



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Cestovní agentura ALLVATOURS, spol. s r. o.**, se sídlem Botel Admirál, Hořejší nábřeží, Praha 5, zastoupena Mgr. Tomášem Mužíkem, advokátem se sídlem Pařížská 67/11, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2016, č. j. MPO 64166/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2020, č. j. 5 A 41/2017 - 55,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** 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 :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 10. 2016, č. j. MHMP 1785456/2016, uložil Magistrát hlavního města Prahy, odbor živnostenský a občanskoprávní (dále jen „magistrát“), žalobkyni pokutu ve výši 20.000 Kč za porušení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), ve spojení s § 1 odst. 1 nařízení č. 26/2006 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu (dále jen „nařízení“). Žalobkyně se tohoto jednání dopustila tím, že minimálně ve dnech 16. 2., 12. 3. a 10. 4. 2015 šířila reklamu na kovové konstrukci umístěné na ledolamu vedle Botelu Admirál na řece Vltavě, Praha 5, a to prostřednictvím komunikačního média – plakátu uchyceného na kovové desce s vyobrazením etikety piva Pilsner Urquell a textem „Pilsner Urquell, Originalita. To pravé bohatství, Pouze pro starší 18 let“ a dále prostřednictvím komunikačního média - kovové desky s vyobrazením etikety piva Pilsner Urquell umístěné na nábřeží. Dále magistrát uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč a nařídil odstranění reklamy. Žalovaný odvolání stěžovatelky zamítl.

[2] Zamítavé rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Uvedla, že vlastní Botel Admirál, jehož součástí je od roku 1971 ledolam umístěný v korytě řeky Vltavy, jehož funkcí je chránit botel a také fungovat jako nosič reklamy. Žalovaný i magistrát vyšli při posouzení, zda je ledolam reklamním zařízením, ze sdělení Městské části Praha 5, stavebního úřadu ze dne 31. 5. 2016, č. j. MC05 34812/2016 (dále jen „sdělení“). Z něj vyplývá, že reklama na ledolamu není reklamním zařízením ve smyslu § 3 odst. 2 ani stavbou podle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalobkyně namítala, že sdělení není rozhodnutím a navíc posuzuje ledolam podle předpisů, které v době jeho realizace nebyly účinné. Sdělení nemůže sloužit k odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, když samo není odůvodněno. Navíc Úřad Městské části Praha 5 není příslušný k posouzení ledolamu jako reklamního zařízení. Současně tento úřad v minulosti ledolam označil za reklamní zařízení v jiných rozhodnutích. Žalobkyně dále tvrdila, že ledolam je plovoucím zařízením. Žalovaný ani magistrát se nevypořádali s tím, z jakého předpisu vyplývá, že stavební úřad se může vyjádřit k plovoucímu zařízení v korytě řeky. V tomto ohledu jsou rozhodnutí nepřezkoumatelná.

[3] Dále žalobkyně uvedla, že pasport vodního díla vydaný odborem ochrany prostředí magistrátu ze dne 11. 8. 2015 ověřuje pouze to, že stavba pro reklamu není součástí ledolamu, ale jeho povahu vůbec neřeší. Sdělení je navíc v přímém rozporu s dopisem odboru památkové péče magistrátu ze dne 21. 4. 2016, ve kterém je uvedeno, že nejde o nemovitost. Stavební úřad tedy nemohl ledolam posoudit. Pravomoc k tomu měla Státní plavební správa, protože jde o plovoucí zařízení podle § 2 písm. g) zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě (dále jen „zákon o vnitrozemské plavbě“).

[4] Při ústním jednání před soudem dne 11. 2. 2020 žalobkyně sdělila, že podala žádost o registraci ledolamu „jako plovoucího plavidla“ u Státní plavební správy a zároveň namítala, že se správní orgány měly zabývat tím, kdo je vlastníkem ledolamu.

[5] Městský soud žalobu neshledal důvodnou. K námitce, že sdělení stavebního úřadu není správním rozhodnutím, žalobkyni přitakal. To však není pro posouzení věci relevantní. Skutečnost, že ledolam byl realizován za účinnosti jiných předpisů, nezbavuje žalobkyni povinnosti dodržovat nyní účinné právní předpisy. Sdělení bylo podle městského soudu přípustným důkazním prostředkem, přičemž svědčí o skutečném účelu ledolamu, kterým je ochrana botelu před nepříznivými účinky vod. Tvrzení, že žalovaný jiné ledolamy označil v jiných rozhodnutích za reklamní zařízení, považoval městský soud za nedoložené, neboť žalobkyně žádná taková rozhodnutí nepředložila.

[6] Ohledně pravomoci odboru ochrany prostředí magistrátu městský soud vyslovil, že žalovaný odkázal na relevantní právní úpravu, ze které vyplývá, že odbor byl jakožto vodoprávní úřad a speciální stavební úřad příslušný věc posoudit. Rozhodnutí žalovaného tak není nepřezkoumatelné. K namítanému rozporu sdělení stavebního úřadu a vyjádření odboru ochrany prostředí pak městský soud konstatoval, že charakter ledolamu jako vodního díla nevyklučuje kompetenci obecného stavebního úřadu posoudit, zda se jedná o reklamní zařízení podle stavebního zákona. Na druhou stranu skutečnost, že jde o vodní dílo, nezakládá pravomoc Státní plavební správy. Podle názoru městského soudu podloženého výkladem zákona o vnitrozemské plavbě ledolam není plavidlem, a nebyla tak dána pravomoc Státní plavební správy. Konečně k otázce vlastnictví ledolamu soud konstatoval, že jde o námitku neuplatněnou ve lhůtě pro rozšíření žalobních bodů (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“), a proto se jí nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, ve které namítá, že ledolam je plavidlem, pročej jej není možné posoudit podle stavebního zákona. Správní orgány měly vycházet z toho, že jde o plavidlo, přičemž odkázala na osvědčení

Státní plavební správy ze dne 11. 2. 2020, které přiložila ke kasační stížnosti. Dále brojí proti tomu, že správní orgány nedostatečně aplikovaly vyšetřovací zásadu. Správní orgány měly důkladně zjistit skutkový stav a dojít k závěru, že ledolam je plavidlem, což stěžovatelka i aktivně namítala. Správní orgány se samy neobrátily na Státní plavební správu a tuto činnost musela nahradit sama stěžovatelka. Městský soud se následně odmítl povahou ledolamu jakožto plavidla zabývat s odkazem na skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ačkoliv podle stěžovatelky tento stav existoval již na počátku řízení a Státní plavební správa jej nyní v osvědčení pouze potvrdila.

[8] Závěr městského soudu, že ledolam není plavidlem, považuje stěžovatelka za rozporný se zjištěním Státní plavební správy. Správní orgány měly ledolam posoudit jako „*funkční a faktický celek*“ a nikoliv se zaměřit pouze na jeho kovovou desku. Stěžovatelka má za to, že tím došlo v řízení k vadě, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Městský soud také nesprávně posoudil otázku, zda nařízení zakazuje šíření reklamy na dopravních prostředcích, jejichž hlavním účelem není šíření reklamy.

[9] Správní orgány i městský soud také pochybily, pokud učinily závěr, že ledolam není reklamním zařízením ani stavbou pro reklamu. Výklad žalovaného a městského soudu považuje stěžovatelka za účelový, postihující ji za jednání, které není správním deliktem. Navrhla zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Botel Admirál včetně ledolamu nejsou plavidlem podle zákona o vnitrozemské plavbě. Tvrzení stěžovatelky o opaku je nepodložené. Žalovaný nepovažuje ledolam za plavidlo, ale za vodní dílo, jak ostatně uvedl městský soud. Odkaz na registraci ledolamu jako plavidla Státní plavební správou považuje žalovaný za účelový, neboť při ústním jednání před městským soudem stěžovatelka uvedla, že žádost o registraci ledolamu teprve podala. V době rozhodování správních orgánů a městského soudu tedy žádné rozhodnutí Státní plavební správy neexistovalo. Tvrzení stěžovatelky o vadě řízení žalovaný odmítl. Kovová deska nebyla posuzována odděleně od funkčního celku Botelu Admirál, protože ten jako takový nebyl předmětem řízení. V něm šlo o posouzení charakteru ledolamu a toho, zda se stěžovatelka dopustila správního deliktu nedovoleným šířením reklamy v rozporu s nařízením a zákonem o regulaci reklamy.

[11] Pokud jde o stěžovatelkou namítanou povahu ledolamu, podle žalovaného není plavidlem, reklamním zařízením ani stavbou, a tudíž jím podle zákona o regulaci reklamy a nařízení nelze šířit reklamu. Co se týče kompetence konkrétních správních úřadů vyjádřit se k povaze ledolamu, považuje žalovaný stěžovatelčiny námitky za liché. Ledolam není plovoucím zařízením, ale vodním dílem, a proto byly příslušné orgány oprávněné se k němu vyjádřit. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[13] Předmětem přezkumu v nynější věci je, zda městský soud správně posoudil jako zákonný závěr správních orgánů, dle kterých stěžovatelkou provozovaný ledolam šířil reklamu zakázaným způsobem.

[14] Zákon o regulaci reklamy v § 2 odst. 1 písm. d) zakazuje reklamu „*šířenou 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.*“ Dovoleným reklamním nebo propagačním zařízením se rozumí „*informační a reklamní*

panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení“ (§ 3 odst. 2 stavebního zákona) a stavba pro reklamu (§ 2 odst. 3 *in fine* stavebního zákona).

[15] Nařízení pak zakazuje reklamu na veřejně přístupných místech mimo provozovnu na území Pražské památkové rezervace, pokud nejde o dovolené reklamní zařízení (§ 1 odst. 1), přičemž veřejně přístupným místem mimo provozovnu se rozumí „*prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“ (§ 1 odst. 2).

[16] Ustanovení § 3 nařízení vymezuje komunikační média, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech. Jsou to:

- a) letáky, navštívenky a vizitky šířené vůči neznámému adresátovi,
- b) **plakáty**, kromě těch, které jsou na základě smlouvy uzavřené s hlavním městem Prahou umístěny na městském mobiliáři, a dále tabule, tyče, pulty, či jiné konstrukce a zařízení, ať pohybující se, nesené, opřené či zavěšené, včetně jejich osvětlení, upoutané balóny nebo jiné tvary a **plovoucí předměty**,
- c) **dodatečné konstrukce na dopravních prostředcích prezentující reklamu jakýmkoli způsobem**,
- d) zařízení šířící reklamu zvukem či obrazem, s výjimkou rozhlasového a televizního vysílání,
- e) **dopravní prostředky, umístěné na veřejně přístupném místě za účelem šíření reklamy nebo dopravní prostředky, u nichž je hlavním účelem jízdy šíření reklamy** (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[17] Stěžovatelka namítala, že správní orgány měly posoudit ledolam jako celek, nikoliv odděleně. Pokud stěžovatelka tvrdí, že funkcí ledolamu byla od počátku též funkce propagační, pak to nevylučuje závěr, k němuž dospěly správní orgány a následně i městský soud. Skutečnost, že ledolam byl od roku 1971 užíván i jako reklamní zařízení, nezbavuje stěžovatelku povinnosti jednat v souladu s později účinnými obecně závaznými právními předpisy, konkrétně zákonem o regulaci reklamy a nařízením. Podle výše uvedeného výčtu obecně závazných právních předpisů je šíření reklamy dovoleno pouze v případech, že se jedná o reklamní či propagační zařízení nebo stavbu pro reklamu podle stavebního zákona. Existenci těchto výjimek pak jednoznačně vyloučilo sdělení stavebního úřadu.

[18] Stěžovatelka se také mýlí, pokud tvrdí, že nařízení nezakazuje šíření reklamy na dopravních prostředcích, jejichž hlavním účelem není šíření reklamy. Nařízení ani zákon o regulaci reklamy nerozlišují reklamní prostředky podle jejich primárního účelu. Podle § 3 písm. d) nařízení platí, že „*dopravní prostředky, umístěné na veřejně přístupném místě za účelem šíření reklamy nebo dopravní prostředky, u nichž je hlavním účelem jízdy šíření reklamy*“ jsou zakázanými komunikačními médii. Podle Nejvyššího správního soudu však slovní spojení „*umístěné na veřejně přístupném místě za účelem šíření reklamy*“ nelze chápat tak, že by se měl zkoumat hlavní účel využití dopravního prostředku, ale pouze to, zda byl umístěn na určitém místě za účelem propagace. To ostatně plyne i z další věty „*nebo dopravní prostředky, u nichž je hlavním účelem jízdy šíření reklamy.*“ Jízda za účelem šíření reklamy jistě nevylučuje, aby byl dopravní prostředek užit také pro jízdu běžnou. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 5 As 48/2009 - 76 plyne, že „*[...] pro naplnění samotné definice reklamy není podstatné, jaké jsou pohnutky šířitele reklamy k této činnosti, zda ji provádí za úplatu nebo bezúplatně či zda jde nebo nejde o součást jeho vlastního podnikání.*“ Opačný výklad by vedl k obcházení účelu nařízení i zákona o regulaci reklamy a fakticky by poskytl stěžovateli monopol na reklamu v území, na němž je šíření reklamy zakázáno. Současně kasační soud připomíná, že stěžovatelka v řízení před správními orgány ani městským soudem nijak neprokázala, že by ledolam byl schopný plavby a byl tak dopravním prostředkem. Fakt, že bez něj může hotel obtížně fungovat, z něj sám o sobě nečiní zařízení schopné plavby a přepravy cestujících - tedy dopravní prostředek.

[19] Nejvyšší správní soud tedy považuje argumentaci stěžovatelky za tendenční. Není zcela zřejmé, kam její námitky směřují, když jakákoliv forma propagace je na území Pražské památkové rezervace nařízením vyloučena. Pokud by ledolam byl posouzen jako plavidlo podle zákona o vnitrozemské plavbě, pak splní kritérium plovoucího předmětu [§ 3 písm. b) *in fine* nařízení]. Stejně tak pokud by byl schopen plavby a byl dopravním prostředkem, splní kritérium nedovoleného komunikačního média, a to jak v případě, že by byl posouzen s nosičem reklamy jako celek [§ 3 písm. e) nařízení], tak odděleně, kdy nosič reklamy lze chápat jako dodatečnou konstrukci [§ 3 písm. c) nařízení]. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že nemá pochybnosti o tom, že šíření reklamy prostřednictvím ledolamu coby vodního díla je v rozporu se zákonem o regulaci reklamy, resp. nařízením.

[20] Dále se kasační soud vyjádří k námitkám nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatelka namítá, že správní orgány si měly opatřit stanovisko Státní plavební správy. Stěžovatelka v řízení před magistrátem ve svém podání ze dne 10. 10. 2015 pouze obecně uvedla, že se domnívá, že správní orgán nemá k posouzení dostatek podkladů, ale totéž již v řízení před žalovaným nenamítala. S tím ostatně souvisí i námitka, že správní orgány v řízení postupovaly v rozporu s vyšetřovací zásadou. Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), „postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti [...]“, a současně podle § 50 odst. 1 správního řádu „[p]odklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.“ Je sice pravdou, že podklady pro rozhodnutí zajišťuje správní orgán (§ 50 odst. 2 správního řádu), nicméně procesní aktivita účastníka řízení by se neměla omezit pouze na konstatování, že správní orgán nemá dostatek podkladů pro rozhodnutí. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 – 34, „[o]becná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu), případně označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu).“

[21] Podle § 9 zákona o vnitrozemské plavbě se plavidla „zapisují do plavebního rejstříku na žádost vlastníka nebo provozovatele plavidla.“ Podle § 9 odst. 4 písm. c), d) a e) zákona o vnitrozemské plavbě jsou plovoucími stroji, plovoucími zařízeními a plovoucími tělesy – a tedy plavidly – obecně zařízení, jejichž společnou vlastností je schopnost plavby. Správní orgány však na základě obsahu spisu dospěly k závěru, že tyto vlastnosti ledolam nevykazuje. Pokud by již v průběhu správního řízení byl ledolam zapsán v plavebním rejstříku jako plavidlo, jistě stěžovatelce nic nebránilo tuto skutečnost zcela konkrétně namítat, předložit k tomu důkazy, případně navrhnout jejich provedení. Proto neobstojí námitka stěžovatelky, že městský soud se odmítl s ohledem na koncentrační zásadu zabývat registrací ledolamu, i když tu tento stav byl již od počátku řízení. Pokud tento stav trval a osvědčení Státní plavební správy ze dne 11. 2. 2020 (stejný den, kdy byl přijat napadený rozsudek městského soudu) jej pouze deklarovalo, tím spíše spočívala odpovědnost za zajištění tohoto důkazního prostředku na bedrech stěžovatelky. Stěžovatelka však předložila toto osvědčení, podle něhož je ledolam plovoucím zařízením zapsaným do rejstříku ke dni 12. 2. 2020, až v řízení o kasační stížnosti. Proto k němu nelze při přezkumu napadeného rozsudku přihlížet.

[22] Z obsahu správního spisu tedy neplyne, že by důkazy o tom, že ledolam je plavidlem, stěžovatelka předložila v průběhu správního řízení. Pouze při jednání před městským soudem uvedla, že požádala Státní plavební správu o registraci, a také připustila, že ledolam je umístěn na korytě řeky Vltavy a plní ochrannou a propagační funkci. Podle § 55 odst. 1 písm. f) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), platí, že „[v]odní díla jsou stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměřování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, **ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem, a to zejména [...] stavby, které se k plavebním**

účelům zřizují v korytech vodních toků nebo na jejich březích“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[23] S ohledem na stěžovatelčina tvrzení a absenci podkladu (osvědčení Státní plavební správy), který stěžovatelka opatřila až po vydání napadeného rozsudku městského soudu, nemohly správní orgány ani městský soud dospět k jinému výsledku. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani námitce pochybení správních orgánů a městského soudu při zjišťování a hodnocení skutkového stavu. Jak již kasační soud rozebral výše (viz body 18 a 19), i kdyby správní orgány a městský soud hodnotily ledolam jako plavidlo, nezměnilo by to nic na závěru, že nesl nedovolenou reklamu.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. ledna 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu