



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobce: **BIKERS CROWN, s.r.o., IČO 25988140**
sídlem Pražská 481, Chlumec nad Cidlinou IV, 503 51 Chlumec nad
Cidlinou
zastoupený advokátem JUDr. Jakubem Havlíčkem
sídlem Jana Koziny 1295/2a, 500 03 Hradec Králové
proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2024 č. j. MPO 15346/2024, ve věci
přestupku na úseku regulace reklamy

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2024 č. j. MPO 15346/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 4. 1. 2024 č. j. MSK 151859/2023, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 8a odst. 1 písm. b) zák. č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zák. č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), jehož se dopustil tím, že v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a na něj navazujícím čl. 2 nařízení Statutárního města Ostravy č. 2/2020 (dále jen „Nařízení města“), kterým se stanoví zákaz šíření reklamy na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, jako šířitel reklamy dle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy v době od 15. 12. 2021 do 13. 5. 2022 šířil na veřejně přístupném místě mimo provozovnu reklamu, a to na plachtě umístěné na boční stěně budovy na adrese Frýdlantská 3375/7, 702 00 Ostrava-Moravská Ostrava, tedy v rozporu s čl. 4 písm. e) Nařízení města a na místě vymezeném v čl. 2 písm. b) tohoto nařízení, tj. v ulici Frýdlantská. Za spáchání přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. V podané žalobě žalobce vymezil tyto žalobní body:

1) Nezákonnost napadeného rozhodnutí je založena na extenzivním výkladu ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a Nařízení města žalovaným, resp. správním orgánem I. stupně. Jednání žalobce, tj. umístění reklamní plachty na boční stěnu budovy, která je v jeho vlastnictví a ve které má provozovnu, nemohlo naplnit skutkovou podstatu předmětného přestupku. Nařízení města stanoví zákaz šíření reklamy na veřejně přístupných místech mimo provozovnu uvedených v čl. 2 tohoto nařízení. Pojem „veřejně přístupné místo mimo provozovnu“ je vymezen v čl. 1 odst. 2 Nařízení města tak, že se veřejně přístupným místem mimo provozovnu rozumí 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. Statutární město Ostrava pro účely pojmového vymezení „veřejně přístupné místo mimo provozovnu“ využilo poměrně extenzivní definici veřejného prostranství dle § 34 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní řízení), v platném znění (dále jen „zákon o obcích“). Zákon o regulaci reklamy sice umožňuje obcím, aby v rámci své působnosti upravily a vymezily, co se rozumí veřejně přístupným místem, na kterém je reklama zakázána (§ 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy), nicméně obec je povinna postupovat obezřetně a hledat smysl a účel tohoto zákonného ustanovení. Žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 1 As 149/2019-42, jehož závěr lze podle žalobce vztáhnout i na nyní souzenou věc. Soud v tomto rozhodnutí vyložil smysl a účel zák.

č. 384/2005 Sb., kterým se mění zákon o regulaci reklamy (dále jen „novela č. 384/2005 Sb.“), jímž byla doplněna ustanovení o možném zákazu reklamy šířené mimo provozovny na místech veřejně přístupných a dána pravomoc obcím tuto problematiku korigovat. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu bylo hlavním účelem novely č. 384/2005 Sb. zrušit

Shodu s prvopisem potvrzuje

reklamu šířenou živelným způsobem, obtěžující okolí, tak, aby nehyzdila památkově chráněné objekty atd. a dále se jednalo o ochranu před „reklamním smogem“, přílišným obtěžováním reklamou, hyzděním veřejného prostoru reklamou, znečišťováním veřejného prostoru (např. rozhazování reklamních letáků apod.). Smyslem takové regulace není zakázat veškerou reklamu, a dokonce ani veškerou reklamu ve veřejném prostoru.

Žalobce má za to, že samotná budova, ve které má umístěnu svoji provozovnu, nenaplnuje pojmové znaky „veřejně přístupného místa mimo provozovnu“. Umístění reklamy na této budově, a to v kontextu samotného okolí budovy (tj. nejsou zde památky ani veřejný park, budova je umístěna na pozemku žalobce i okolní pozemek je ve vlastnictví žalobce, reklama není nijak vulgární apod.), není jednáním, kterému by se smysl a účel právní úpravy snažil zamezit, a to zakázat reklamu obtěžující a hyzdící okolí, šířenou živelným způsobem atd. Žalovaný i správní orgán I. stupně však pouze mechanicky převzali úpravu obsaženou v Nařízení města, aniž by řádně zhodnotili a odůvodnili, z jakého důvodu je reklama žalobce v tomto konkrétním případě nezákonná. Žalobce je navíc přesvědčen, že stavba, ve které má umístěnu provozovnu, nemůže z povahy věci pojmově spadat pod „veřejně přístupné místo mimo provozovnu“. Pokud je reklamní plocha umístěna na budově žalobce, což je i skutkový závěr správního orgánu I. stupně, lze uzavřít, že tato reklama je umístěna na provozovně, nikoliv mimo provozovnu.

2) Napadené rozhodnutí neobsahuje konkrétní a srozumitelnou argumentaci, jakým způsobem byly správním orgánem I. stupně odstraněny vady vytýkané mu dříve žalovaným. Předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 23. 11. 2022 č. j. MSK 96507/2022 bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, jelikož postrádalo řádné odůvodnění týkající se argumentace žalobce, zejména stran interpretace zákona o regulaci reklamy a aplikace příslušného nařízení.

Dle žalobce nové rozhodnutí správního orgánu I. stupně tyto nedostatky nadále vykazuje a napadené rozhodnutí je nenapravilo. Správní orgán I. stupně se primárně zaměřil na rekapitulaci dosavadního průběhu správního řízení a vypořádání námitek žalobce zůstalo zcela povrchní. Namísto věcné argumentace se správní orgán I. stupně omezil na tvrzení, že jako dozorový a sankční orgán nemá kompetenci vyjadřovat se k obsahu a smyslu předmětného nařízení. Žalobce tak postrádá jasnou úvahu žalovaného, na jejímž základě považuje nové rozhodnutí správního orgánu I. stupně za přezkoumatelné a dostatečně odůvodněné pro účely správního řízení o přestupku. Zejména v otázce výkladu smyslu a účelu Nařízení města odvolací orgán hodnotí odůvodnění správního orgánu I. stupně v celkovém kontextu jako dostatečné a omlouvá určitou formální neobratnost. Žalobce naopak tuto neobratnost vnímá jako projev nedostatečné, resp. absentující argumentace, která rozhodnutí správního orgánu I. stupně činí opět nepřezkoumatelným.

Podle žalobce je správní orgán oprávněn a zároveň povinen při rozhodování o přestupcích vykládat předmětné nařízení a příslušná ustanovení zákona o regulaci reklamy a posuzovat smysl a účel těchto právních předpisů, jelikož to je základním předpokladem rozhodování o tom, zda jednání naplňuje skutkovou podstatu konkrétního přestupku na úseku regulace reklamy či nikoliv. Závěr správního orgánu I. stupně (potvrzený žalovaným) by při jeho rozvedení ad absurdum znamenal, že jakákoliv úprava přijatá představiteli územního samosprávného celku nemůže nikdy překročit meze dané zákonem a regulaci reklamy, pokud je jejím cílem ochrana občanů před zahlcením reklamním smogem, což je zjevně

Shodu s prvopisem potvrzuje

neudržitelny závěr, popírající samotný smysl zákona o regulaci reklamy. Smysl a účel právní úpravy je jednoduše zjištělný z důvodové zprávy k novele č. 384/2005 Sb., jak již žalobce uvedl. Žalobci není z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, z jakého důvodu považuje žalovaný vznesené námitky žalobce za liché, mylné nebo vyvrácené (viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009 č. j. 9 As 71/2008-109), neboť správní orgán se nevypořádal se vznesenými námitkami, pouze vyslovil svoji nezpůsobilost věc posuzovat a žalobce odkázal, aby ke své obraně využil jiných právních nástrojů a obrátil se se svým podnětem např. na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, na Statutární město Ostrava či na příslušný stavební úřad s žádostí o povolení stavby pro reklamy.

3) Statutární město Ostrava při vydání nařízení překročilo rámec svých zákonných pravomocí, zejména zákonného zmocnění dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, čímž jednalo v rozporu se zásadou *ultra vires*. Město vyložilo ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy v rozporu s jeho účelem a smyslem a přijalo nařízení s rozsahem širším, než zákon o regulaci reklamy umožňoval. Vybočení z mantinelů pro přijetí nařízení obce daných zákonem o regulaci potvrzuje i příloha č. 1 Nařízení města, obsahující grafické znázornění plošného rozsahu zákazu reklamy v obci, aniž by pro takto široce pojatý zákaz reklamy existoval legitimní důvod. Dle článku 95 odst. 1 Ústavy České republiky je soud při rozhodování věci oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem. Vzhledem k výše uvedenému podle žalobce obec při vydání nařízení postupovala v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a nařízení nemůže být pro svoji nezákonnost aplikováno.

3. Žalovaný ve vyjádření uvedl:

K žalobnímu bodu 1):

Žalovaný vycházel z platných norem, tyto aplikoval řádným způsobem a je ve shodě se správním orgánem I. stupně, že žalobce předmětný přestupek spáchal, když reklama byla prokazatelně šířena na veřejně přístupném místě mimo provozovnu, na němž se zakazuje reklama šířená komunikačními médii uvedenými v čl. 4 Nařízení města. Žalovaný poukázal na pojem „veřejně přístupné místo mimo provozovnu“, jak je definován v čl. 1 odst. 2 nařízení. Podle žalovaného i fasáda budovy, na které byla umístěna plachta s reklamou, naplňuje pojmový znak veřejně přístupného místa mimo provozovnu ve smyslu Nařízení města, resp. představuje místo „pod širým nebem“ mimo samotný vnitřní prostor provozovny, které je obecně přístupné „publiku“. V posuzovaném případě byla plachta umístěná na fasádě budovy komunikačním médiem, kterým byla reklama šířena do veřejného prostoru, tedy nepůsobila jen na spotřebitele uvnitř provozovny, ale zejména na spotřebitele ve veřejném prostoru. K námitce o extenzivní definici veřejného prostranství v Nařízení města žalovaný uvedl, že účelem vedeného správního řízení je zjištění, zda žalobce spáchal přestupek, nikoliv posuzování vhodnosti způsobu pojmového vymezení „veřejně přístupné místo mimo provozovnu“. Podle žalovaného z důvodové zprávy novely č. 384/2005 Sb. vyplývá, že hlavním smyslem a účelem zákona je umožnit obcím omezit rozsah reklamy a některých jejích forem podle konkrétních podmínek v jednotlivých obcích. Ve zvláštní části důvodové zprávy je výslovně uvedeno: „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 vlnající Shodu s prvopisem potvrzuje

transparenty apod“. Podle žalovaného není pro posouzení věci podstatné, že budova, ze které byla reklama šířena, je umístěna na pozemku žalobce a v jejím okolí nejsou památky ani veřejný park, ale stěžejní je, že reklama byla žalobcem šířena prostřednictvím plachty uchycené na fasádě budovy nacházející se v předmětné ulici. Reklama tedy byla šířena na veřejně přístupném místě mimo provozovnu, na němž se zakazuje, i přesto, že plachta, kterou byla reklama šířena, byla umístěna na budově ve vlastnictví žalobce postavené na pozemku rovněž v jeho vlastnictví. Účelem reklamy bylo působit na možné spotřebitele ve veřejném prostoru, nikoliv v prostorách provozovny. Šířením předmětné reklamy se tak žalobce dopustil jednání, kterému se zákon o regulaci reklamy snaží zamezit. Z definice veřejně přístupného místa mimo provozovnu nevyplývá, že by takovým místem měla být stavba, ale naopak jsou jím další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví k těmto prostorům.

K žalobnímu bodu 2):

Žalovaný považuje odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za dostatečné, a to se zřetelem k tomu, že účelem tohoto řízení není přezkum platného a účinného Nařízení města, resp. otázka jeho závazného výkladu, ale zjištění, zda žalobce porušil zákon o regulaci reklamy. V tomto kontextu je z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zřejmé, že se správní orgán I. stupně dostatečně vypořádal se skutečností, že se předmětného přestupku dopustil žalobce a že k šíření reklamy došlo na veřejně přístupném místě mimo provozovnu. Z celkového vyznění odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že se správní orgán I. stupně vypořádal

i s námitkou výkladu smyslu a účelu nařízení, neboť v odůvodnění rozhodnutí vysvětlil platnou právní úpravu Nařízení města i zmocnění, které je upraveno v zákoně a rovněž uvedl, že toto nařízení na posouzený případ aplikoval. Námitce žalobce o nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí proto nelze přisvědčit. Podle žalovaného správní orgán I. stupně postupoval ve svém rozhodnutí v souladu se závazným právním názorem, který žalovaný uvedl ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 9. 10. 2023 č. j. MPO 7514/2023, čímž došlo k nápravě nedostatků předchozího rozhodnutí.

K žalobnímu bodu 3):

Žalovaný odmítl názor žalobce, že Statutární město Ostrava při vydání nařízení překročilo rámec svých zákonných pravomocí. Přezkum platného a účinného nařízení není účelem vedeného správního řízení. Podle žalovaného tím žalobce pouze odvádí pozornost od stěžejního. Žalovaný má za to, že žalobce přestupek spáchal a dodává, že rozhodování o zrušení právních předpisů (např. zákonů, nařízení vlády, ministerských vyhlášek, obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů) nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo příslušným zákonem, přísluší podle článku 87 Ústavy Ústavnímu soudu.

4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě a dále

Shodu s prvopisem potvrzuje

skutkovým a právním stavem ke dni vydání správních rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen „s. ř. s.“).

6. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dne 24. 2. 2022 byl na základě oznámení o podezření ze spáchání přestupku zahájen u žalobce dozor na dodržování zákona o regulaci reklamy, jehož výsledkem je protokol ze dne 13. 5. 2022, proti jehož závěrům podal žalobce námitky. Námitky byly vyřízeny zamítnutím ze dne 29. 6. 2022. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 20.7. 2022 příkaz, proti kterému podal žalobce v zákonné lhůtě odpor. V dalším řízení správní orgán I. stupně poté, co žalobci sdělil, že má možnost se seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim, čehož žalobce nevyužil, vydal prvostupňové rozhodnutí ze dne 23. 11. 2022, jímž žalobce uznal vinným přestupkem dle § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy. Toto rozhodnutí bylo na základě odvolání žalobce zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 10. 2023 a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. V intencích zrušujícího rozhodnutí správní orgán I. stupně pokračoval v přestupkovém řízení, opět v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu vyzval žalobce k seznámení se s podklady rozhodnutí a případnému vyjádření, čehož žalobce nevyužil. Následně vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí ze dne 4. 1. 2024 č. j. MSK 151859/2023, jímž uznal žalobce vinným posuzovaným přestupkem, kterého se žalobce dopustil tím, že v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a na něj navazujícím čl. 2 Nařízení města jako šířitel reklamy dle § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy, v době od 15. 12. 2021 do 13. 5. 2022 šířil na veřejně přístupném místě mimo provozovnu reklamu „MYSLI NA BEZPEČNOST, AIRBAGY NA MOTO...“, a to na plachtě umístěné na boční stěně budovy na adrese Frýdlantská 3375/7, 702 00 Ostrava-Moravská Ostrava, tedy způsobem v rozporu s čl. 4 písm. e) Nařízení města a na místě vymezeném v čl. 2 písm. b) Nařízení města- vymezená ulice Frýdlantská. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání obsahově obdobné jako následně podaná žaloba, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.
7. Podle ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, zakazuje se reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jinými 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 odst. 5.
8. Dle ust. § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, obec v nařízení vydaném podle odst. 1 písm. d) stanoví
- a) veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odst. 1 písm. d) zakázána
 - b) dobu, v níž je reklama podle odst. 1 písm. d) zakázána
 - c) druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama podle odst. 1 písm. d) šířena, popř. též
 - d) akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.

9. Statutární město Ostrava usnesením Rady města ze dne 31. 3. 2020 vydalo podle § 11 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích a § 2 odst. 1 písm. d) a odst. 5 zákona o regulaci reklamy nařízení města č. 2/2020, které stanoví zákaz šíření reklamy komunikačními médii uvedenými v čl. 4 tohoto nařízení na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, uvedených v čl. 2 tohoto nařízení (čl. 1 odst. 1 nařízení).
10. Dle čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení veřejně přístupným místem mimo provozovnu se pro účely tohoto nařízení rozumí všechna náměstí, ulice, tržnice, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.
11. V čl. 2 nařízení jsou vymezena veřejně přístupná místa, na nichž je reklama zakázána. Rozsah zákazu dle čl. 2 písm. b) je specifikován v příloze č. 1 nařízení.
12. Krajský soud se z logiky věci primárně zabýval důvodností žalobního bodu 3), v němž žalobce namítl nezákonnost Nařízení města, kdy při jeho vydání bylo postupováno v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, a tudíž podle žalobce nemůže být Nařízení města správními orgány v přestupkovém řízení aplikováno.
13. Ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy obsahuje zmocnění pro obce vydat v přenesené působnosti nařízení, jež by stanovilo ve smyslu ust. § 2 odst. 5 téhož zákona veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odst. 1 písm. d) zakázána včetně doby zákazu, druhu komunikačních médií, kterými nesmí být reklama šířena a akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.
14. V souladu s touto právní úpravou vydalo Statutární město Ostrava nařízení č. 2/2020 ze dne 31. 3. 2020, v jehož čl. 2 písm. a) a b) vymezilo veřejně přístupná místa, na nichž je reklama zakázána. Pod písm. a) jde o památkové zóny Moravská Ostrava, Ostrava-Přívoz, Ostrava-Vítkovice a Ostrava-Poruba ve smyslu vyhl. č. 108/2003 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných městech a obcích za památkové zóny a určování podmínek pro jejich ochranu a pod písm. b) jde o výčet ulic na území Statutárního města Ostravy v rozsahu specifikovaném v příloze č. 1 Nařízení města, která představuje mapové zobrazení města a v něm vymezené území ohraničené ulicemi a náměstími (jejichž výčet je uveden v čl. 2 písm. b) Nařízení města), v němž se reklama na veřejně přístupných místech mimo provozovnu zakazuje.
15. Podle ust. § 11 odst. 1 zák. o obcích, obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.
16. 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 (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 6/15).

Shodu s prvopisem potvrzuje

17. Na základě výše uvedeného má krajský soud za to, že v posuzované věci není pochyb, že obec (zde Statutární město Ostrava) byla zákonem, a to ust. § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, konkrétně a výslovně zmocněna vydat na základě tohoto zákona a v jeho mezích nařízení obce. Pokud se v žalobě tvrdí, že při vydání Nařízení města obec překročila rámec svých zákonných pravomocí, zejména zákonného zmocnění dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, jde toliko o obecnou konstataci, kterou žalobce žádným způsobem argumentačně nepodložil. Žalobce pouze poukázal na účel a smysl § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci a namítl, že Nařízení města je rozsahem širší než zákon umožňuje, aniž by však konkretizoval, v čem nepřípustné rozšíření spatřuje. Takto obecné žalobní tvrzení nesplňuje základní kritéria požadovaná konstantní judikaturou správních soudů, pokud jde o stanovení rámce soudního přezkumu (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010 č. j. 4 As 3/2008-78, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 2162/2011). Soud na základě takto obecné formulace žalobního bodu nemůže přisvědčit opodstatněnosti žalobního tvrzení.
18. Soud dále v návaznosti na výše zmiňovaná kritéria určená Ústavním soudem (odst. 15 tohoto rozsudku) v obecné rovině doplňuje, že Nařízení města lze označit za dostatečně obecné, působící vůči neurčité množině adresátů, nezasahující svým obsahem do věcí vymezených zákonem či jiným právním předpisům. Po obsahové stránce nařízení odráží prostor, který byl obcím vymezen zmocňujícím zákonem, přičemž konkrétní plošné vymezení míst, v nichž platí zákaz šíření reklamy na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, je dle názoru soudu výrazem práva obce na samosprávu.
19. Žalobce ve své argumentaci odkázal také na přílohu č. 1 Nařízení města, která má podle jeho názoru prokazovat vybočení ze zákonem o regulaci reklamy daných mantinelů pro přijetí nařízení obce. Krajský soud na základě pouze takto prostého odkazu na danou přílohu nemůže posoudit opodstatněnost vznesené námitky, neboť odkaz sám o sobě, bez dalšího přiblížení žalobcovy úvahy, k tomu nepostačuje. Příloha č. 1 Nařízení města, jak již bylo výše uvedeno, obsahuje grafické znázornění plošného zákazu reklamy v obci, které je nutno vnímat v návaznosti na textovou část Nařízení města, konkrétně čl. 2 písm. b) a také čl. 1 odst. 2, jenž stanoví, co je myšleno veřejně přístupným místem mimo provozovnu. Vymezení míst zákazu umístění reklamy na území obce podle názoru soudu spadá plně do kompetence obce a je vyjádřením jejího práva na samosprávu.
20. Vymezení veřejně přístupného místa mimo provozovnu vychází částečně z definice veřejného prostranství dle § 34 zák. o obcích, podle kterého veřejný 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 vlastnictví k tomuto prostoru. Lze uvést, že ze shodné právní úpravy vycházejí ve vymezení pojmu *veřejně přístupné místo mimo provozovnu* také např. Nařízení č. 26/2005 Hlavního města Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejných místech mimo provozovnu a shodné Nařízení č. 7/2019 Statutárního města Brna.

21. Krajský soud shrnuje, že pokud Statutární město Ostrava (stejně jako další města) vyšlo při vymezení pojmu veřejně přístupné místo mimo provozovnu z ust. § 34 zákona o obcích, které definuje pojem *veřejné prostranství*, lze zvolený způsob vnímat jako přiléhavý a logicky zdůvodnitelný, když definici veřejného prostranství je možno co nejbližše připodobnit pojmu veřejně přístupné místo (mimo provozovnu), který používá zákon o regulaci reklamy jako neurčitý právní pojem, potažmo nařízení obcí vydaná na základě zákonného zmocnění v tomto zákoně. Pojem veřejně přístupné místo je pak dále v zákoně o regulaci reklamy upřesněn určením *mimo provozovnu*. Pokud tedy Nařízení města takto naplnilo pojem *veřejně přístupné místo mimo provozovnu*, soud v tom nespatřuje porušení zákona o regulaci reklamy ani překročení zákonného zmocnění obcí.
22. Krajský soud tedy vázán obsahem žalobních tvrzení (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) neshledal nezákonnost Nařízení města, a tudíž ani důvody, které by vylučovaly jeho aplikaci v nyní posuzované věci.
23. Třetí žalobní bod krajský soud důvodný neshledal.
24. V prvním žalobním bodě žalobce namítl, že samotná budova, ve které má umístěnu svoji provozovnu, nenaplnuje pojmové znaky *veřejně přístupného místa mimo provozovnu* a umístění reklamy na této budově v kontextu okolí budovy, kde nejsou památky, ani veřejný park, není jednáním, kterému by se smysl a účel právní úpravy snažil zamezit. Budova je umístěna na pozemku žalobce, okolní pozemek je ve vlastnictví žalobce, reklama není nijak závadná. Žalobce namítl, že správní orgány obou stupňů nevyhodnotily a neodůvodnily, proč je reklama žalobce v tomto konkrétním případě nezákonná.
25. Shodnou námitku vznesl žalobce již v průběhu řízení a správní orgán I. stupně se s ní vypořádal na str. 7 prvostupňového rozhodnutí odkazem na § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy a na obsah Nařízení města, jímž byl vymezen prostor, který je hodný ochrany před reklamním smogem.
26. Žalovaný na str. 9–10 napadeného rozhodnutí k téže otázce nad rámec odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že fasáda budovy, na které byla umístěna plachta s reklamou, naplňuje pojmový znak veřejně přístupného místa mimo provozovnu ve smyslu citovaného nařízení, neboť reklama nepůsobila na spotřebitele uvnitř provozovny, ale šířila se ve veřejném prostoru. Žalovaný označil za rozhodné také to, že reklama byla šířena prostřednictvím plachty uchycené na fasádě budovy, tedy prostřednictvím média zakázaného čl. 4 Nařízení města, tj. plachtami z jakéhokoliv materiálu, upevněnými či zavěšenými na stavbách, kdy účelem bylo působit na možné spotřebitele ve veřejném prostoru, a nikoliv v prostorách provozovny.
27. S tímto odůvodněním se krajský soud ztotožňuje, neboť vyjadřuje podstatu úpravy plynoucí z Nařízení města, a to při respektování zákonné úpravy obsažené v zákoně o regulaci reklamy. Soud doplňuje, že vlastnictví žalobce ke stavbě, na níž byla reklama umístěna, jakož i k pozemku pod ní a kolem ní, je s ohledem na čl. 1 odst. 2 Nařízení města zcela irelevantní. Shodu s prvopisem potvrzuje

Žalovaný rovněž srozumitelně vyložil pojem *veřejně přístupné místo mimo provozovnu* jako místo vymezené čl. 2 Nařízení města, z něhož se zde umístěná reklama šířila do veřejného (veřejně přístupného) prostoru.

28. Krajský soud uzavírá, že ačkoliv se správní orgán I. stupně s touto námitkou žalobce ve svém rozhodnutí vypořádal toliko odkazem na obsah Nařízení města a zákon o regulaci reklamy, žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 9-10) doplnil výstižnou argumentaci, proč považuje konkrétní místo šíření reklamy za *veřejně přístupné místo mimo provozovnu* a jednání žalobce za naplnění skutkové podstaty řešeného přestupku. Platí přitom, že dle ustálené rozhodovací praxe NSS tvoří řízení před správním orgánem I. a II. stupně jeden celek. Projevem této zásady jednoty správního řízení je pak to, že odvolací orgán může odstranit vady odůvodnění správního orgánu I. stupně tím, že prvoinstanční rozhodnutí doplní či koriguje svým odůvodněním, jednak to, že není nezbytné, aby se odvolací orgán podrobně vypořádával s otázkami, které již byly zodpovězeny správním orgánem prvostupňovým, pokud se s jejich posouzením ztotožňuje. Za takové situace postačí, pokud na konkrétní pasáže rozhodnutí správního orgánu I. stupně s osvojující poznámkou poukáže (viz např. rozsudky NSS sp. zn. 6 Ads 134/2012, sp. zn. 6 As 161/2013 nebo sp. zn. 2 Ads 171/2019- všechny dostupné na [www. nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Krajský soud proto v této části první žalobní bod důvodným neshledal.
29. Dále žalobce v rámci tohoto žalobního bodu namítl extenzivnost definice veřejně přístupného místa mimo provozovnu použité v Nařízení města, vycházející z definice pojmu veřejné prostranství v § 34 zákona o obcích.
30. K uvedenému se již krajský soud vyslovil výše v rámci svého vypořádání třetího žalobního bodu, na něj plně odkazuje.
31. Žalobce rovněž poukázal na rozsudek NSS č. j. 1 As 149/2019-42, v němž byl vyložen smysl a účel novely č. 384/2005 Sb., a jenž žalobce považuje za příléhavý pro nyní souzenou věc.
32. Krajský soud se s tímto názorem žalobce neztotožňuje. Je sice pravdou, že NSS v tomto rozsudku vyložil smysl a účel novely zákona o regulaci reklamy, nicméně skutkově posuzoval věc odlišnou, neboť šlo o případ, kdy byla reklama ve formě reklamního polepu umístěna na vnitřní stěnu prosklené výlohy provozovny a působila na veřejnost z vnitřního prostoru provozovny (prosklené výlohy) nikoliv z místa mimo provozovnu. Jednalo se tedy o případ odlišný, neboť u žalobce reklamní plachta působila z vnějšího prostoru budovy, v níž má provozovnu, směrem do vnějšího prostoru veřejně přístupného místa. V odkazovaném rozsudku se NSS přiklonil k tomu, že v souzené věci právní norma nedala z pohledu jejího adresáta jednoznačnou odpověď na to, zda určité jednání je či není správním deliktem, a proto se přiklonil k výkladu svědčícímu ve prospěch adresáta regulace (viz rozsudek NSS sp. zn. 1 As 149/2019, bod 23). To však není případ žalobce právě pro odlišné skutkové okolnosti umístění reklamy.

Shodu s prvopisem potvrzuje

33. Na základě výše uvedeného neshledal krajský soud důvodným ani první žalobní bod.
34. V druhém žalobním bodě žalobce namítl, že napadené rozhodnutí neobsahuje konkrétní a srozumitelnou argumentaci, jakým způsobem byly správním orgánem I. stupně odstraněny vady vytýkané mu dříve žalovaným, když předchází rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 23. 11. 2022 bylo žalovaným zrušeno pro nepřezkoumatelnost, neboť postrádalo odůvodnění týkající se argumentace žalobce k otázce interpretace zákona o regulaci reklamy a aplikace Nařízení města. Podle žalobce se ani v případě v pořadí druhého prvoinstančního rozhodnutí situace nezměnila, když vykazuje stejné nedostatky.
35. Žalovaný se se shodnou odvolací námitkou vypořádal na str. 8-9 napadeného rozhodnutí.
36. Obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že toto žalobní tvrzení koresponduje s odvolací námitkou č. 1 směřující proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobce namítal, že správní orgán I. stupně měl provést výklad Nařízení města za situace, kdy je měl v přestupkovém řízení aplikovat. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že k Nařízení města, co do jeho smyslu či účelu a obsahu, se nemůže vyjadřovat, neboť takovou kompetenci nemá (str. 5 prvostupňového rozhodnutí).
37. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ke shodné odvolací námitce uvedl, že účelem správního řízení není přezkum platného a účinného Nařízení města, ani otázka jeho závazného výkladu, ale zjištění, zda obviněný spáchal předmětný přestupek (str. 9 napadeného rozhodnutí). Žalovaný dále odkázal na str. 7 prvostupňového rozhodnutí, kde se správní orgán I. stupně vyjádřil k materiálnímu znaku přestupku a mj. uvedl, že *„jednání žalobce je postižitelné, neboť představitelé územního společenství Města Ostravy dospěli k závěru, že prostor vymezený v nařízení je hoden ochrany před reklamním smogem specifické formy, kdy jednání obviněné právnické osoby tuto ochranu narušovalo způsobem vymezeným ve výroku tohoto rozhodnutí. Obviněná právnická osoba zasáhla do této ochrany a narušila ji a způsobila škodlivý následek, když umístila uvedenou reklamu a tímto negativním zásahem zatížila uvedený prostor vizuálním smogem“*.
38. Krajský soud souhlasí s tvrzením, že správnímu orgánu v rámci probíhajícího správního řízení nepřísluší provádět výklad smyslu a účelu právních norem, a to ani nařízení obcí, které jsou pro ně závaznými právními předpisy. Taková kompetence náleží výlučně soudům. Nicméně, jiná je situace, pokud jde o výklad neurčitých právních pojmů. Dle konstantní judikatury NSS, má-li správní orgán aplikovat právní normu obsahující neurčitý právní pojem, musí jej nejprve obecně vymezit a vyložit, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem (srov. rozsudky NSS č. j. 10 As 252/2015-77, č. j. 1 As 10/2003-58, č. j. 8 Afs 214/2019).

39. Neurčitý právní pojem (zde *veřejně přístupné místo mimo provozovnu*) nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoli. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení (viz rozsudek NSS č. j. 5 As 47/2011-77).
40. V nyní souzené věci je neurčitý právní pojem *veřejně přístupné místo* vyložen v čl. 1 odst. 2 Nařízení města, který obsahuje jeho definici, jejíž obsah krajský soud posoudil již výše (odst. 21 tohoto rozsudku). Dodatek *mimo provozovnu* vyložil žalovaný na str.10 napadeného rozhodnutí tak, že jde o takové umístění, kdy se reklama šíří ve veřejném prostoru, a nikoliv uvnitř provozovny. S tímto výkladem se krajský soud ztotožňuje, považuje jej za výstižný a odpovídající smyslu a účelu zákonné úpravy dle důvodové zprávy k novele č. 384/2005 Sb. (viz také rozsudek NSS sp. zn. 1 As 149/2019). Současně žalovaný na str. 10 napadeného rozhodnutí poukázal na zcela rozhodující skutečnosti žalobcova případu, a sice, že reklama umístěná na budově, v níž má žalobce provozovnu, se šířila do veřejného prostoru mimo provozovnu, a to prostřednictvím média zakázaného dle čl. 4 Nařízení města a rovněž v místě, kde je to čl. 2 písm. b) nařízení výslovně zakázáno (ul. Frýdlantská).
41. Krajský soud shrnuje, že závěr žalovaného, že žalobce popsaným jednáním, jež je mu kladeno za vinu, naplnil skutkovou podstatu daného přestupku, má za plně odůvodněný, nevzbuzující žádné pochyby. Obsahem správního spisu má skutkový stav za náležitě prokázaný.
42. Jelikož krajský soud neshledal žádný žalobní bod důvodným, žalobu v souladu s ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.
43. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když dle obsahu soudního spisu procesně úspěšnému žalovanému nevznikly s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 25. května 2026

Shodu s prvopisem potvrzuje

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje