

## Zpráva o šetření

### ve věci podnětu pana J. T. týkající se nařízení hlavního města Prahy o regulaci reklamy

---

Podnětem zasláným veřejné ochránkyni práv dne 10. června 2015 pan J. T., bytem XXXXX (dále také „stěžovatel“), požádal o prošetření postupu Ministerstva průmyslu a obchodu (dále také „MPO“ nebo „ministerstvo“) při posuzování jeho žádosti o změnu „diskriminačního“ ustanovení v nařízení hlavního města Prahy o regulaci reklamy<sup>1</sup> (dále také „nařízení“).

#### A - Předmět šetření

Z příložených podkladů vyplývá, že stěžovatel se dne 16. dubna 2015 obrátil na MPO a namítal, že nařízení, resp. výjimka v něm stanovená pro hl. m. Prahu,<sup>2</sup> zvýhodňuje Prahu před fyzickými i právnickými osobami. Nařízení zakazuje reklamu ve specifikovaném prostoru z důvodu její škodlivosti a podle stěžovatele by tedy mělo být lhotežné, kdo je jejím šířitelem. Poukázal přitom na nález Ústavního soudu<sup>3</sup> ohledně zákazu používání zábavní pyrotechniky ve městě Cheb (blíže viz část C.4).

Na podání reagovalo MPO dne 20. května 2015 sdělením,<sup>4</sup> že obě výjimky plně korespondují s obsahem zákonného zmocnění zakotveného v ustanovení § 2 odst. 6 zákona o regulaci reklamy,<sup>5</sup> které nestanoví bližší podmínky či kritéria. Obec si tak může mj. stanovit, že do zákazu šíření reklamy nespádají akce pořádané přímo obcí nebo na základě smlouvy uzavřené mezi obcí a pořadatelem.

---

<sup>1</sup> Nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, ve znění nařízení č. 9/2007 Sb. hl. m. Prahy, nařízení č. 10/2010 hl. m. Prahy a nařízení č. 19/2014 hl. m. Prahy; dostupné on-line např. z [http://www.praha.eu/public/91/36/66/1985474\\_556879\\_Uplne\\_zneni.pdf](http://www.praha.eu/public/91/36/66/1985474_556879_Uplne_zneni.pdf).

<sup>2</sup> viz § 4 písm. c) a d) nařízení ve znění účinném ode dne 1. ledna 2015:

„Zákaz šíření reklamy se nevztahuje na:

c) akce pořádané nebo spolupořádané hlavním městem Prahou nebo městskými částmi,

d) akce pořádané na základě smlouvy uzavřené mezi pořadatelem a hlavním městem Prahou nebo městskými částmi.“

<sup>3</sup> nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (N 148/74 Sb. NU 263; 220/2014 Sb.); dostupné z <http://nalus.usoud.cz>

<sup>4</sup> sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu, sp. zn. MPO 19560/2015, ze dne 20. května 2015

<sup>5</sup> 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. Po nabytí účinnosti zákona č. 202/2015 Sb., kterým byl pozměněn zákon o regulaci reklamy, je zákonné zmocnění obsaženo v § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy.

S názorem stěžovatele se MPO neztotožnilo, neboť hlavní město Praha zde nemá postavení podnikatelského subjektu, smyslem jeho podílu na pořádaných či spolupořádaných akcích není dosažení zisku, město v těchto případech neporušuje princip rovnosti mezi subjekty ani citované nařízení nezvýhodňuje město před fyzickými a právníckými osobami působícími v oblasti reklamy.

Podle MPO není možné spatřovat ani jakoukoliv podobnost se záležitostí, kterou se zabýval Ústavní soud při posuzování návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Cheb. Zatímco vyhláška (vydávaná v samostatné působnosti) byla vydána k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku s ohledem na užívání zábavní pyrotechniky, účelem nařízení (vydaného v přenesené působnosti) je dle MPO regulace šíření reklamy. Současně MPO uvedlo, že pramenem práva v České republice není soudní judikatura, nýbrž výhradně zákony a další obecně závazné právní normy vyšší právní síly.

MPO tak neshledalo relevantní důvody pro postup dle ustanovení § 108 zákona o hlavním městě Praze.<sup>6</sup>

Stěžovatel v reakci na uvedené sdělení zaslal MPO dne 26. května 2015 dopis, v němž mj. uvedl, že rozporu se zákonem o regulaci reklamy se vůbec nedovolával a že **MPO se zcela odmítlo vypořádat se skutečným a uvedeným důvodem jeho stížnosti, a sice porušením zásady rovnosti subjektů.**

K uvedenému dopisu zaslalo MPO stěžovateli dne 3. června 2015 sdělení,<sup>7</sup> v němž jej informovalo, že nemá důvod měnit obsah předchozího vyjádření, a setrvalo u závěru, že nejsou dány důvody k postupu dle § 108 zákona o hlavním městě Praze.

Vyřízení podnětu stěžovatele jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv<sup>8</sup> přenést na mě některé oblasti své působnosti, do níž patří i regulace reklamy a další působnost MPO.

Po posouzení podnětu a sdělení MPO jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit ve věci šetření, jehož předmětem je posouzení postupu MPO v návaznosti na podání stěžovatele a závěrů MPO ve vztahu k pravomoci provádět dozor nad nařízením hl. m. Prahy v oblasti regulace reklamy.

## **B - Skutková zjištění**

V zájmu získání dalších informací o případu jsem se obrátil prostřednictvím vedoucí oddělení justice, migrace a financí JUDr. Petry Janouškové na ředitele

---

<sup>6</sup> zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

<sup>7</sup> viz sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu, sp. zn. MPO 19560/2015, ze dne 1. června 2015

<sup>8</sup> zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

odboru živností MPO Ing. Bc. Petra Kameníka (dále také „ředitel odboru“). Požádal jsem jej zejména o vyjádření, zda si ministerstvo při vyřizování podání stěžovatele vyžádalo stanovisko hlavního města Prahy, zda zkoumalo, o jaké konkrétní akce pořádané či spolupořádané hl. m. Prahou se v minulosti jednalo, co bylo jejich účelem, jakou formou reklamy a s jakým obsahem byly prezentovány. Rovněž jsem požádal o vyjádření, z čeho MPO dovodilo, že hlavní město Praha jako pořadatel akcí mající dle § 4 nařízení výjimku, nemá postavení podnikatelského subjektu.

Ředitel odboru mi dne 19. října 2015<sup>9</sup> sdělil, že si MPO při vyřizování podání stěžovatele vyžádalo **stanovisko hlavního města Prahy**. Magistrát hlavního města Prahy, odbor živnostenský a občansko-správní (dále také „MHMP“), zaslal své vyjádření dne 13. května 2015,<sup>10</sup> které doplnil v souvislosti s mým šetřením sdělením ze dne 14. října 2015.<sup>11</sup> Kopie obou sdělení MHMP mi MPO zaslalo.

Ze sdělení MHMP vyplynulo, že od konce roku 2006 hlavní město Praha uzavíralo smlouvy o spolupořadatelství, v nichž byly stanoveny podmínky spoluúčasti hl. m. Prahy při pořádání akcí, jejichž hlavními pořadateli byly na hlavním městě Praze nezávislé fyzické a právnické osoby. Hlavní pořadatelé odpovídali za organizační přípravu a realizaci akce a měli povinnost zajistit odpovídající propagaci akce cílenou k obyvatelům Prahy a uvádět na všech propagačních materiálech i na samotných veřejných vystoupeních hl. m. Prahu a jeho logo jako spolupořadatele akce. Smluvní povinností hl. m. Prahy bylo podílet se na nákladech akce finančními prostředky ve schválené výši. Pokud jde o partnerství, od roku 2007 jsou každoročně uzavírány darovací smlouvy při partnerství hl. m. Prahy při pořádání akcí v oblasti kultury. Dle těchto smluv se obdarovaný zavazuje mj. uvádět na všech propagačních materiálech logo hl. m. Prahy. Hl. m. Praha poskytuje schválenou výši finančních prostředků.

Z výše uvedeného dle Ministerstva průmyslu a obchodu vyplývá, že v případě spolupořadatelství či partnerství se **jednalo o finanční podporu kulturních akcí**. Do režimu spolupořadatelství/partnerství byly schvalovány akce, které hlavní město Praha posoudilo jako významné,<sup>12</sup> na nichž mělo zájem se spoluúčastnit a prezentovat, a které doplní kulturní nabídku v Praze, aby představovala co nejširší nabídku možností pro kulturní vyžití občanů a návštěvníků města (včetně aktivní účasti občanů).

Ředitel odboru živností Ministerstva průmyslu a obchodu dále uvedl, že hlavní město Praha při spolupořadatelství/partnerství **nevystupovalo jako podnikatelský subjekt**, ale jako obec, která je oprávněna nakládat s veřejnými finančními prostředky, z nichž nemalá část je vždy rozpočtem na kalendářní rok určena pro oblast kultury. Ani v případě partnerských vztahů s evropskými městy dle MPO není hl. m. Praha v postavení podnikatelského subjektu a propagace těchto akcí

---

<sup>9</sup> sdělení MPO sp. zn. MPO 46266/2015, ze dne 19. října 2015

<sup>10</sup> sdělení Magistrátu hlavního města Prahy, odboru živnostenského a občansko-správního (dále také „OŽO MHMP“), čj. MHMP 799999/2015/B/Per, ze dne 13. května 2015

<sup>11</sup> sdělení OŽO MHMP čj. S-MHMP 799999/2015, ze dne 14. října 2015

<sup>12</sup> např. mezinárodní kulturní akce, festivaly a přehlídky, akce pořádané národními kulturními institucemi, velvyslanectvími, Správou Pražského hradu aj.

mu nepřináší žádný finanční zisk. Dle názoru MPO **hlavní město Praha není podnikatelským subjektem v oblasti reklamy**, nedisponuje příslušným živnostenským oprávněním pro tento druh podnikatelské činnosti, **jeho působení v dané oblasti nenaplňuje obecné znaky podnikání ani živnosti, tj. činnost nevykonává za účelem dosažení zisku.**

MHMP se vyjádřil, že pokud se město začleňuje do některých vůči veřejnosti směřujících propagačních či reklamních aktivit, resp. aktivit, které mohou být z laického pohledu ne zcela správně chápány jako „reklamní“, děje se tak prostřednictvím jiných subjektů, jejichž činnost (která může mít jak podnikatelský, tak nepodnikatelský – obecně prospěšný či neziskový charakter) město podporuje formou grantů, finančních darů apod. navázaných na rozpočet města. Dle MPO **uvedené aktivity hl. m. Prahy<sup>13</sup> jsou jedním z prostředků, jichž město využívá k zabezpečení plnění svých úkolů v samostatné působnosti** ve smyslu ustanovení § 16 zákona o hlavním městě Praze.

Pokud jde o napadená ustanovení nařízení,<sup>14</sup> MPO se ztotožnilo se závěrem MHMP, dle kterého hlavní město Praha **začleněním uvedených odstavců nesledovalo udělení výjimky ze stanoveného režimu pro město**, neboť není podnikatelským subjektem a jeho působení, jímž se podílí na pořádání zmiňovaných akcí, nenaplňuje znaky podnikatelské činnosti či živnosti, a nejde tedy o reklamu ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy.<sup>15</sup>

MHMP ve svém sdělení uvedl, že nařízení bylo vydáno v rámci přenesené působnosti na základě zákonného zmocnění a jeho obsahem může být pouze problematika reklamy. Podle MHMP z textu zákonného zmocnění<sup>16</sup> vyplývá, že obec by měla v nařízení určit co nejúplnější seznam akcí, na něž se zákaz reklamy nevztahuje. Vzhledem k tomu, že zákonné zmocnění neobsahuje další kritéria, je věcí obce, jakým způsobem toto vymezení provede.

Podle MHMP, pokud Praha z režimu jí vydaného nařízení, **resp. zákazu, vyloučila určité akce, učinila tak spíše pro jednoznačnost či informovanost veřejnosti s tím, že působnost města v této oblasti není činností podnikatelskou, nikoli proto, aby tím pro sebe získala určitou výhodu oproti podnikatelským subjektům působícím na poli reklamy.** Podle MHMP by nebylo logické, aby na veřejném prostranství nemohla být propagována akce, na niž se město podílí.

MPO tak souhlasí s tím, že v uvedených případech se nejedná, jsou-li takové akce propagovány, ve vztahu k hl. m. Praze o reklamu, a nařízení se na ně proto nevztahuje. Účelem jejich zařazení byla spíše snaha výslovně uvést, na jaké propagační akce se nařízení nevztahuje. MPO **dospělo k závěru, že o diskriminaci, jak je namítána, se jednat nemůže, neboť v uvedených případech se nejedná o reklamu.**

---

<sup>13</sup> sloužící k jeho propagaci, podpoře některých projektů či k podpoře dalších subjektů v oblasti kultury, sportu, cestovního ruchu aj.

<sup>14</sup> ustanovení § 4 písm. c) a d) nařízení

<sup>15</sup> viz sdělení OŽO MHMP čj. MHMP 799999/2015/B/Per, ze dne 13. května 2015

<sup>16</sup> viz ustanovení § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy

Závěrem ředitel odboru uvedl, že s ohledem na krátkou dobu, kterou měl MHMP k dispozici pro zpracování své odpovědi, nebylo možné poskytnout úplný výčet takto realizovaných akcí. Pro ilustraci tak MHMP ministerstvu zaslal pouze „Přehled prezentací zahraničních partnerských měst v Praze a jejich propagace za období 2005–2015“.

### C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů (tedy i Ministerstva průmyslu a obchodu), pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.<sup>17</sup>

Dle ustanovení § 108 zákona o hlavním městě Praze je MPO jako věcně příslušné ministerstvo pověřeno výkonem dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení hlavního města Prahy týkajícího se regulace reklamy. V rámci své dozorové pravomoci zkoumá, zda proces vydání či obsah vydaného nařízení neodporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu.

V konkrétním případě je mým úkolem posoudit úvahy MPO, které jej vedly k závěru, že napadené nařízení je v souladu s Ústavou České republiky,<sup>18</sup> Listinou základních práv a svobod,<sup>19</sup> zákony a jinými právními předpisy, a že není dán důvod k provedení opatření k nápravě vymezených v § 108 zákona o hlavním městě Praze.

MPO při výkonu své dozorové pravomoci není vázáno obsahem případných podnětů k provedení úkonů dozoru, jelikož je povinno vykonávat dozor ze zákona, a při jeho provádění přezkoumat soulad se zákony a jinými právními předpisy. Pokud však obdrží podnět k provedení úkonů dozoru, který považuje za neopodstatněný, je s ohledem na základní principy dobré správy **povinností MPO jako správního úřadu osobě, která podnět podala, přesvědčivě zdůvodnit, proč jsou jí vznesené námitky neodůvodněné.** Správní orgán má zejména povinnost postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.<sup>20</sup> Současně má postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.<sup>21</sup>

Stěžovatel ve svém podnětu vyslovil **stěžejní námitku**, a sice **že výjimky, tak jak jsou vymezeny v nařízení, představují porušení principu rovnosti subjektů.**

---

<sup>17</sup> viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv

<sup>18</sup> ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>19</sup> ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>20</sup> viz ustanovení § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>21</sup> viz ustanovení § 3 správního řádu

Nařízení stanoví zákaz reklamy šířené komunikačními médii<sup>22</sup> na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení<sup>23</sup> na území Pražské památkové rezervace a přilehlém území.<sup>24</sup>

Veřejně přístupným místem mimo provozovnu se pro účely nařízení rozumí „prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“<sup>25</sup>

Pokud jde o komunikační média, kterými nesmí být reklama šířena v uvedeném prostoru, ta jsou v § 3 nařízení vymezena poměrně široce – zahrnují letáky, navštívenky, vizitky, brožurky, katalogy a jiné tištěné propagační materiály šířené vůči neznámému adresátovi, plakáty z jakéhokoliv materiálu, dodatečné konstrukce na dopravních prostředcích, zařízení šířící reklamu zvukem či obrazem, reklamní periodický tisk atd.

Klíčové z hlediska mého šetření je ustanovení § 4 nařízení,<sup>26</sup> které zní:

„Zákaz šíření reklamy se nevztahuje na:

- a) charitativní akce, prezentace politických stran a hnutí,
- b) shromáždění, pouliční průvody a manifestace svolané podle zvláštního právního předpisu,<sup>27</sup>
- c) **akce pořádané nebo spolupořádané hlavním městem Prahou nebo městskými částmi,**
- d) **akce pořádané na základě smlouvy uzavřené mezi pořadatelem a hlavním městem Prahou nebo městskými částmi.“**

**Ministerstvo se s námitkou stěžovatele, že takto stanovenou výjimkou pro hlavní město Prahu dochází k porušení principu rovnosti subjektů bez legitimního základu pro takové rozlišování, vyrovnalo tak, že podle něj o porušení zásady rovnosti jít nemůže, a ani z jiných důvodů neshledalo znění nařízení problematickým.**

Po prostudování příložených podkladů je zjevné, že MPO bez výraznějšího přehodnocení převzalo své závěry z vyjádření MHMP. Učinilo tak navzdory tomu, že **výklad nařízení předložený MHMP, dle mého názoru, obsahuje několik**

---

<sup>22</sup> vymezenými blíže v ustanovení § 3 nařízení

<sup>23</sup> zřízeného dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>24</sup> Ustanovení § 1 odst. 1 nařízení zní: „Reklama šířená komunikačními médii podle § 3 na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu se na území Pražské památkové rezervace a přilehlém území ohraničeném východní frontou domů Legerovy ulice po křižovatku s ulicí Rumunskou, dále jižní frontou domů Rumunské ulice, náměstím Míru, severozápadní frontou domů Anglické ulice po křižovatku s ulicí Legerovou, a dále východní frontou domů Legerovy ulice zakazuje.“

<sup>25</sup> viz ustanovení § 1 odst. 2 nařízení

<sup>26</sup> ve znění účinném od 1. ledna 2015

<sup>27</sup> zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

**zásadních rozporů.** Vzhledem k tomu se domnívám, že nedošlo ani k řádnému posouzení námitky stěžovatele, ani k širšímu zhodnocení takto formulovaných výjimek, potažmo celého ustanovení § 4 nařízení.

### **C.1 K námitce, že hlavní město Praha není podnikatelským subjektem v oblasti reklamy**

V prvé řadě se chci vyjádřit k tvrzení obou úřadů, kterým se snažily s námitkou stěžovatele vyrovnat tím, že hlavní město Praha není podnikatelským subjektem v oblasti reklamy, že z dané reklamy nemá zisk, že na její provozování nemá ani živnostenské oprávnění. Tudíž „citované nařízení nezvýhodňuje město před fyzickými a právníckými osobami působícími v oblasti reklamy“.<sup>28</sup>

Domnívám se, že stěžovatel se vůbec nedovolával nerovnosti mezi subjekty provozujícími reklamu (v rámci své podnikatelské činnosti za účelem zisku).

Zákon o regulaci reklamy, v němž je obsaženo i zmocnění k vydání napadeného nařízení, **definuje reklamu jako** oznámení, předvedení či jinou prezentaci šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb atd.<sup>29</sup>

Na jedné straně tedy stojí otázka, kdo zadanou reklamu zpracovává,<sup>30</sup> případně šíří,<sup>31</sup> na druhé straně je otázka obsahu samotného reklamního sdělení, tj. na jaké zboží, služby či jiné výkony či hodnoty se reklamou upozorňuje.<sup>32</sup> **Smyslem reklamy** je totiž vyvolání veřejné pozornosti k „nabízenému“. Slovy důvodové zprávy k zákonu o regulaci reklamy:<sup>33</sup> *„Reklama se definuje pro účely zákona prostřednictvím pojmového znaku, kterým je účel, reklamou jako jednáním sledovaný, tj. hledání možných uživatelů zboží, služeb nebo myšlenek.“* **Jakékoliv omezení reklamy tak zasahuje do postavení fyzických či právníckých osob,** o jejichž zboží, služby či jiné výkony či hodnoty se jedná. Stěžovatel měl, dle mého názoru, na mysli nerovnost mezi těmito fyzickými a právníckými osobami jakožto subjekty, o jejichž „nabídku“ se v reklamě jedná.

**V posuzovaném případě je zcela irelevantní, zda hlavní město Praha má, či nemá živnostenské oprávnění k provozování reklamy a zda je, či není podnikatelským subjektem v oblasti reklamy.**

---

<sup>28</sup> viz sdělení MPO, sp. zn. MPO 19560/2015, ze dne 20. května 2015

<sup>29</sup> viz ustanovení § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy

<sup>30</sup> Dle § 1 odst. 6 se jím pro účely zákona o regulaci reklamy rozumí právnícká nebo fyzická osoba, která pro sebe nebo jinou právníckou nebo fyzickou osobu zpracovává reklamu.

<sup>31</sup> Dle § 1 odst. 7 se jím pro účely zákona o regulaci reklamy rozumí právnícká nebo fyzická osoba, která reklamu veřejně šíří.

<sup>32</sup> Tato osoba bude nejčastěji v podobě zadavatele reklamy definovaného v ustanovení § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy.

<sup>33</sup> viz důvodová zpráva k zákonu o regulaci reklamy. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 2. 2016]

## **C.2 K námitce, že se v případě uvedených akcí nejedná o podporu podnikatelské činnosti**

V jiných částech sdělení se nicméně úřady opírají rovněž o tvrzení, že pokud jde o akce, na které se vztahují výjimky obsažené v § 4 písm. c) a d) nařízení, v takovém případě se vůbec nejedná, resp. nemůže jednat, o reklamu. Založeno je mj. na tom, že město z uvedených akcí nemá zisk a že není dán jeden z pojmových znaků reklamy – nejde o podporu vlastní podnikatelské činnosti.

Vycházím-li ze znění nařízení, a nikoliv z jeho následné interpretace ze strany obou úřadů, v první řadě **není, dle mého názoru, možno a priori tvrdit, že hlavní město Praha nemůže mít v uvedených vztazích postavení podnikatelského subjektu.** Jakkoliv se MPO spokojilo s takovým vysvětlením ze strany MHMP, domnívám se, že z **textu nařízení takový závěr nevyplývá.**

Obce (tedy i statutární města) mohou v rámci hospodaření s vlastním majetkem podnikat, a mít tudíž postavení podnikatelského subjektu,<sup>34</sup> a to i v oblastech, jako je kultura či sport, do kterých mají dle vyjádření obou úřadů uvedené akce povětšinou spadat. Bez dalšího se tak nedá konstatovat, že pokud se jedná o (kulturní, sportovní či jinou) akci pořádanou či spolupořádanou obcí, vystupuje v takovém případě obec nikoliv jako podnikatelský subjekt, ale jako veřejnoprávní korporace oprávněná nakládat s veřejnými finančními prostředky určenými dle rozpočtu obce pro danou oblast (kultury, sportu atd.).

Tím nechci popřít skutečnost, že primárním posláním obce není podnikání; v rámci hospodaření se v naprosto převažující míře jedná o poskytování veřejných statků a veřejných služeb prostředky vázanými na obecní rozpočet.

**Z textu nařízení nicméně nijak nevyplývá omezení výlučně na akce, při jejichž pořádání či spolupořádání hlavní město Praha nemůže mít postavení podnikatelského subjektu.** Tyto akce ostatně nejsou nařízením nijak blíže definovány. Již z tohoto důvodu je tak třeba odmítnout výše uvedené tvrzení, že se vůbec nemůže jednat o reklamu a nemůže docházet k porušení rovnosti subjektů.

S ohledem na výše uvedené na okraj dodávám, že MHMP neposkytl ani nikterak přesvědčivý výčet konkrétních akcí (pouhý přehled prezentací zahraničních partnerských měst nepovažuji za dostatečně reprezentativní vzorek), o jaké se v minulosti mělo jednat, a MPO zřejmě tuto otázku ani nijak dále neověřovalo. MPO přitom mohlo požadovat objasnění povahy již uskutečněných akcí takto propagovaných v prostoru Pražské památkové rezervace a přilehlém území z vlastní iniciativy a se stanovením přiměřeně dlouhé lhůty, aby MHMP byl schopen takové výzvě dostát. Tímto způsobem by ovšem MPO v každém případě jen získalo obrázek o tom, v jakém postavení bylo hl. m. Praha a další smluvně navázané osoby v rámci již realizovaných akcí. **V rámci dozoru je však MPO povinno zabývat se obsahem nařízení jakožto právního předpisu, tj. nezkoumat pouze jeho „faktické“**

---

<sup>34</sup> K tomu např. viz Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 16/2009 (Podnikání obcí); dostupné on-line z [www.mvcr.cz/odk2/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=21350190](http://www.mvcr.cz/odk2/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=21350190)



**naplňování, ale i problémy spojené s jeho obecným dosahem** (tj. možnostmi, které zahrnuje) a **intepretovatelností** (k tomu viz níže).

K uvedenému tvrzení obou úřadů je nutné také dodat, že zcela opomíjí skutečnost, že v případě akcí spolupořádaných hlavním městem Prahou či akcí pořádaných na základě smlouvy mezi pořadatelem a hlavním městem Prahou, **je tímto způsobem poskytnuta výjimka z obecného zákazu reklamy na uvedeném území rovněž pro tyto fyzické či právnické osoby, se kterými hl. m. Praha uzavřelo příslušnou smlouvu** (darovací či o spolupořadatelství). Není opět nijak vyloučeno, že by těmito subjekty nemohly být fyzické či právnické osoby podnikající, a opět mi tak není jasné, proč by se v případě propagace takové akce nemohlo jednat o reklamu ve smyslu zákona o regulaci reklamy.

**Tyto fyzické či právnické osoby získají výjimku z obecného zákazu šířit reklamu na uvedeném území z toho titulu, že se na jejich akci rozhodlo hlavní město Praha určitou formou podílet.** Nejen že získají na realizaci své akce prostředky z veřejného rozpočtu, navíc **mají oproti jiným fyzickým či právnickým osobám působícím např. v oblasti kultury či sportu výhodu propagace vlastní akce ve vymezeném prostoru.**

Jakkoliv vzhledem k nedostatečným podkladům zasláným MPO, resp. MHMP, nelze doložit, že tomu tak v minulých letech skutečně bylo, lze poukázat i na možnost, že těmito spolupořadateli budou např. i příspěvkové organizace hlavního města Prahy nebo obchodní společnosti s určitým (či dokonce většinovým až 100%) podílem hlavního města Prahy. Bez ohledu na to, o jakou fyzickou či právnickou osobu půjde, rozhodující kritérium pro rozlišení, zda dotyčná osoba bude oprávněna reklamou upozorňovat na své (z povahy věci zejména) výkony ve vymezeném prostoru, je dle dosavadního znění nařízení vůle hlavního města Prahy právě tuto fyzickou či právnickou osobu podpořit určitou formou spoluúčasti. Je pak namístě se ptát, zda je takové „dělítko“ legitimní (k tomu viz níže).

**Z textu nařízení nevyplývá, že akce, na něž dopadají uvedené výjimky, nemohou mít za cíl podporu podnikatelské činnosti.**

Pokud bych přistoupil na uvedené tvrzení, že v případě daných akcí se nemůže jednat o reklamu, protože jejím cílem zde není podpora podnikatelské činnosti, vznikala by, podle mého názoru, **otázka, zda by se v takovém případě takto formulované výjimky měly v nařízení vůbec vyskytovat.**

### **C.3 Zmocnění k vydávání nařízení o regulaci reklamy**

Zmocnění k vydání nařízení regulujícího reklamu na území obce vychází z ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy, podle kterého se zakazuje „reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu, stanoví-li tak obec svým nařízením vydaným v přenesené působnosti, v rozsahu uvedeném v odstavci 5“. V ustanovení § 2 odst. 5 je pak vymezeno, že obec v nařízení stanoví veřejně přístupná místa, na nichž je reklama zakázána, dobu, v níž je reklama zakázána, druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama šířena, popřípadě též akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.

**Oba úřady shodně tvrdí, že stanovené výjimky plně korespondují s obsahem uvedeného zákonného zmocnění.**

**Nařízení obce** dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy **představuje podzákoný právní předpis vydaný v přenesené působnosti**. K náležitostem nařízení obcí se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud ve svých rozhodnutích; za všechny je možno citovat náleží Pl. ÚS 27/06, ze dne 24. března 2009, dle kterého: „obec tedy musí při vydání nařízení postupovat *secundum et intra legem*, nikoliv *praeter legem*, jí vydaný předpis musí být obecný a upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, **nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům** (nesmí být s nimi v rozporu) a musí **obsahově vystihnout ten pro další právní úpravu otevřený prostor**, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci... Zde nacházejí specifické uplatnění i kritéria testu ústavnosti dovozená pro obecně závazné vyhlášky obce..., zejména zda obec při jejím vydání nejednala *ultra vires*, resp. zda nezneužila svoji působnost, a uplatní se konečně i obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich **určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti**. Nedostatek některé z vyloženému odpovídajících podmínek pak představuje vadu (nařízení), jež má logicky povahu vybočení (v širším smyslu) ze zákonného zmocnění...“<sup>35</sup>

Při výkonu přenesené působnosti platí pro obec základní princip výkonu státní moci vyjádřený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.

MPO a MHMP na jedné straně tvrdí, že v případě propagace daných akcí, na které výjimky dopadají, se nejedná (nemůže jednat) o reklamu (z výše uvedeného důvodu, že město není podnikatelským subjektem a nemá z uvedených akcí zisk). Jejich uvedení je dle MHMP vedeno snahou zachytit pokud možno úplný výčet či přehled takových akcí. Na druhé straně MHMP dodává, že nařízení bylo vydáno v rámci přenesené působnosti na základě zákonného zmocnění a jeho obsahem může být výhradně problematika reklamy ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy jako podpory podnikatelské činnosti.

Obsahem nařízení má být výhradně problematika reklamy, na druhé straně je dle obou úřadů v souladu se zákonným zmocněním, když se hl. město Praha rozhodlo do nařízení zařadit výjimky, které se ale vůbec reklamy netýkají, protože v jejich případě se jedná o jinou formu propagace (nejde o podporu podnikatelské činnosti).

Další rozpor vyplývá z tvrzení, že hlavní město Praha bylo vedeno snahou, aby nařízení obsahovalo úplný výčet či přehled takových akcí. **Jestliže se jedná o akce, v případě jejichž propagace se vlastně vůbec nejedná o reklamu** (protože smyslem propagace není podpora podnikatelské činnosti), **není mi zřejmé,**

---

<sup>35</sup> Dle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 27/06, ze dne 24. 3. 2009 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.); dostupné z <http://nalus.usoud.cz>. Obdobně viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, ze dne 18. 8. 2004, atd.

**jak by se mohlo jednat o (pokud možno) úplný výčet**, když stranou jsou ponechány všechny případné akce obdobného charakteru pořádané všemi ostatními fyzickými či právními osobami, které s hl. m. Prahou nevstoupily do žádného smluvního vztahu.

Vezmu-li v úvahu své výše uvedené závěry, jakož i kritéria pro posuzování ústavnosti nařízení obce vyslovená Ústavním soudem (pro posouzení otázky, zda nedošlo k překročení zákonného zmocnění), domnívám se, že i v tomto ohledu jsou argumenty obou úřadů zmatečné a zavádějící.

Adresáty právní normy, kterými jsou všechny fyzické a právní osoby, takové znění výjimek oprávněně vede k závěru, že na vymezeném území své akce propagovat nemohou, bez ohledu na to, zda se jim jedná o akce směřující k podpoře podnikatelské činnosti, či nikoliv. Takto si ostatně znění výjimek vyložil i stěžovatel ve svých podáních k MPO.

**Pokud by stanovené výjimky dopadaly pouze na akce, v případě jejichž propagace se nejedná o reklamu, bylo by nařízení stiženo minimálně vadou neurčitosti, nesrozumitelnosti a neadekvátní intepretovatelnosti, nelze-li přímo konstatovat, že by se jednalo o vybočení z mantinelů daných zákonným zmocněním obsaženým v zákoně o regulaci reklamy.**

#### **C.4 K námitce nezachování rovnosti subjektů**

Stěžovatel považuje za porušení zásady rovnosti subjektů, pokud z nařízením stanoveného zákazu šíření reklamy ve vymezeném území je stanovena **výjimka ve prospěch akcí pořádaných či spolupořádaných hlavním městem Prahou**. Dovolává se přitom nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 35/13, ze dne 5. srpna 2014.

Regulace reklamy představuje ve **své podstatě zásah do ústavně zaručeného práva na informace a svobody projevu**<sup>36</sup> jako takové. „*Je třeba mít však na paměti, že přijímání informací je zásadou, pravidlem a jejich omezování jako omezování svobody projevu by mělo být jevem výjimečným. K tradičním výkladovým zásadám práva pak patří, že výjimky z obecného pravidla je, v případě pochybností, nezbytné vykládat spíše zužujícím než rozšiřujícím způsobem.*“<sup>37</sup>

Účelem, resp. cílem, právní úpravy zakotvené v zákoně o regulaci reklamy, je dle důvodové zprávy poskytnutí ochrany před společensky nežádoucí reklamou. Zákon má přitom upravovat jen nejvýraznější projevy nežádoucí reklamy, na jejichž potlačení má zájem přímo stát.

Obci je dána možnost učinit takový zásah do svobody projevu a práva na informace vydáním nařízení, v němž je na jí vymezených veřejně přístupných místech reklama dle názoru obce nežádoucí. Souhlasím se stěžovatelem, že je za těchto okolností namístě se ptát, proč je v uvedené oblasti Pražské památkové rezervace žádoucí propagovat kulturní, sportovní či jiné akce, pořádané

<sup>36</sup> viz čl. 17 Listiny základních práv a svobod

<sup>37</sup> Rozehnal, Aleš: Mediální zákony. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2008. ISBN: 978-80-7357-304-1. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, Komentář k § 1 [cit. 29. 2. 2016]

či spolupořádané hlavním městem Prahou, zatímco obdobné akce jiných fyzických či právnických osob tuto možnost reklamy nemají.

K této otázce se MHMP vyjádřil prakticky jen jedním argumentem, když by podle něj bylo nelogické, aby na veřejném prostranství nemohla být propagována akce, na níž se město podílí. Dle MPO se v případě akcí, na něž dopadaly stanovené výjimky, město snažilo podpořit či pořádat takové, aby umožnilo doplnit kulturní nabídku v Praze, tak aby představovala co nejširší nabídku možností pro kulturní využití občanů a návštěvníků města.

**Považuji za pochopitelné, že hlavní město Praha má zájem propagovat, resp. šířit, reklamu na akce, na nichž se podílí, v oblasti Pražské památkové rezervace a přilehlém území, které je z tohoto hlediska vysoce lukrativní.**

**Nedomnívám se ovšem, že tento argument sám o sobě postačuje k tomu, aby taková možnost přitahovat ke svým akcím pozornost občanů a návštěvníků Prahy byla odepřena jiným fyzickým či právnickým osobám působícím v obdobné oblasti, ať již se jedná o oblast kultury, sportu, cestovního ruchu atd. Ač MPO víceméně zúžilo své závěry na akce kulturní, ani toto omezení nijak nevyplývá z textu nařízení. Připomínám, že stanovený režim nařízení platí na vymezeném území „bez ohledu na vlastnictví.“<sup>38</sup>**

Domnívám se, že pro účely nabídky co nejširšího kulturního (sportovního aj.) využití občanů a návštěvníků města by bylo vhodnější **vyjmout ze zákazu regulace reklamy všechny obdobné akce, resp. obecně vymežit oblasti služeb, výkonů či jiných hodnot, na které se zákaz reklamy nevztahuje.**<sup>39</sup> Tak je možné vyhnout se jak výkladovým problémům, zda předmětné nařízení reguluje skutečně jen oblast reklamy (na příkladu kulturních akcí pak výjimka ze zákazu bude dopadat na kulturní akce jinak zákazu podléhající, tudíž takové, při jejichž propagaci by se jednalo o podporu podnikatelské činnosti, a ostatní kulturní akce budou ponechány stranou nařízení), tak možnému střetu s principem rovnosti (kulturní akce nebudou vymezeny osobou pořadatele či spolupořadatele).

Jinou logicky se nabízející možností, pokud hlavní město Praha trvá na tom, že ustanovení § 4 písm. c) a d) nařízení dopadají pouze na akce, jejichž smyslem není podpora podnikatelské činnosti (a tedy se v případě jejich akce nejedná o reklamu, ale jinou formu propagace), je **výše uvedené výjimky do nařízení vůbec nezařazovat.** Potom bude zřejmé, že i na hlavní město m. Prahu, případně s ním spolupracující subjekty, dopadá stejný zákaz šířit reklamu (ve smyslu zákona o regulaci reklamy) na uvedeném území jako na jiné fyzické a právnické osoby.

Princip rovnosti představuje jeden z principů materiálního právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky. V citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/13, ze dne 5. srpna 2014, byl vysloven závěr, který je, dle mého názoru, obecný,

<sup>38</sup> viz § 1 odst. 2 nařízení

<sup>39</sup> Takovým způsobem přistoupilo k vymezení akcí, na něž se nevztahuje nařízení o regulaci reklamy, např. statutární město Brno. Viz nařízení statutárního města Brna č. 6/2007, ze dne 28. 8. 2007; dostupné z <https://www.brno.cz/sprava-mesta/dokumenty-mesta/vyhlasaky-narizeni-a-opatreni-obecne-povahy/?cislo=1780&rok=vse&dokument=4&platnost=1>

a tudíž použitelný i v tomto případě, jakkoliv se projednávaná věc skutečně týkala obecně závazné vyhlášky a jiného předmětu regulace (provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů): „Jde o nedůvodně nerovný přístup města ... k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, jestliže je zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce. Chybí totiž jakýkoliv racionální a přípustný účel...“

Dospěl jsem k závěru, že **stanovené výjimky zakotvené v § 4 písm. c) a d) nařízení postrádají racionální a přípustný účel pro nerovný zásah do práva na svobodu projevu a práva na informace. Stanovují totiž odlišný právní režim buď přímo pro akce pořádané městem, nebo pro akce, které se město rozhodne podpořit určitou formou spoluúčasti.** V obou případech je tedy rozhodující výlučně vůle osoby pořadatele – hlavního města Prahy, což s ohledem na účel regulace (omezení škodlivého působení reklamy ve vymezeném prostoru) a omezovanou hodnotu (právo na informace a svoboda projevu) nepovažuji za legitimní, racionální a přiměřené.

**Námítka stěžovatele o porušení principu rovnosti je, dle mého názoru, důvodná.**

#### **D - Závěry**

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že **Ministerstvo průmyslu a obchodu v rámci své dozorové pravomoci nepostupovalo tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a aby přijaté řešení odpovídalo veřejnému zájmu. Ministerstvo průmyslu a obchodu se tak, dle mého názoru, dopustilo pochybení při hodnocení stávajícího znění ustanovení § 4 písm. c) a d) nařízení jako souladného se zákony a jinými právními předpisy.**

Zprávu o šetření zasílám ministrovi průmyslu a obchodu Ing. Janu Mládkovi, CSc., a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)