



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **BOMBAYERE s.r.o.**, sídlem Karlova 183/14, Praha 1, zastoupená prof. JUDr. Tomášem Gřivnou, Ph.D., advokátem se sídlem Revoluční 1044/23, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2025, č. j. 3 A 75/2024-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Magistrát hl. města Prahy, odbor živnostenský a občanskoprávní (dále jen „správní orgán I. stupně“) provedl ve dnech 21. 9. 2023, 3. 10. 2023, 6. 10. 2023 a 12. 10. 2023 kontrolu v prostoru před provozovnami žalobkyně na adresách Staroměstské náměstí 16, Praha 1, Václavské náměstí 18, Praha 1 a Karlova 14, Praha 1. Předmětem kontroly bylo dodržování nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, v rozhodném znění (dále jen „nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy“). V rámci provedené kontroly byly zjištěny a zdokumentovány rikši umístěné v prostoru před provozovnami žalobkyně na adresách Staroměstské náměstí 16, Václavské náměstí 18 a Karlova 14 a rovněž plachta o rozměrech cca 60 x 100 cm s nápisem „I ♥ Thai Massage“ umístěné mimo prostor provozovny žalobkyně na adrese Karlova 14. O provedené kontrole byl sepsán protokol ze dne 30. 10. 2023, č. j. MHMP 2214861/2023, včetně příslušné fotodokumentace a videodokumentace.

[2] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 28. 2. 2024, č. j. MHMP 3226870/2024, byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona

č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění účinném v době spáchání přestupku (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že šířila reklamu na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona na území památkové rezervace v hlavním městě Praze, čímž porušila povinnosti stanovené v § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy.

[3] Za přestupek byla žalobkyni podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), ve spojení s § 8a odst. 5 písm. b) zákona o regulaci reklamy, uložena pokuta ve výši 28 000 Kč

a povinnost nahradit náklady správního řízení. Současně bylo žalobkyni podle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy nařízeno odstranění reklamy ve lhůtě třiceti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 8. 2024, č. j. MPO 40653/2024 odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[5] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí **žalobu** u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž namítala, že je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné a nezákonné pro nesprávnou právní kvalifikaci skutku. Konkrétně namítala, že dotčené kolové dopravní prostředky poháněné lidskou silou (rikši) nejsou reklamou, ani nosičem reklamy, neboť nenesou žádnou formu reklamy a nelze je tak posuzovat jako reklamní zařízení. Rikši jsou využívány jako dopravní prostředek a v napadeném rozhodnutí nebyla nijak věnována pozornost otázce přičitatelnosti protiprávního jednání žalobkyni ve smyslu § 20 zákona o odpovědnosti za přestupky, a případnému excesu ze strany zaměstnanců. Podle žalobkyně není v posuzovaném případě naplněna objektivní stránka přestupku a není správně zjištěn ani subjekt přestupku. Zcela nedostatečné jsou i úvahy správního orgánu I. stupně stran naplnění materiálního znaku přestupku. Podle žalobkyně je nesprávné i hodnocení správního orgánu I. stupně, jenž posoudil umístění rikši před konkrétní provozovnou v dopoledních a poledních hodinách v týž den jako dva samostatné dílčí útoky pokračujícího přestupku. I pokud by šlo o přestupkové jednání, jedná se v případě dopoledních a poledních umístění vždy o jeden skutek. Namítla, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadami řízení spočívajícími v neshromáždění dostatečného důkazního podkladu pro rozhodnutí, nevyslechnutí svědků – zaměstnanců nebo jednatele žalobkyně, neprovedení ústního jednání, jakož i nezjištění skutečného vlastníka rikš. Závěrem žalobkyně namítala uložení nepřiměřeně vysokého trestu a uložení zvláštního opatření. Zvláštní opatření vůbec nemělo být ukládáno a způsob, jakým byl pojat výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, činí konkrétní bod výroku nevykonatelným.

[6] **Městský soud** v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Předně soud konstatoval, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a dostatečně reaguje na odvolací námitky. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro nesprávnou právní kvalifikaci skutku. Pokud jde o způsobilost rikši být reklamou, soud

pokračování

se ztotožnil s názorem žalovaného, že rikši jsou ve smyslu nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy komunikačním médiem, které nese reklamní sdělení. V očích běžného člověka je rikša spojena právě se zeměmi jihovýchodní Asie jako např. Thajsko. Rikši v zelenočerveném provedení s led páskami byly v případě všech kontrolních zjištění umístěny mimo prostor provozoven žalobkyně a barevné provedení bylo identické s barevným provedením uvnitř provozoven. Mělo tedy za cíl upoutat pozornost náhodných kolemjdoucích, tedy potencionálních zákazníků žalobkyně. Městský soud označil otázku dopadu umístění rikši před provozovnu do tržeb provozovny žalobkyně, jakož i otázku úplatnosti reklamy a vlastnictví k daným rikšám za zcela bez právního významu.

[7] Soud připomněl, že posouzení, zda se v případě rikš jedná o šíření reklamy, není otázkou skutkovou, k jejímuž zodpovězení by bylo potřeba odborných znalostí, nýbrž je otázkou ryze právní, kterou je oprávněn posoudit pouze správní orgán. Ani znalec zapsaný v seznamu znalců není povolán k tomu, aby naznačeným způsobem vykládal a aplikoval právní předpisy. Nelze proto přisvědčit argumentaci žalobkyně, že nejde o dokonaný přestupek, nýbrž o pokus přestupku.

[8] Ve vztahu k námitce přičitatelnosti jednání žalobkyni ve smyslu § 20 zákona o odpovědnosti za přestupky městský soud připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 213/2016-60, a konstatoval, že k projednávanému přestupku došlo v místní (v prostorách žalobkyně), časové (během pracovní doby) a věcné souvislosti s činností právnické osoby (poskytování thajských masáží). Zaměstnanci navíc z objektivního i subjektivního hlediska sledovali plnění svých pracovních úkolů, jestliže rikši byly umístěny vždy v místě, kde se nacházejí provozovny, kde se poskytují thajské masáže, rikši sloužily jako reklama salonu thajských masáží a jejich vyvážení z provozoven salónů thajských masáží souvisela s jejich provozem.

[9] K tvrzení žalobkyně, že není zřejmé, zda byla naplněna materiální stránka přestupku, soud konstatoval, že vzhledem k naplnění formálních znaků přestupku podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy, byl naplněn i materiální znak. Postačí, že došlo k šíření reklamy, aniž by bylo nutné prokázat dopad do tržeb žalobkyně, úplatnost reklamy, jakož i otázku vlastnického práva rikš. Zároveň nebyly v průběhu řízení před správními orgány zjištěny takové výjimečné okolnosti, které by vyloučily, respektive snížily společenskou škodlivost jednání do té míry, že by materiální stránka přestupku nebyla dána.

[10] Soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobkyně, že žalovaný při vyvození odpovědnosti za přestupek porušil zásadu legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), když v jiné, skutkově i právně shodné věci, bylo zastaveno řízení. Jedno rozhodnutí o zastavení řízení není způsobilé založit ustálenou správní praxi, kterou by byl správní orgán vázán.

[11] Námitka žalobkyně spočívající v navýšení dílčích útoků pokračujícího přestupku však soud shledal důvodnou, neboť ve dnech 21. 9. 2023 byl na adrese Staroměstské náměstí č. 16 a Václavské náměstí č. 18 jako další dílčí útok započítáno vyvezení rikše před provozovnu žalobkyně nejen ráno, ale i odpoledne. Celkem tak došlo k nesprávnému

navýšení 15 dílčích útoků pokračujícího přestupku na 17 dílčích útoků. Odečtení dvou dílčích útoků pokračujícího přestupku by však dle městského soudu samo o sobě nezměnilo nic na závěru, že jde o přestupek podle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy, ani na závěru, že uložená sankce je přiměřená spáchanému přestupku.

[12] Nedůvodnou shledal soud námitku žalobkyně, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadami řízení spočívajícími v neshromáždění dostatečného důkazního podkladu pro rozhodnutí, nevyslechnutí svědků – zaměstnanců nebo jednatele žalobkyně, neprovedení ústního jednání, jakož i nezjištění skutečného vlastníka rikš. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že jde o důkazy zcela nadbytečné a správní orgán I. stupně dostal naplnění požadavku dle § 3 správního řádu.

[13] Závěrem městský soud odmítl námitky žalobkyně proti uložení nepřiměřeně vysokého trestu. Soud konstatoval, že byly splněny podmínky pro uložení pokuty a po zvážení všech okolností případu nebude ohrožena existence žalobkyně, ani nebude zásadním způsobem omezen její chod, avšak určitým způsobem pocítí dopad uloženého správního trestu také v rovině materiální. Soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že výrok o uložení zvláštního opatření je nevykonatelný. Účelem zvláštního opatření je zabránit žalobkyni umísťovat jakékoli rikši v prostoru před provozovnou. Svým charakterem jde o zákaz činnosti, který vymezuje druh (obsah) a rozsah zakázané činnosti. Příliš úzké vymezení by nezaručovalo dostatečnou ochranu společnosti před opakováním přestupku ze strany žalobkyně. Vzhledem k tomu, že jde o zákaz činnosti, je bez právního významu, zda je přestupek kvalifikován jako pokračující nebo trvající.

[14] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu **kasační stížnost**, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že městskému soudu předložila právně hutnou, logickou a věcně rozsáhlou argumentaci, která nicméně nebyla ani zdaleka v plnosti vypořádána a odůvodnění soudu je notně strohé, stručné a fakticky nepostihuje celou škálu námitek stěžovatelky.

[15] Stěžejní otázkou sporu bylo zjištění, zda se stěžovatelka dopustila přestupku podle § 8a odst. písm. b) zákona o regulaci reklamy pro porušení povinnosti stanovené v § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy. Stěžovatelka jako žalobkyně nebrojila proti závěrům správního orgánu I. stupně stran plachty

s nápisem „I ♥ Thai Massage“, pročež danou záležitost nemíní (ani nemůže) učinit předmětem řízení o kasační stížnosti.

[16] Stěžovatelka trvá na tom, že rikši nejsou reklamou, ani nosičem reklamy, naopak se jedná o dopravní prostředek. Nebyla vyjasněna otázka jejich vlastnictví a nebylo pracováno s důkazy, které byly k dispozici. Stěžovatelka poukazuje na vyhotovené znalecké posudky a tvrdí, že nespороvala, že v případě určení, zda rikši, jsou nebo nejsou reklamou, je toto otázka právní, odkazovala nicméně na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 5 Tdo 623/2009, podle kterého závěry znaleckého posudku není možné odmítat jen na základě toho, že se znalec vyjadřuje i k právním otázkám, pokud obsahuje odborné poznatky a zjištění, z nichž znalec takový závěr učinil a které umožňují, aby si soud, potažmo správní orgán, tentýž, nebo i jiný, právní závěr dovodil sám. K danému argumentu se městský soud

pokračování

nijak nevyjádřil, stejně jako k námitce, že rikši nereprezentují konkrétní produkt, službu ani podnikatele.

[17] Relevantní je rovněž námitka, že na rikšách se nenachází žádné reklamní sdělení, žádná nabídka služeb nebo odkaz na ně a uveden není ani název masážního salonu. Městský soud

se v napadeném rozsudku nevypořádal s tím, že reklama musí prezentovat konkrétní produkt/službu, musí odkazovat na konkrétního poskytovatele a musí být způsobilá vyvolat spojení s konkrétní značkou. Stěžovatelka výslovně upozornila na to, že tvrzení správních orgánů o tom, že barevné provedení rikš je identické s barevným provedením vnitřních prostorů dotčených provozoven, neodpovídá realitě. Soud však závěry správních orgánů pouze okopíroval.

[18] Pokud jde o LED pásy, jejich umístění nebrání závěru, který setrvale předkládá stěžovatelka, tedy že rikši jsou dopravními prostředky. Soud odmítl k důkazu provést čestná prohlášení, která mu předložila stěžovatelka, a ignoruje i existenci fotografické dokumentace zaměstnanců stěžovatelky, kteří rikši přesně k deklarovanému účelu skutečně využívali. Pokud jde o technickou způsobilost rikš k provozu na pozemních komunikacích, chybějící povinné vybavení nezabývá kolová vozidla schopnosti převážet osoby, které je užívají, z místa A do místa B; to nebylo soudem vzato v potaz.

[19] Stěžovatelka poukazuje na dřívější rozhodnutí žalovaného, kdy bylo za zcela shodných okolností zastaveno řízení, které bylo vedeno pro podezření ze spáchání totožného přestupku. Pokud se správní orgány, potažmo městský soud, chtěly od předcházejícího rozhodování odchýlit, měly svůj postup vysvětlit, jinak se jedná o zcela zjevnou svévoli. Stěžovatelka dále podotýká, že ustálená správní praxe není shodná se zásadou stanovenou v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, jak se zcela mylně domnívá městský soud.

[20] Podle stěžovatelky je výklad pojmu reklama, který přednáší v jeho věci správní orgány, jimž zdárně sekunduje městský soud, extenzivní až excesivní a jako šíření reklamy by pak mohly být postihovány nejrůznější (i některé zcela běžné) činnosti bez toho, aby domnělí širitelé reklamy měli účinný nástroj se takovým závěrům bránit. Stěžovatelka je názoru, že v případě daných rikš vůbec nejde o otázku reklamy, ale o to, že tyto se zkrátka a dobře konkrétním osobám dlouhodobě nelíbí a přijde jim, že „hyzdí“ veřejný prostor. Stěžovatelka má ale právo užívat i svůj majetek, který by jinak ostatní osoby považovaly za nevkusný, kýčovitý, nevhodný, ošklivý apod. Stěžovatelka se dovolává toho, aby bylo zamezeno trvání stavu, kdy jsou vůči ní za účelem msty užívány nástroje přestupkového práva.

[21] Stěžovatelka opakuje, že nebyla naplněna skutková podstata projednávaného přestupku. Vlastník rikš nebyl spolehlivě zjištěn, stěžovatelka tak nenalézá naplnění hned dvou obligatorních znaků skutkové podstaty přestupku, tj. objektivní stránky a subjektu přestupku. Správní orgány nehleděly ani na to, že i pokud by byl dán úmysl prostřednictvím daných rikš reklamu skutečně šířit, tento nemohl dospět ke zdárnému konci, neboť rikši nebyly způsobilé k tomu, aby jejich prostřednictvím byla reklama šířena. Stěžovatelka přitom zcela podrobně rozvedla své úvahy v tom směru, že v takovém případě je možné

uvažovat toliko o pokusu přestupku, který navíc není v případě přestupku podle § 8a odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy trestný.

[22] Stěžovatelka setrvává na svých závěrech o tom, že trest pokuty je trestem arbitrárním. V tomto smyslu si dovoluje odkázat na svou žalobní argumentaci, kterou považuje ze strany městského soudu za nevypořádanou. Tvrzení správních orgánů, že přitěžující okolností je neoprávněný zásah do vzhledu centra města v míře vyšší, nežli ojedinělé či náhodné, nemůže obstát, pokud má být konfrontováno s redukcí počtu jednotlivých dílčích útoků pokračujícího přestupku. Stěžovatelka trvá i na tom, že správní orgány nezjistily a nezjišťovaly její současné výdělkové poměry, pročez je neakceptovatelné, pokud jimi ve svých rozhodnutích argumentují. Není možné se obecně spokojit s konstatováním, že stěžovatelka není evidována v insolvenčním rejstříku ani v evidenci úpadců, neboť tato skutečnost svědčí toliko o jejích schopnostech hradit své dobrovolně převzaté závazky, nikoli již o množství disponibilních finančních prostředků, které je třeba vynaložit na uhrazení pokuty.

[23] Stěžovatelka rozporuje i odůvodnění městského soudu v případě uložené povinnosti. Není pravdou, že stěžovatelka má, minimálně podle konstrukce daného výroku, odstranit jakékoli rikši, a to i do budoucna, nýbrž pouze ty, pro jejichž umístění byla projednávána a pokutována. Soud jej nemůže svým výkladem změnit (rozšířit na neurčitý počet rikš), aby mohl bez dalšího odmítnout argumentaci stěžovatelky. Stejně tak nelze souhlasit s tím, že v případě dané povinnosti jde o zákaz činnosti. Nikoli, jde o povinnost odstranit následek/prostředek protiprávního jednání. I proto zcela platí, co stěžovatelka uvedla ve své žalobě, tedy že v případě daného přestupku jde o ukončení jednání, kdy každý z dílčích útoků přestupku tvoří jednání, které je vymezeno počátkem a koncem, jež odpovídají postavení rikši před provozovnu a jejímu odvozu.

[24] S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[25] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že není zřejmé, jakou oporu má tvrzení stěžovatelky, podle něhož nebyla argumentace stěžovatelky v žalobě „ani zdaleka v plnosti vypořádána“; jeví se mu jako přinejmenším zvláštní, že se stěžovatelka v projednávané věci vymezuje výhradně jen vůči způsobu šíření zakázané reklamy prostřednictvím rikš, zatímco způsob šíření reklamy prostřednictvím plachty s uvedeným nápisem ponechává zcela bez odezvy, třebaže se v rámci projednávané věci jedná o jeden a týž případ, resp. o jeden a týž (nedělitelný) přestupek.

[26] Žalovaný konstatuje, že stěžovatelka v zásadě neuvádí žádná nová či jiná tvrzení než ta, která byla již dříve předmětem dvouinstančního správního řízení a následně i předmětem soudního řízení v dané věci. K takto uplatněným tvrzením se příslušným způsobem vyjádřily jak zúčastněné správní orgány, tak v rámci soudního přezkumu obsáhle, dostatečně a jednoznačně i městský soud. K tvrzení stěžovatelky, že v minulosti bylo za zcela shodných okolností zastaveno řízení, které bylo vedeno pro spáchání totožného přestupku, žalovaný pouze pro úplnost uvádí, že ve zmíněné věci (rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2019, č.j. MPO 80553/2018) šlo naopak o odlišný skutkový stav věci, kdy se podle zjištění

pokračování

odvolacího orgánu nepodařilo správnímu orgánu I. stupně vzhledem k nedostatečným důkazním prostředkům tehdy jednoznačně prokázat, že by prostřednictvím rikš došlo k šíření zakázané reklamy. Podle názoru žalovaného je kasační stížností napadený rozsudek dostatečně určitý a srozumitelný, a je v jednotlivostech i jako celek podrobně a řádně odůvodněn. Ve spisovém materiálu k věci nemá jakoukoliv oporu ani stěžovatelkou uplatněné tvrzení, podle něhož opakovaná řízení, jež jsou vůči stěžovateli vedena, lze vnímat minimálně jako nacházející se na „samé hraně šikanóznosti“.

[27] Žalovaný uzavírá, že setrvalá argumentace stěžovatelky by mohla ve svém důsledku vyznívat i tak, jako by byly zákon o regulaci reklamy a navazující příslušné nařízení (jakožto závazné normativy práva a tím i korektivy jednání subjektů příslušného konkrétního veřejnoprávního vztahu) za všech okolností nadbytečné, neboť jakékoliv šíření reklamy by bylo v pojetí (t.č. prezentovaném stěžovatelkou) vlastně vždy legitimní, a tudíž i jakkoliv sankčně nepostižitelné. Vzhledem k tomu, že zákon o regulaci reklamy je pevnou součástí platného právního řádu, nemělo by nicméně takové „pojetí“ práva nalézt jakoukoliv odezvu.

[28] Žalovaný se proto ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[29] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[30] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení však nepředstavuje nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. N 26/52 SbNU 247).

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Stěžovatelka konkrétně namítala, že se městský soud nijak

nevyjádřil k odkazu na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 5 Tdo 623/2009, podle kterého závěry znaleckého posudku není možné odmítat jen na základě toho, že se znalec nad rámec svého znaleckého oprávnění vyjadřuje i k právním otázkám. Podle názoru NSS se městský soud s tímto odkazem dostatečně vypořádal, když konstatoval, že posouzení otázky, zda se v případě rikš jedná o šíření reklamy, není otázkou skutkovou, k jejímuž zodpovězení by bylo potřeba odborných znalostí, nýbrž je otázkou ryze právní, kterou je oprávněn posoudit pouze správní orgán (bod 56). Uvedené nijak nevylučuje závěry Nejvyššího soudu, podle nichž skutečnost, že znalec ve svém posudku zaujme stanovisko k otázce, jejíž zodpovězení přísluší soudu, nečiní tento posudek nepoužitelným, pokud obsahuje odborné poznatky a zjištění, z nichž znalec tento právní závěr učinil a které umožňují, aby si soud tentýž nebo jiný takový závěr dovodil sám. V posuzované věci však žalovaný, potažmo městský soud, dovodili jiný závěr, který dostatečně odůvodnili. Právní hodnocení náleží správním orgánům či soudům (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 - 77, č. 1946/2009 Sb. NSS); v rozsudku městského soudu obsažená argumentace tvoří koherentní celek, z něhož je zřejmé, jaké úvahy městský soud vedl k vysloveným závěrům a jakým způsobem se soud vypořádal s žalobními námitkami.

[33] Ani skutečnost, že městský soud zčásti převzal argumentaci žalovaného, nečiní rozsudek nepřezkoumatelným. Za situace, kdy se v postupně uplatňovaných prostředcích ochrany práv námitky opakují, není potřeba, aby orgán, který se ztotožňuje s argumentací orgánu rozhodujícího v předchozím stupni či v předchozím řízení, argumentaci nad rámec již řečeného doplňoval, pokud uplatněná námitka s touto argumentací kvalifikovaně nepolemizuje, nýbrž pouze opakuje předešlá tvrzení. Subjektivní nesouhlas stěžovatelky se závěry městského soudu a s jeho argumentací nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá.

[34] Podstatou nyní projednávané věci je otázka, zda se stěžovatelka dopustila přestupku podle

§ 8a odst. písm. b) zákona o regulaci reklamy pro porušení povinnosti stanovené v § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy. Stěžovatelka trvá na tom, že rikši nejsou reklamou, ani nosičem reklamy, naopak se jedná o dopravní prostředek. Jádrem sporu tak nespočívá v námitce, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisu (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.), jak tvrdí stěžovatelka, ale spíše v jejím paušálním obecném nesouhlasu s právním posouzením věci městským soudem

[§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Proto i Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému vypořádání takto formulovaných námitek způsobem, jaký stěžovatelka vytyčila formulací v kasační stížnosti.

[35] Pro závěr, zda svým jednáním stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku spočívající v šíření zakázané reklamy, v posuzované věci je klíčový výklad sousloví *komunikační prostředek* ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o regulaci reklamy, resp. *komunikační médium* podle

§ 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy.

[36] Dle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy „*právnícká nebo podnikající fyzická osoba*

se dopustí přestupku tím, že jako šířitel šíří reklamu nebo anonymní oznámení týkající se voleb,

pokračování

kteřé jsou podle § 2 odst. 1 písm. a), d) nebo e) zakázány.“

[37] Podle odkazovaného § 2 odst. 1 písm. d) téhož zákona „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“.

[38] Podle § 2 odst. 5 písm. c) zákona o regulaci reklamy „obec v nařízení vydaném podle odstavce 1 písm. d) stanoví druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama podle odstavce 1 písm. d) šířena.“

[39] Podle § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy „reklama šířená komunikačními médii podle § 3 na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu se na území Pražské památkové rezervace zakazuje“. K pojmu provozovna nařízení v poznámce pod čarou odkazuje na § 62 odst. 2 a § 82 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 83/1998 Sb. K pojmu reklamní nebo propagační zařízení zřízená podle zvláštního právního předpisu nařízení odkazuje na § 71 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon) ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

[40] Podle § 1 odst. 2 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy platí, že „veřejně přístupným místem mimo provozovnu (dále jen „veřejně přístupné místo“) se pro účely tohoto nařízení rozumí prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví tohoto prostoru“ (pozn. zvýrazněno soudem).

[41] Podle § 3 písm. e) nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy „komunikačními médii, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech, jsou: dopravní prostředky, umístěné na veřejně přístupném místě za účelem šíření reklamy nebo dopravní prostředky, u nichž je hlavním účelem jízdy šíření reklamy.“

[42] Pojem provozovna je definován v § 17 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), podle něhož platí: „provozovnou se pro účely tohoto zákona rozumí prostor, v němž je živnost provozována. Za provozovnu se považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb (dále jen „automat“) a mobilní provozovna“. Provozovnu rovněž definuje v § 4 odst. 1 písm. j) zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Podle tohoto ustanovení se provozovnou se rozumí „organizační složka osoby povinné k dani, která může uskutečňovat dodání zboží nebo poskytnutí služby, neboť je dostatečně stálá a má vhodné personální a technické zdroje“.

[43] Ustanovení § 1 odst. 2 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy pro účely nařízení vymezuje pojem „veřejně přístupné místo mimo provozovnu“. Opírá se přitom částečně o definici veřejného prostranství dle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích („veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“).

[44] Z důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 252/1994 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 384/2005 Sb.“), jímž byla do zákona o regulaci reklamy vložena ustanovení o možném zákazu reklamy šířené mimo provozovny na místech veřejně přístupných nařízení obce, vyplývá, že zamýšleným účelem novely bylo především (byť nikoli výlučně) řešení pouliční pochůzkové reklamy. V důvodové zprávě k zákonu č. 384/2005 Sb. se uvádí: *„K této snaze vede hl. m. Prahu zejména zájem na tom, aby se reklama především v centru Prahy nešířila mnohdy živelným způsobem, obtěžujícím okolí, nezpůsobovala znečišťování okolí následným odhazováním rozdáváných letáků a nabídek a nehyzdila památkově chráněné objekty. Jde i o možnost tímto způsobem omezit rozdávání letáků propagujících služby, které mohou obsahovat prvky, mnohými považované za pornografické, či za potencionálně ohrožující mravnost.“* Ve zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 384/2005 Sb. je pak výslovně zmíněna i jiná než pochůzková forma reklamy: *„Protože za „problematickou“ reklamu lze označit pouliční reklamu v řadě jejích forem, je navržené ustanovení formulováno tak, aby kromě různých forem tzv. pochůzkové reklamy umožňovalo reagovat i na různé „vlající“ transparenty apod.“*

[45] Ze správního spisu vyplývá, že v rámci kontrol provedených ve dnech 21. 9. 2023, 3. 10. 2023, 6. 10. 2023 a 12. 10. 2023 byly zjištěny a zadokumentovány rikši umístěné v prostoru před provozovnami stěžovatelky na adresách Staroměstské náměstí 16, Praha 1, Václavské náměstí 18, a Karlova 14, vše Praha 1, a rovněž plachty umístěné mimo prostor provozovny stěžovatelky na adrese Karlova 14, Praha 1. O uvedených kontrolních zjištěních byl pořízen protokol o kontrole ze dne 30. 10. 2023, č. j. MHMP 2214861/2023 včetně obsáhlé fotodokumentace a videodokumentace, tvořící přílohu protokolu (č. 1. 5 správního spisu). Na všech záběrech z videodokumentace je vidět zaměstnance provozoven stěžovatelky, jak krátce po otevírací době provozoven vyjíždí s rikšou z provozovny a umísťují ji do prostoru před provozovnou na veřejně přístupné místo.

[46] Stěžovatelka podala proti kontrolním zjištěním námitky, následně bylo doručením o oznámení zahájení přestupkového řízení ze dne 6. 12. 2023, zahájeno se stěžovatelkou správní řízení, v němž byla správním orgánem I. stupně informována, že rozhodnutí ve věci bude v souladu s kontrolním řádem obsahovat rovněž vyřízení námitek podaných proti kontrolním zjištěním. Dne 28. 2. 2024 vydal správní orgán rozhodnutí č. j. MHMP 3226870/2024, kterým stěžovatelce podle § 35 písm. b) a § 46 zákona o odpovědnosti za přestupky, ve spojení s § 8a odst. 5 písm. b) zákona o regulaci reklamy, uložil pokutu ve výši 28 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení.

[47] Podle názoru Nejvyššího správního soudu poskytuje správní spis jednoznačnou oporu pro závěry správních orgánů stran naplnění podmínek pro postih stěžovatelky, která šířila reklamu na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona na území památkové rezervace v hlavním městě Praze v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci

pokračování

reklamy

a navazujícím ustanovení § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy.

[48] V tomto ohledu neobstojí ani námitky stěžovatelky ve vztahu k materiální stránce přestupku. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s hodnocením městského soudu, podle něhož rikši, bez zřetele k tomu, zda jsou osazeny reklamním poutačem, potištěny logem, popř. jiným vyobrazením obchodní společnosti, umístěné před provozovny stěžovatelky jsou komunikačním médiem, které nese reklamní sdělení. V případě rikši se jedná o dopravní prostředek (to namítá i sama stěžovatelka), který je jako takový zákonem o regulaci reklamy, resp. nařízením č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, zakázán. Za podstatnou je nutno považovat již skutečnost, že samotná rikša umístěná před příslušnou provozovnou upozorňuje potencionální zákazníky právě na tu konkrétní provozovnu, v níž jsou prováděny thajské masáže. Městský soud přitom odkázal na obsáhlé odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které následně doplnil vlastní úvahou ohledně povahy daného přestupku, kdy postačí, že došlo k šíření reklamy, aniž by bylo nutné prokazovat dopad do tržeb stěžovatelky, úplatnost reklamy, jakož i otázku vlastnického práva k rikšám.

[49] Polemika stěžovatelky stran LED pásek, technické způsobilosti rikš k provozu na pozemních komunikacích, otázky jejich vlastnictví atd. je tak v kontextu uvedeného zcela bezpředmětná, neboť k naplnění skutkové podstaty uvedeného přestupku postačuje, že reklama byla šířena komunikačním médiem, které je podle nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, zakázáno.

[50] Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě zdůrazňuje smysl regulace. Dle výše citované důvodové zprávy zákona o regulaci reklamy je smyslem ustanovení o reklamě zakázané dle nařízení obce 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. Je-li však smyslem regulace ochrana před reklamním smogem a hyzděním prostoru památkové zóny, pak rikša používaná k dopravě v asijských zemích a umístěvaná před provozovny stěžovatelky v centru historické Prahy na veřejně přístupných ulicích, představuje negativní jev a zakládá odpovědnost stěžovatelky za přestupek.

[51] Námitky stěžovatelky o extenzivním výkladu nebo šikanózním přístupu správních orgánů představují prosté popírání právního stavu. Nejvyšší správní soud již dříve (viz rozsudek ze dne 17. 10. 2024, č. j. 6 As 160/2023-82) vyložil, že naplňuje-li komunikační prostředek definici šíření na veřejně přístupném místě, pak jeho zařazením mezi zakázaná komunikační média nepřekročila Rada hl. m. Prahy rozsah zmocnění upravený v § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy: „[z]abrnutím určitého způsobu šíření reklamy do komunikačních médií upravených v § 3 nařízení č. 26/2005 není vyloučena podmínka vyjádřená v § 1 odst. 1 i návětí § 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.“

[52] Ke zbývajícím námitkám jako celku Nejvyšší správní soud uvádí, že v zásadě představují prosté popírání závěrů žalovaného a městského soudu a nepřinášejí žádnou otázku, která již nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena. Nejvyšší správní soud neshledal v závěrech městského soudu stran odůvodnění výše pokuty či uložení zvláštního opatření žádné nedostatky a ztotožnil se s nimi. NSS připomíná, že obsah kasačních námitek a kvalita jejich odůvodnění do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004 - 54). Kasační stížnost je přitom opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského, resp. městského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 3. 6. 2003, čj. 6 Ads 3/2003 - 73).

[53] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek městského soudu zrušit. Městský soud se věci stěžovatelky řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[54] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 5. prosince 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu