úředních osob Magistrátu hlavního města Prahy. Této otázce se věnoval NSS v již citovaném rozsudku čj. 6 As 160/2023-82, přičemž zdejší soud nevidí důvod, proč by se měl od jeho názoru odchýlit.
86. Na úvod je třeba uvést, že tvrzenými důvody podjatosti se zabýval již žalovaný i ministr průmyslu a obchodu ve svých rozhodnutích, kterými zamítli postupně žalobkyninu námitku podjatosti a následně i podaný rozklad. Žalobkyně tato rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelná, neboť má za to, že žalovaný i ministr průmyslu a obchodu reagovali na její námitky zcela nedostatečně.
87. Soud má za to, že rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o námitce podjatosti, vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Z rozhodnutí o rozkladu je zřejmé, že námitce podjatosti nebylo vyhověno, protože žalobkynina tvrzení byla ve značné míře obecná a nekonkrétní a byla založená na hypotetických a ničím nepodložených úvahách (str. 4 rozhodnutí ministra). Jako blíže nepodložené posoudil ministr i žalobkynino tvrzení, že představitelé města deklarovali snahu o faktickou likvidaci jejího podnikání. Za účelovou konstrukci pak označil její snahu poukázat na „politický rozměr“ celé věci. Přezkoumatelně se vypořádal rovněž s tvrzením, že podjatost úředních osob je dána z důvodu probíhajícího řízení před ÚOHS. Podle soudu žalovaný i ministr průmyslu a obchodu ve svých rozhodnutích dostatečně vysvětlili, z jakých důvodů nevyhověli žalobkynině námitce podjatosti. Soud proto neshledal nepřezkoumatelnost těchto rozhodnutí, které žalobkyně namítala v rámci čtvrtého žalobního bodu, a věnoval se dále věcnému posouzení žalobkyniny námitky.
88. Podle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, obecně platí, že *úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku*. 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 z 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS (rozsudek NSS z 8. 10. 2020, čj. 6 As 171/2020-66, bod 46). Je však třeba připomenout, že služební či pracovněprávní vztah sám o sobě nezpůsobuje vyloučení 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 přístupující okolnosti (bod 57 rozsudku NSS z 2. 8. 2023, čj. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS).
89. Soud proto zkoumal, zda okolnosti, které žalobkyně uvádí, mohly ve spojení se systémovým rizikem vyústit ve vyloučení úředních osob pro podjatost.

90. Žalobkyně předně uvádí, že magistrát nebyl způsobilý rozhodovat nestranně, neboť v době, kdy probíhalo prvostupňové řízení o přestupku, vedl ÚOHS s hlavním městem Prahou řízení, v němž posoudil novelu nařízení jako diskriminační.
91. Soud opakuje, že řízení vedené u ÚOHS se týkalo toliko způsobu, jakým byla v nařízení vymezena třetí zóna regulace reklamy na území hlavního města Prahy. Žalobkyně však spáchala přestupek ve druhé zóně, jejíž vymezení ÚOHS nikterak nezpochybnil (bod 67 výše). Krom toho sama okolnost, že hlavní město Praha bylo účastníkem řízení vedeného před ÚOHS, nezakládá důvodnou obavu z podjatosti úředních osob, které rozhodovaly o žalobkynině věci.
92. Žalobkyně dále namítá, že představitelé hlavního města Prahy a zástupci magistrátu opakovaně deklarovali snahu o faktickou likvidaci žalobkynina podnikání i podnikání jiných obdobných subjektů. Političtí představitelé města tak podle ní projeví zvýšený zájem ovlivnit výsledek řízení. K tomu odkazuje na závěry rozsudku NSS z 28. 3. 2013, čj. 4 As 18/2012-29.
93. Tato svá tvrzení však žalobkyně v řízení před soudem neprokázala, ani je blíže nekonkretizovala. Neuvedla žádné konkrétní vyjádření, které by se vztahovalo k přestupkovému řízení v posuzované věci. Soud proto ve shodě s žalovaným uzavírá, že žalobkynina tvrzení zůstala v rovině neurčitých blíže nepodložených obav, které nemohou zavdat pochybnosti o nestrannosti úředních osob, které v dané věci rozhodovaly.
94. Soud ve shodě s NSS připouští, že regulace reklamních ploch je tématem pražské komunální politiky. To však automaticky neznamená 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. Jakkoliv rozhodování o regulaci reklamy lze považovat za politické téma, nic nenasvědčuje tomu, že se jím stalo přestupkové řízení vedené se stěžovatelkou. Z ničeho nevyplývá, že by rozhodnutí v konkrétním přestupkovém řízení mohlo mít jakékoliv politické dopady, ať již pozitivní, či negativní (body 94-96, 103 rozsudku čj. 6 As 160/2023-82, dále též bod 64 usnesení čj. 1 As 89/2010-119 nebo žalobkyní odkazovaný rozsudek čj. 4 As 18/2012-29).
95. V neposlední řadě žalobkyně uvádí, že vedoucí oddělení kontrolně metodického je spoluautorem novely nařízení a jednal o ní za hlavní město Prahu s ÚOHS. Toto oddělení, do něž je zařazena i oprávněná úřední osoba označená v záhlaví prvostupňového rozhodnutí o přestupku, se tak podílelo jak na přijetí novely nařízení, tak vedlo přestupkové řízení v posuzované věci.
96. Ani tato okolnost nezpůsobuje vyloučení úředních osob. Je vcelku běžné, že úřední osoby přidělené k určitému správnímu úřadu se podílí na přípravě (podzákonných) právních předpisů, jež následně rovněž aplikují a vymáhají jejich dodržování. Účast na přípravě, projednávání či schvalování právních předpisů není ani podle dalších procesních předpisů důvodem vyloučení z rozhodování (např. § 36 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).
97. Soud proto ve shodě s NSS 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 (bod 105 rozsudku čj. 6 As 160/2023-82).

98. Třetí žalobní bod proto také není důvodný.

6.4 Zákonnost stanovení výše pokuty

99. V pátém žalobním bodě žalobkyně uvedla, že při ukládání pokuty magistrát přihlédl jako k přítěžující okolnosti k tomu, že žalobkyně v průběhu řízení podala námitky podjatosti.
100. Ani s touto žalobní námitkou se soud neztotožnil.
101. Magistrát v prvostupňovém rozhodnutí uvedl že „*správní orgán vzal v úvahu, že k protiprávnímu jednání došlo již v roce 2022, ale délka řízení byla ovlivněna především v důsledku zjevně obstrukčního jednání obviněné, spočívající v uplatnění námitek podjatosti po vydání příkazu, jak je uvedeno výše, proto k této skutečnosti při úvaze o výši pokuty správní orgán nepřihlíží jako k polehčující okolnosti*“.
102. Z prvostupňového rozhodnutí neplyne, že by magistrát přičetl žalobkyni k tíži, že v průběhu řízení podala námitku podjatosti. Toliko uvedl, že nepřihlédl k délce řízení jako k polehčující okolnosti, neboť byla způsobena i tím, že žalobkyně podala námitky podjatosti, o nichž muselo být rozhodnuto před vydáním meritorního rozhodnutí. Magistrát tudíž pouze v souvislosti s námitkami podjatosti nepřihlédl k délce řízení jako k polehčující okolnosti.
103. Zákon správním orgánům neukládá povinnost při ukládání pokuty automaticky zohledňovat délku řízení (např. bod 23 rozsudku NSS z 25. 9. 2023, čj. 3 As 258/2022-38) Taková „kompenzace“ by musela být v zákoně výslovně stanovena, což však zákonodárce učinil pouze u ukládání trestů v trestním řízení (bod 21 rozsudku NSS z 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019-28).
104. I pátá žalobkynina námitka proto není důvodná.

7. Závěr a náklady řízení

105. Soud z uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
106. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, avšak nevznikly mu žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti. Proto mu soud jejich náhradu 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.

Praha 24. července 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu