



UOHSX00CFEFU

## ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S0516/2018/VS-16764/2019/830/ŠBe

Brno: 14. června 2019

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení sp. zn. **ÚOHS-S0516/2018/VS** zahájeném dne 19. prosince 2018 z moci úřední dle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb., a § 21 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, jehož účastníkem je:

**město Česká Lípa**, se sídlem Česká Lípa, náměstí T. G. Masaryka 1/1, IČO 00260428,

vydává v souladu s § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, toto

### ROZHODNUTÍ:

#### I.

Účastník řízení, **město Česká Lípa**, se sídlem Česká Lípa, náměstí T. G. Masaryka 1/1, IČO 00260428, **tím, že** v období od 1. prosince 2012 do 15. března 2019 uplatňoval na území města regulaci, jež umožňovala provozovat sázkové hry vymezené v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a loterie a jiné

podobné hry vymezené v § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze na adresních místech uvedených v příloze obecně závazné vyhlášky č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, účinné od 7. ledna 2012, aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, přičemž řádný výběr adresních míst dle takových kritérií neprovedl ani při změně obecně závazné vyhlášky č. 7/2011, provedené s účinností od 13. února 2013 obecně závaznou vyhláškou č. 1/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, ani při vydání obecně závazné vyhlášky č. 2/2015, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, jež nahradila obecně závaznou vyhlášku č. 7/2011 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2013, a která s účinností od 19. března 2015 do 15. března 2019 povolila provozování loterií na shodných adresních místech,

narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od **1. prosince 2012 do 15. března 2019** hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her a na trhu provozování provozoven k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města Česká Lípa zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat vymezené sázkové hry, loterie a jiné podobné hry a provozovny k účelu provozování vymezených sázkových her, loterií a jiných podobných her,

čímž v období od 1. prosince 2012 do 15. března 2019 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., a dopustil se přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona.

## II.

Za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., popsany ve výroku I. tohoto rozhodnutí, ukládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dle § 22aa odst. 2 téhož zákona účastníku řízení, městu Česká Lípa, se sídlem Česká Lípa, náměstí T. G. Masaryka 1/1, IČO 00260428, **pokutu ve výši**

**444 000,- Kč** (slovy: čtyři sta čtyřicet čtyři tisíc korun českých).

Uložená pokuta je splatná do 60 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

## III.

Podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 Sb., ve spojení s § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, se účastníku řízení, městu Česká Lípa, se sídlem Česká Lípa, náměstí T. G. Masaryka 1/1, IČO 00260428, ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou

**1 000,- Kč** (slovy: jeden tisíc korun českých).

Náklady jsou splatné ve lhůtě do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

## ODŮVODNĚNÍ

### I. Zahájení správního řízení a jeho dosavadní průběh

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) obdržel dne 19. listopadu 2015 podnět Ministerstva vnitra<sup>1</sup>, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7 (dále jen „**Ministerstvo vnitra**“), k prošetření, zda jednáním města Česká Lípa, se sídlem Česká Lípa, náměstí T. G. Masaryka 1/1, IČO 00260428 (dále též „**účastník řízení**“ nebo „**město**“ nebo „**město Česká Lípa**“), spočívajícím ve vydání obecně závazné vyhlášky č. 2/2015, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**Vyhláška 2/2015**“), nedošlo k porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů,<sup>2</sup> a k případnému zahájení správního řízení s uvedeným městem v této věci. Uvedená vyhláška v článku 1 stanoví, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m), a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o loteriích**“), a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze provozovat pouze na adresních místech uvedených v příloze této vyhlášky.
2. Ministerstvo vnitra v podnětu dále uvedlo, že jako orgán příslušný dle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**obecní zřízení**“), k doзору nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek, se při své dozorové činnosti zabývá přezkumem zákonnosti vymezení konkrétních míst ve Vyhlášce 2/2015, na nichž lze ve městě České Lípě provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**loterie**“)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Viz I.č. 1-8 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>2</sup> Pozn. Úřadu: Dále v textu tohoto rozhodnutí bude pro obecná zákonná a judikатурní východiska platná dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, užívána zkratka „**zákon o ochraně hospodářské soutěže**“ a tam, kde půjde o konkrétně účinné časové znění tohoto zákona, bude toto v textu explicitně vyjádřeno.

<sup>3</sup> Pozn. Úřadu: Dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce. Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, přinesl nové pojmosloví, rozdělení druhů loterií (dle nového pojmosloví hazardních her) i systém jejich povolování. Pro účely tohoto správního řízení je nicméně zachována zkratka „loterie“. Zkratkou „loterie“ se rozumí veškeré druhy loterií, které byla oprávněna obec regulovat, což v případě města Česká Lípa odpovídá loteriím regulovaným obecně závaznou vyhláškou města Česká Lípa č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, obecně závaznou vyhláškou města Česká Lípa č. 1/2013, kterou se mění obecně závazná

3. Ministerstvo vnitra Úřadu rovněž sdělilo, že město Českou Lípu seznámilo se „*Stanoviskem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi*“ (dále jen „**Stanovisko**“)<sup>4</sup> ze dne 1. září 2014, přičemž je požádalo o vyjádření se k naplnění kritérií Úřadu uvedených ve Stanovisku. Dle Ministerstva vnitra z vyjádření města vyplynulo, že umožňuje provoz loterií pouze na těch místech, kde již byly loterie provozovány před vydáním předmětné obecně závazné vyhlášky, a že cílem bylo „zafixovat“ počet provozoven ve městě.
4. V rámci předběžného šetření před zahájením správního řízení se Úřad dopisem ze dne 27. května 2016<sup>5</sup> obrátil na město Českou Lípu a sdělil mu, že v rámci své dozorové pravomoci dané § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, šetří podnět ve věci možného porušení jeho § 19a městem Českou Lípu, jehož se mohlo dopustit vydáním Vyhlášky 2/2015. V rámci tohoto přípisu Úřad město upozornil, že dne 1. září 2014 vydal Stanovisko (viz výše), v němž blíže popisuje principy regulace loterií, jež obecně považuje za v souladu s pravidly hospodářské soutěže, a které by měly významně přispět k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci některých provozovatelů loterií a provozovatelů provozoven k účelu provozování loterií (dále též „**provozovatelé provozoven**“, souhrnně též „**provozovatelé**“). V tomto ohledu Úřad poukázal zejména na to, že postup obce, resp. města, v případě uplatňování regulatorní pravomoci musí vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení možnosti provozovat na území obce loterie je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat, a že míra omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné.<sup>6</sup> Úřad rovněž požádal město o poskytnutí podkladů a informací souvisejících s regulací loterií upravenou ve Vyhlášce 2/2015 a také v předchozí obecně závazné vyhlášce č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**Vyhláška 7/2011**“), a v obecně závazné vyhlášce č. 1/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**Vyhláška 1/2013**“).
5. V reakci na podklady obdržené od města České Lípy dne 10. června 2016<sup>7</sup> si Úřad přípisem ze dne 12. října 2016,<sup>8</sup> 15. března 2018,<sup>9</sup> 19. dubna 2018<sup>10</sup> a 23. srpna 2018<sup>11</sup> vyžádal doplňující informace a podklady související s regulací loterií ve Vyhláškách 7/2011, 1/2013 a 2/2015.

---

vyhláška města Česká Lípa č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, a Vyhláškou 2/2015.

<sup>4</sup> Dostupné na: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/1859-obce-nesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskou-soutez.html>.

<sup>5</sup> Viz l.č. 10-11 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>6</sup> Viz l.č. 5 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>7</sup> Viz l.č. 15-39 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>8</sup> Viz l.č. 40 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>9</sup> Viz l.č. 101 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>10</sup> Viz l.č. 105-106 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>11</sup> Viz l.č. 109-110 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

6. Přípisy doručenými Úřadu dne 18. října 2016,<sup>12</sup> 28. března 2018,<sup>13</sup> 4. května 2018<sup>14</sup> a 30. srpna 2018<sup>15</sup> město Česká Lípa poskytlo Úřadu doplňující podklady a informace.
7. Na základě skutečností zjištěných v předběžném šetření zahájil Úřad dne 19. prosince 2018 s městem Českou Lípou správní řízení sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, v období od 1. prosince 2012<sup>16</sup> tím, že město Česká Lípa povolilo provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a provozování loterií a jiných podobných her vymezených v § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze na vybraných adresních místech uvedených s účinností od 7. ledna 2012 v příloze k obecně závazné vyhlášce č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, a s účinností od 13. února 2013 do 18. března 2015 v této příloze změněné obecně závaznou vyhláškou č. 1/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, a s účinností od 19. března 2015 v příloze obecně závazné vyhlášky č. 2/2015, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, případně výběr byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jež nebyla důsledně aplikována.
8. Ačkoliv Vyhláška 7/2011 nabyla účinnosti ještě před nabytím účinnosti zákona č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 360/2012 Sb.**“), účastník řízení měl na základě Stanoviska prostor nastavit nejpozději do 1. ledna 2015 svá pravidla regulace loterií do souladu s pravidly hospodářské soutěže a zjednat tak nápravu - čehož nevyužil a stejnou podobu regulace loterií pak převzal i do Vyhlášky 2/2015. Z tohoto důvodu je tedy v tomto správním řízení jednání účastníka řízení posuzováno od 1. prosince 2012, kdy byla zákonem č. 360/2012 Sb. rozšířena působnost Úřadu o dozor nad orgány veřejné správy a v této souvislosti i o možnost administrativního vrchnostenského zákroku Úřadu proti těmto orgánům.
9. Dopisem č. j. ÚOHS-S0516/2018/VS-01678/2019/830/ŠBe ze dne 17. ledna 2019 Úřad vyzval účastníka řízení, město Českou Lípou, aby Úřadu ve stanovené lhůtě sdělil, zda má

---

<sup>12</sup> Viz l.č. 41-100 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>13</sup> Viz l.č. 103-104 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>14</sup> Viz l.č. 107-108 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>15</sup> Viz l.č. 111-112 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>16</sup> Obecně závazná vyhláška č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, nabyla účinnosti 7. ledna 2012. Zákonem č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, byla s účinností od 1. prosince 2012 rozšířena působnost Úřadu o dozor nad orgány veřejné správy a v této souvislosti i o možnost administrativního vrchnostenského zákroku Úřadu proti těmto orgánům.

o využití procedury narovnání zájem. K výzvě Úřadu účastník řízení sdělil dopisem ze dne 23. ledna 2019, že má zájem o využití procedury narovnání. Úřad proto zahájil dne 29. ledna 2019 v souladu s § 22ba odst. 8 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb. (dále též „**ZOHS**“), proceduru narovnání. Dne 6. února 2019 proběhlo v rámci procedury narovnání ústní jednání s účastníkem řízení, kdy mu byly sděleny základní skutkové okolnosti případu, ze kterých Úřad vycházel při kvalifikaci jednání posuzovaného v rámci správního řízení, hlavní důkazy a jejich právní hodnocení. Současně byl účastník řízení seznámen s postupem stanovení výše pokuty. Dne 28. února 2019 účastník řízení Úřadu sdělil, že po seznámení se skutkovou a právní kvalifikací svého jednání a s předpokládanou výší pokuty má zájem pokračovat v proceduře narovnání.<sup>17</sup>

10. Dne 15. května 2019 zaslal Úřad účastníku řízení v souladu s § 21b ZOHS Výhrady k jednání, které mu byly téhož dne doručeny (dále jen „**sdělení výhrad**“). Ve sdělení výhrad Úřad účastníku řízení sdělil základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení, odkazy na důkazy ve spisu a zároveň indikoval způsob stanovení pokuty za protisoutěžní jednání účastníka řízení a její předpokládanou výši. Ve sdělení výhrad byl účastník řízení v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, pozván Úřadem k uplatnění jeho práva seznámit se s poklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim před vydáním tohoto rozhodnutí. Účastník řízení tohoto práva využil dne 23. května 2019, kdy mu bylo umožněno seznámit se s kompletním spisem sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.
11. Dne 23. května 2019 obdržel Úřad od účastníka řízení žádost o snížení pokuty ve smyslu § 22ba odst. 8 ve spojení s § 22ba odst. 6 ZOHS, která obsahovala bezvýhradné a bezpodmínečné uznání odpovědnosti za spáchání přestupku, jehož skutkové okolnosti a právní hodnocení byly uvedeny ve sdělení výhrad. Účastník řízení deklaroval, že nebude navrhopat doplnění dokazování ani provedení dalších procesních úkonů a akceptoval výši pokuty specifikovanou ve sdělení výhrad.<sup>18</sup> Vzhledem k uvedeným skutečnostem Úřad vydává toto stručné rozhodnutí v rámci procedury narovnání.

## II. Charakteristika účastníka řízení

12. Město Česká Lípa, se sídlem Česká Lípa, náměstí T. G. Masaryka 1/1, IČO 00260428, je územní samosprávnou jednotkou podle § 1 obecního zřízení. Dle § 2 obecního zřízení je veřejnoprávní korporací, vystupuje ve všech právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů plynoucí.
13. V souladu s § 5 odst. 1 větou druhou obecního zřízení je město Česká Lípa samostatně spravováno Zastupitelstvem města Česká Lípa (dále též „**zastupitelstvo města**“ nebo „**zastupitelstvo**“) a Radou města Česká Lípa, starostou<sup>19</sup> a Městským úřadem Česká Lípa. Městský úřad Česká Lípa tvoří starosta, dva místostarostové, tajemník a zaměstnanci obce

<sup>17</sup> Viz I.č. 398 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>18</sup> Viz I.č. 493 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>19</sup> Ve funkci starosty města Česká Lípa je od 21. listopadu 2018 Ing. Jitka Volfová, dle č. usnesení 3/2018 z ustavujícího zasedání Zastupitelstva města Česká Lípa, konaného dne 21. listopadu 2018. Dostupné na: [http://www.mucl.cz/assets/File.ashx?id\\_org=2138&id\\_dokumenty=32223](http://www.mucl.cz/assets/File.ashx?id_org=2138&id_dokumenty=32223). V letech 2014-2018 byla starostkou Mgr. Romana Žatecká a v letech 2005-2014 Mgr. Hana Moudrá.

zařazení do městského úřadu. Městský úřad vede starosta. Tajemník Městského úřadu Česká Lípa odpovídá za plnění úkolů úřadu starostovi v samostatné i přenesené působnosti města.

14. V samostatné působnosti spravuje město Česká Lípa své záležitosti podle Hlavy II obecního zřízení. Dle § 35 odst. 1 obecního zřízení do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Přenesenou působnost vykonává v rozsahu zvláštních zákonů pro výkon státní správy podle Hlavy III obecního zřízení.
15. Město Česká Lípa leží v Libereckém kraji a má 37 444 obyvatel.<sup>20</sup>

### III. Zjištěné skutečnosti

#### III. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi

16. Pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a konkretizuje je § 10 obecního zřízení. Obce vydávají obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, jde tedy o originární právní předpisy,<sup>21</sup> u kterých se nevyžaduje zákonné zmocnění pro jejich vydávání, jak potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. září 2011 (dále jen „**nález ÚS 56/10**“). Meze samostatné působnosti stanoví § 35 obecního zřízení a § 10 obecního zřízení vymezuje, k jakému účelu lze ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou obce. V uvedeném nálezu je deklarováno právo obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií, jako o otázce místního pořádku, která jako taková spadá do samostatné působnosti obcí, přičemž regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována. Obec je povinna se dle § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení řídit při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem.
17. Dle § 10 písm. a) obecního zřízení mohou obce obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti v otázkách zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

---

<sup>20</sup> Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721903.pdf/ea01e710-2ae5-49f3-8792-ebb384754346?version=1.0>. Viz I.č. 444 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>21</sup> Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007 jsou obce „*ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny)*“. Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je chápáno jako dostačující zmocnění k originární normotvorbě.

18. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích<sup>22</sup> obsahovalo zmocnění, dle kterého mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo *úplně zakázat* provozování uvedených loterií a jiných podobných her *na celém území obce*. Dne 1. ledna 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „**zákon o hazardních hrách**“), který s výjimkou ustanovení § 86 až 89, § 91, § 92, § 97 až 100 a § 109 až 112, jež nabyly účinnosti již dne 15. června 2016 (viz § 141 zákona o hazardních hrách), zrušil k 31. prosinci 2016 zákon o loteriích. Dle § 12 zákona o hazardních hrách může obec na základě jiného zákona (tj. obecního zřízení) vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno. Předmětem tohoto správního řízení je možné porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, městem Českou Lípou, a to regulací loterií ve Vyhláškách 7/2011, 1/2013 a 2/2015, přičemž všechny tyto vyhlášky byly vydány za účinnosti zákona o loteriích. Dle § 138 zákona o hazardních hrách se obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, považují za obecně závazné vyhlášky vydané dle § 12 tohoto zákona. Ačkoliv zákon o hazardních hrách přinesl zcela nové pojmosloví, rozdělení druhů loterií (dle nového pojmosloví hazardních her) i systém jejich povolování, obce na základě § 138 nebyly povinny v reakci na tuto novou právní úpravu bezprostředně přijmout novou obecně závaznou vyhlášku.
19. Ohledně cílů regulace město nebylo v případě § 50 odst. 4 zákona o loteriích omezeno pouze na sledování záležitostí veřejného pořádku [na rozdíl od § 10 písm. a) obecního zřízení], neboť cíle, jež bylo město oprávněno sledovat, vycházely z § 1 odst. 1 zákona o loteriích. Účelem zákona o loteriích bylo dle § 1 odst. 1 vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií, přispět k ochraně osob, které se loterií účastní, a omezit společenská rizika této účasti. Ačkoliv zákon o hazardních hrách svůj účel ve svém textu výslovně nedefinuje, již ze samotné povahy tohoto zákona vyplývá, že sleduje totožný účel jako zákon o loteriích, přičemž zavádí efektivnější prostředky k jeho dosažení v podobě úpravy provozování hazardních her prostřednictvím internetu či zavedení efektivního kontrolního mechanismu.
20. Ústavní soud k tomu v nálezu ÚS 56/10 uvádí, že ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace § 10 písm. a) obecního zřízení

---

<sup>22</sup> Dle ustálené judikatury Ústavního soudu lze § 10 obecního zřízení chápat jako generální klauzuli, která obcím dává široký prostor pro regulaci místních záležitostí veřejného pořádku. Rozdíl je pouze v tom, že dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo možné provozování loterií na některých veřejně přístupných místech zcela zakázat (nyní § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách), zatímco dle § 10 písm. a) obecního zřízení lze zakázat určité činnosti pouze na veřejných prostranstvích. Tyto závěry vyplývají jak z citovaného nálezu ÚS 56/10, tak z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011.



či § 50 odst. 4 zákona o loteriích konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhláškou vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.

21. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013 (dále též „**nález ÚS 6/13**“) navázal Ústavní soud na svou rozhodovací praxi (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011, nález ÚS 56/10 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. září 2011),<sup>23</sup> když vyhověl návrhu města Klatovy na zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon o loteriích a další související zákony, jímž zákonodárce odložil v rozporu s ústavně garantovaným právem obcí na samosprávu pravomoc obcí regulovat umístování tzv. interaktivních videoloterních terminálů na svém území (dále též „**VLT**“), a to až do konce roku 2014.<sup>24</sup> Od nálezů ÚS 6/13 tak bylo postaveno najisto, že pravomoc obcí regulovat provozování loterií na svém území se vztahuje i na místa provozování videoloterních terminálů (pro něž vydávalo povolení Ministerstvo financí).

### III. 2 Vývoj regulace loterií na území města Česká Lípa

22. Dne 26. března 2008 se zastupitelstvo města Česká Lípa na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích, v souladu s ustanovením § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhláškou města Česká Lípa č. 1/2008, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány výherní hrací přístroje (dále jen „**Vyhláška 1/2008**“), s účinností od 18. dubna 2008.<sup>25</sup> Dle článku 1 Vyhlášky 1/2008 bylo možné provozovat výherní hrací přístroje (dále jen „**VHP**“)<sup>26</sup> na veřejně přístupných místech - restauracích, hernách a barech, uvedených v příloze této vyhlášky. Celkem se jednalo o 56 adresních míst, včetně uvedení názvu konkrétních provozoven. Dne 25. června 2008 se zastupitelstvo města Česká Lípa usneslo vydat obecně závaznou vyhláškou města Česká Lípa č. 3/2008, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány výherní hrací přístroje (dále jen „**Vyhláška 3/2008**“). Vyhláška 3/2008 doplnila přílohu Vyhlášky 1/2008 o tři adresní místa.<sup>27</sup> Dne 17. prosince 2008 se zastupitelstvo města Česká Lípa usneslo vydat obecně závaznou vyhláškou města Česká Lípa č. 7/2008, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Česká Lípa č. 3/2008, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány výherní hrací přístroje. Změna Vyhlášky 3/2008 spočívala v odstranění jednoho adresního místa.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Pozn. Úřadu: Jedná se o nálezy, v nichž Ústavní soud posuzoval návrhy Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí, které zakazovaly či omezovaly umístování hracích přístrojů na území obce.

<sup>24</sup> Dostupné na: <http://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-dnes-vyhlasil-nalez-jimz-potvrdil-pravomoc-obci-regulovat-provozovani-hazardu/>.

<sup>25</sup> Viz I.č. 18-19 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>26</sup> Pozn. Úřadu: Dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích.

<sup>27</sup> Viz I.č. 26 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>28</sup> Viz I.č. 27 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

23. Dne 23. června 2010 se zastupitelstvo města Česká Lípa na svém zasedání usneslo vydat obecně závaznou vyhlášku města Česká Lípa č. 1/2010, o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje (dále též „**Vyhláška 1/2010**“), s účinností od 13. července 2010.<sup>29</sup> Dle přílohy této vyhlášky bylo možné provozování VHP na 63 adresních místech bez uvedení názvu konkrétních provozoven.
24. Dne 21. prosince 2011 se zastupitelstvo města Česká Lípa na svém zasedání usneslo vydat v souladu s ustanovením § 50 odst. 4 zákona o loteriích, a podle ustanovení § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení, obecně závaznou vyhlášku města Česká Lípa č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, s účinností od 7. ledna 2012.<sup>30</sup> Dle článku 1 Vyhlášky 7/2011 bylo provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích povoleno pouze na 48 adresních místech stanovených v příloze této vyhlášky, bez uvedení názvu konkrétních provozoven. Dne 23. ledna 2013 se zastupitelstvo města Česká Lípa na svém zasedání usneslo vydat obecně závaznou vyhlášku města Česká Lípa č. 1/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Česká Lípa č. 7/2011, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, s účinností od 13. února 2013.<sup>31</sup> Změna Vyhlášky 7/2011 spočívala ve změně označení adresního místa Větrná 2138 na Jižní 2138. Tato adresa byla do Vyhlášky 7/2011 zahrnuta na základě rozhodnutí o povolení užívání stavby Stavebního úřadu MÚ Česká Lípa ze dne 16. prosince 2005, v němž je budova č. p. 2138 uváděna na ulici Větrné. V kolaudačním souhlasu s užíváním stavby na provozovnu v č. p. 2138 vydaném Stavebním úřadem MÚ Česká Lípa dne 24. února 2010 je však budova č. p. 2138 již přiřazena k ulici Jižní. Ke změně došlo v důsledku přemístění hlavního vchodu do budovy, neboť adresa objektu se odvíjí od situování hlavního vchodu. Budova č. p. 2138 je nyní zapsána na ulici Jižní i v registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále jen „**RÚIAN**“).<sup>32</sup>
25. Dne 25. února 2015 se zastupitelstvo města Česká Lípa na svém zasedání usneslo vydat v souladu s ustanovením § 50 odst. 4 zákona o loteriích, a podle ustanovení § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení, obecně závaznou vyhlášku města Česká Lípa č. 2/2015, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, s účinností od 19. března 2015.<sup>33</sup> Dle článku 1 Vyhlášky 2/2015 je provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích povoleno pouze na 48 adresních místech stanovených v příloze této vyhlášky, bez uvedení názvu konkrétních provozoven. Došlo pouze ke změně označení adresního místa Moskevská 3001 na U Synagogy 3001, neboť dle RÚIAN náleží dům číslo popisné 3001 v České Lípě k ulici U Synagogy, nikoli k ulici Moskevské.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Viz l.č. 20-22 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>30</sup> Viz l.č. 28-29 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>31</sup> Viz l.č. 23 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>32</sup> Viz l.č. 32-33 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>33</sup> Viz l.č. 24-25 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>34</sup> Viz l.č. 34-35 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

26. Dne 27. února 2019 se zastupitelstvo města Česká Lípa na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 obecního zřízení a v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách obecně závaznou vyhlášku města č. 4/2019, o regulaci provozování hazardních her (dále též „**Vyhláška 4/2019**“), s účinností od 16. března 2019.<sup>35</sup> Dle článku 2 Vyhlášky 4/2019 je provozování binga, technické hry a živé hry zakázáno kromě míst uvedených v § 13 odst. 1 zákona o hazardních hrách<sup>36</sup> také v budovách i jen zčásti sloužících orgánu veřejné moci, v budovách, v nichž je provozováno divadlo nebo kino, a v budovách autobusových a vlakových nádraží.

### III. 3 Informace od účastníka řízení

27. Ministerstvo vnitra spolu s podnětem zaslalo Úřadu vyjádření města ze dne 7. října 2015,<sup>37</sup> jež bylo součástí komunikace mezi městem a Ministerstvem vnitra. V tomto vyjádření město uvedlo, že ve vztahu ke všem obecně závazným vyhláškám regulujícím loterie účinným v období od července 2010 lze říci, že důvodem regulace byla obecná snaha o zamezení negativních dopadů provozování loterií na veřejnost a že cílem a účelem způsobu výběru míst bylo pouze zafixovat stav existující ke dni zpracování návrhu příslušné obecně závazné vyhlášky, tedy omezit provozování loterií pouze na místa, kde v době zpracování návrhu příslušné vyhlášky již byly legálně provozovány, jiné změny byly pouze technického charakteru, např. oprava čísla popisného. Ve vyjádření města ze dne 6. listopadu 2015<sup>38</sup> určeném Ministerstvu vnitra je uvedeno, že v době tvorby původní Vyhlášky 1/2010 znělo zadání předložené tehdejšími vedením města zmrazit stávající počet heren a jako nejjednodušší metoda se jevílo stanovení výčtu konkrétních objektů identifikovaných číslem popisným, případně parcelním, kde byly v daném okamžiku loterie provozovány. Město v tomto vyjádření dále uvádí: *„Zdá se, že toto řešení ovšem není z dlouhodobého hlediska vyhovující, protože podle stanoviska ÚOHS citovaného Ministerstvem vnitra brání v přístupu dalším soutěžitelům, resp. tento přístup závisí na volné úvaze zastupitelstva města. Pokud totiž někdo požádá město o rozšíření seznamu stanovených míst (což se v minulosti několikrát stalo), nejsou stanovena žádná objektivní a nediskriminující pravidla, podle nichž by zastupitelstvo mělo o žádosti rozhodnout a seznam případně rozšířit. V této souvislosti lze podotknout, že potenciálně omezeným soutěžitelem nebudou pravděpodobně přímo společnosti provozující samotné loterie a hry, nýbrž vlastníci a nájemci provozoven, kteří mají zájem si příslušná technická zařízení v provozovnách umístit a pro které jsou tato zařízení určitým zdrojem příjmů. Zdá se tedy, že stávající úpravu provozování loterií a her provedenou OZV č. 2/2015 by bylo vhodné změnit po předchozím projednání s příslušnými pracovníky Odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.“*<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Viz l.č. 431 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>36</sup> Dle ustanovení § 13 odst. 1 zákona o hazardních hrách nesmí být hazardní hry provozovány ve škole a školském zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízení sociálních služeb, zdravotnickém zařízení poskytujícím ambulantní, jednodenní nebo lůžkovou péči, v prostoru sloužícím církvi nebo náboženské společnosti a v zařízení složky integrovaného záchranného systému.

<sup>37</sup> Viz l.č. 3 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>38</sup> Viz l.č. 6 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>39</sup> Tamtéž.

28. Úřad se v rámci předběžného šetření obrátil dne 27. května 2016 na město Českou Lípou s žádostí<sup>40</sup> o sdělení, na základě jakých kritérií byla adresní místa povolená ve Vyhlášce 2/2015 vybrána a zda byla tato kritéria předem známa, resp. zda měli soutěžitelé na území města možnost předem se seznámit s kritérii, na jejichž základě se regulace provozu loterií přijetím Vyhlášky 2/2015 bude uplatňovat. Úřad také požádal o předložení kopií veškerých dokumentů vztahujících se k výběru povolených míst, např. důvodové zprávy, návrhy pro jednání zastupitelstva a zápisy z těchto jednání. Úřad město rovněž požádal o sdělení míst, v nichž bylo možné loterie provozovat dle Vyhlášky 7/2011 a dle Vyhlášky 1/2013. Úřad dále požádal o zdůvodnění proporcionality Vyhláškou 2/2015 stanovených adresních míst k cíli regulace loterií na území města a jakým způsobem bylo zajištěno, aby zvoleným postupem nedocházelo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí a ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit.
29. Město Česká Lípa ve své odpovědi ze dne 10. června 2016<sup>41</sup> uvedlo, že Vyhláška 2/2015 byla přijata v reakci na žádost společnosti BONVER WIN a.s., zřizovatele provozovny CLUB BONVER na adrese Česká Lípa, Moskevská 3001. Tato společnost žádala o změnu v té době účinné Vyhlášky 7/2011, ve znění Vyhlášky 1/2013, jelikož adresní místo Moskevská 3001 bylo v této vyhlášce označeno chybně. Žádost společnosti BONVER WIN a.s. byla shledána jako opodstatněná a s ohledem na to, že Vyhláška 7/2011 byla již jednou novelizována, byla změna provedena formou vydání nové vyhlášky, v níž bylo upraveno pouze označení adresního místa Moskevská 3001 na U Synagogy 3001. Seznam adresních míst tedy nebyl Vyhláškou 2/2015 rozšířen ani zúžen.<sup>42</sup>
30. Město uvedlo, že předchozí Vyhláška 7/2011 byla přijata v reakci na změnu zákona o loteriích, provedenou zákonem č. 300/2011 Sb., účinnou od 1. ledna 2012. Kromě uvedení regulace loterií na území města do souladu s novým zněním zákona o loteriích byl také upraven dosavadní seznam adresních míst, na nichž bylo možné provozovat loterie. Ze seznamu ve Vyhlášce 1/2010, který obsahoval 63 adresních míst, bylo vypuštěno celkem 15 adresních míst, na nichž nebyly v té době loterie provozovány, a počet adresních míst se tak snížil na 48. Vyhláška 7/2011 byla dle sdělení města novelizována Vyhláškou 1/2013 na základě žádosti jednoho z provozovatelů loterií, který požádal o změnu Vyhlášky 7/2011 z důvodu chybného uvedení adresního místa Větrná 2138, neboť tento dům byl v registru územní identifikace, adres a nemovitostí zapsán na ulici Jižní, a tato nepřesnost mu bránila získat povolení k provozování videoloterního terminálu. Došlo tedy ke změně označení adresního místa na Jižní 2138.<sup>43</sup>
31. Předchozí Vyhláška 1/2010 převzala dosavadní seznam adresních míst obsažený ve Vyhlášce 1/2008, ze seznamu bylo vypuštěno jedno adresní místo, na němž nebyly v té době VHP povoleny a provozovány. Seznam byl dále doplněn o několik dalších adresních míst, na nichž byly VHP nově povoleny v souladu s tehdy účinnou Vyhláškou 1/2008. Dle vyjádření města je tedy možné shrnout, že seznam adresních míst uvedený ve Vyhlášce 2/2015 obsahoval ta místa, na nichž bylo povoleno provozování VHP, resp. loterií v době

<sup>40</sup> Viz l.č. 10-11 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>41</sup> Viz l.č. 15-39 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>42</sup> Viz l.č. 16 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>43</sup> Tamtéž.

vydání Vyhlášky 1/2010 – přičemž tento seznam byl postupně zúžen o adresní místa, na nichž přestávaly být loterie provozovány. Kritériem výběru adresních míst k provozování loterií se tak dle města stalo jejich faktické provozování na daném adresním místě ke dni 23. června 2010 a poté vždy v době každé následující revize příslušné obecně závazné vyhlášky. Město dále uvedlo, že toto kritérium bylo fakticky zveřejněno vyvěšením Vyhlášky 1/2010 dne 28. června 2010 na úřední desku a poté vyvěšením následujících obecně závazných vyhlášek. Město rovněž uvedlo, že záměr omezit počet míst k provozování loterií byl explicitně vyjádřen v důvodových zprávách příslušných materiálů pro jednání zastupitelstva města, které jsou od prosince 2010 zveřejňovány na webových stránkách města.<sup>44</sup>

32. Město také uvedlo, že jeho záměrem při tvorbě obecně závazných vyhlášek regulujících provozování loterií na území města bylo zabránit dalšímu rozšiřování těchto aktivit a postupně je utlumit. Také chtělo zamezit zneužívání sociálních dávek osob závislých na dávkách hmotné nouze a zabránit nárůstu zadluženosti občanů a předejít tak jejich sociálnímu vyloučení. Město je přesvědčeno, že zvolený způsob regulace byl proporcionální, neboť nedošlo k úplnému zákazu těchto aktivit, ale k jejich postupnému omezování, které v podstatě kopírovalo jejich přirozený pokles. Proces regulace byl pak přerušen v souvislosti s přípravou nového loterijního zákona, od něhož se očekávaly zásadní změny této problematiky.<sup>45</sup>
33. Závěrem město uvedlo, že se Stanoviskem Úřadu bylo seznámeno až na základě výzvy Ministerstva vnitra z října 2015 vydané v rámci jeho dozoru nad vydáváním obecně závazných vyhlášek územně samosprávných celků. Z následné komunikace s Ministerstvem vnitra pak vyplynula potenciální problematičnost stávající úpravy a byly zahájeny práce na nové úpravě regulace loterií na území města, která by měla být založena na regulačních principech doporučených Ministerstvem vnitra v jeho metodických materiálech vztahujících se k této problematice, a která by měla zohledňovat i Stanovisko Úřadu. Účinnost nové právní úpravy regulující provozování loterií město předpokládá k 1. lednu 2017. Město rovněž uvedlo, že všechny jmenované obecně závazné vyhlášky byly podrobeny rozboru Ministerstva vnitra a nebyl u nich shledán rozpor se zákonem.<sup>46</sup>
34. Úřad se dne 12. října 2016 v rámci předběžného šetření dále obrátil na město se žádostí<sup>47</sup> o sdělení a případné doložení, zda obdrželo žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená Vyhláškou 2/2015, a jaký mechanismus si město stanovilo pro případ, že by obdrželo žádosti o zařazení dalších míst do Vyhlášky 2/2015. Úřad rovněž požádal město o doložení stanoviska Ministerstva vnitra k posouzení zákonnosti Vyhlášky 2/2015.
35. Město v přípisu ze dne 17. listopadu 2016<sup>48</sup> odpovědělo, že za dobu účinnosti Vyhlášky 2/2015 obdrželo pouze žádost majitelky domu na adrese Česká Lípa, Dubická č. p. 975, která žádala o zařazení tohoto adresního místa do seznamu ve Vyhlášce 2/2015. Město proto vypracovalo návrh obecně závazné vyhlášky č. 2/2016, kterou se mění obecně

---

<sup>44</sup> Tamtéž.

<sup>45</sup> Viz I.č. 16-17 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>46</sup> Viz I.č. 17 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>47</sup> Viz I.č. 40 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>48</sup> Viz I.č. 41-100 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

závazná vyhláška 2/2015, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry, loterie a jiné podobné hry. Návrh spočíval pouze ve změně požadovaného adresního místa, nebyl však zastupitelstvem přijat, o čemž byla žadatelka písemně vyzooměna.<sup>49</sup>

36. Pokud jde o mechanismus, který si město stanovilo pro případ, že by obdrželo žádosti o zařazení dalších míst do Vyhlášky 2/2015, město uvedlo, že žádný takový mechanismus zaveden nebyl. Na základě obdržené žádosti majitelky domu na adrese Dubická č. p. 975 byl Odborem finančním Městského úřadu Česká Lípa vypracován standardní materiál pro jednání zastupitelstva města, který obsahoval návrh nové obecně závazné vyhlášky a důvodovou zprávu, jejíž součástí byla v souladu se zavedenou praxí i stanoviska poradních orgánů zastupitelstva města a rady města, jichž se tato problematika týká, tedy Výboru pro sociální politiku Zastupitelstva města Česká Lípa a Komise pro dopravu a prevenci kriminality Rady města Česká Lípa, předložený materiál poté projednalo zastupitelstvo města.<sup>50</sup>
37. Město uvedlo, že stanovisko Ministerstva vnitra k dispozici nemělo, jelikož vydání Vyhlášky 2/2015 s Ministerstvem vnitra předem nekonzultovalo z toho důvodu, že Vyhláška 2/2015 byla obsahově i svojí konstrukcí prakticky totožná s doposud vydanými obecně závaznými vyhláškami upravujícími tuto problematiku, z jejichž následného rozboru provedeného Ministerstvem vnitra nevyplývala nutnost zásadní změny.<sup>51</sup>
38. Úřad se dále dne 15. března 2018 obrátil na město s žádostí<sup>52</sup> o sdělení, jakým způsobem je aktuálně regulován provoz loterií na území města, a zda došlo v oblasti provozu loterií k nějaké změně ve vztahu k počtu povolených provozoven. Úřad také požádal o sdělení, zda město obdrželo žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená Vyhláškou 2/2015 a zda připravuje novou obecně závaznou vyhlášku, která by upravovala provozování loterií na území města.
39. Město v přípisu ze dne 28. března 2018<sup>53</sup> Úřadu sdělilo, že provozování loterií na území města je dosud regulováno Vyhláškou 2/2015, a že má v úmyslu tuto vyhlášku výhledově nahradit novou právní úpravou. Město dále uvedlo, že od října 2016, kdy Úřad informovalo naposledy, nedošlo k žádné změně počtu provozoven. Ze 48 provozoven uvedených ve Vyhlášce 2/2015 je k provozování loterií využíváno 18 adresních míst.<sup>54</sup>
40. Město dále uvedlo, že na přijetí nové regulace hazardních her pracuje od chvíle, kdy bylo v této věci Ministerstvem vnitra poprvé kontaktováno, a že se snaží nalézt rovnováhu mezi požadavky transparentnosti a nediskriminačního charakteru regulace na jedné straně a požadavkem na její elementární účinnost na straně druhé. Dle sdělení města byly možné podoby nové obecně závazné vyhlášky předběžně konzultovány s Odborem dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. V březnu 2018 bylo připraveno několik pracovních verzí

<sup>49</sup> Viz l.č. 42 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>50</sup> Tamtéž.

<sup>51</sup> Tamtéž.

<sup>52</sup> Viz l.č. 101 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>53</sup> Viz l.č. 103-104 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>54</sup> Viz l.č. 104 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

vyhlášky, které byly dne 26. března 2018 podrobně projednány v rámci konzultačního dne Ministerstva vnitra pro obce s rozšířenou působností. Návrhy pro jednání zastupitelstva měly být projednány na pracovní schůzce v průběhu dubna 2018.<sup>55</sup>

41. V návaznosti na přípis města ze dne 26. března 2018 se Úřad dne 19. dubna 2018 obrátil na město s žádostí<sup>56</sup> o sdělení, v jakém časovém horizontu bude městem avizované nové řešení regulace loterií na území města realizováno a požádal o případné předložení finální verze nové vyhlášky regulující provoz loterií na území města.
42. Město přípisem ze dne 3. května 2018<sup>57</sup> Úřad informovalo, že k problematice nové obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her měla dne 15. května 2018 proběhnout další pracovní schůzka, na níž se měly projednávat možné varianty řešení regulace. Dle předpokladu města měla být podoba nového řešení interně projednána do konce měsíce června 2018 a následně požádán o předběžné posouzení Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Konečný návrh nebo návrhy obecně závazné vyhlášky pak měly být předloženy na jednání zastupitelstva města v měsíci září 2018.<sup>58</sup>
43. Úřad se přípisem ze dne 23. srpna 2018 obrátil na město s žádostí<sup>59</sup> o předložení konečného návrhu či návrhů obecně závazné vyhlášky města regulující provozování loterií včetně důvodové zprávy. Úřad také požádal město o sdělení, zda obdrželo žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená Vyhláškou 2/2015, zda byl/je ve městě zaveden postup (mechanismus) pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování loterií na území města a zda existovala/existují kritéria pro případné zařazení dalších provozoven mezi adresní místa stanovená ve Vyhlášce 2/2015.
44. Město v přípise ze dne 30. srpna 2018<sup>60</sup> uvedlo, že návrh nové obecně závazné vyhlášky města Česká Lípa, kterou by byla nahrazena stávající Vyhláška 2/2015, zatím nebyl zpracován. Město v současné době stále hledá vhodný způsob regulace, který by vyhovoval kritériím předvídatelnosti, transparentnosti a nediskriminačnosti a současně odpovídal místním podmínkám města Česká Lípa. Město uvedlo, že problematiku konzultuje i s jinými městy, a že na 14. září 2018 bylo k věci naplánováno další pracovní jednání.<sup>61</sup>
45. Pokud jde o žádosti o rozšíření seznamu adresních míst obsaženého ve Vyhlášce 2/2015, město uvedlo, že v roce 2018 žádné takové žádosti neobdrželo a že pro vyřizování těchto žádostí nebyl a v současné době není stanoven žádný zvláštní postup. Pokud město obdrželo žádost o změnu vyhlášky, byl zpracován materiál pro jednání zastupitelstva města, jehož součástí byla důvodová zpráva, návrh nové či pozměňující obecně závazné vyhlášky a stanoviska příslušných poradních orgánů zastupitelstva města a rady města.

---

<sup>55</sup> Tamtéž.

<sup>56</sup> Viz l.č. 105 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>57</sup> Viz l.č. 107-108 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>58</sup> Viz l.č. 108 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>59</sup> Viz l.č. 109-110 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>60</sup> Viz l.č. 111-112 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>61</sup> Viz l.č. 112 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

Město také uvedlo, že v současné době jsou z Vyhláškou 2/2015 povolených 48 adresních míst hazardní hry provozovány na 17 adresních místech.<sup>62</sup>

#### Schválení Vyhlášky 4/2019

46. V přípisem doručeném Úřadu dne 28. února 2019<sup>63</sup> město sdělilo, že zastupitelstvo města na svém zasedání dne 27. února 2019 schválilo vydání nové obecně závazné vyhlášky o regulaci hazardních her, Vyhlášky 4/2019, jíž se mimo jiné ruší Vyhláška 2/2015.
47. Úřad v souvislosti s přijetím Vyhlášky 4/2019 přípisem ze dne 13. března 2019<sup>64</sup> požádal město o zdůvodnění jejího přijetí a o doložení veškerých písemných materiálů spojených s jejím přijetím.
48. Město v přípisem ze dne 20. března 2019<sup>65</sup> uvedlo, že důvodem vydání Vyhlášky 4/2019 bylo odstranění závadného stavu daného dosavadní Vyhláškou 2/2015 a zároveň určité omezení dostupnosti hazardních her na území města v budovách, jejichž účel se dle názoru města neslučuje s provozováním hazardních her a v nichž je zvýšený pohyb osob ohrožených hraním hazardních her. Příložená důvodová zpráva k Vyhlášce 4/2019 uvádí, že cílem navrhované vyhlášky jsou omezení škodlivých dopadů provozování hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházení nežádoucím jevům spojeným s těmito hrami. Vyhláška 4/2019 rozšiřuje zákonem stanovený okruh budov, v nichž je provozování hazardních her zakázáno (školy a školská zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízení sociálních služeb, zdravotnická zařízení poskytující ambulanci, jednodenní nebo lůžkovou péči, prostory sloužící církvi nebo náboženské společnosti a zařízení složky integrovaného záchranného systému), o budovy i jen zčásti sloužící orgánu veřejné moci, budovy, v nichž je provozováno divadlo nebo kino, a budovy autobusových a vlakových nádraží. Jedná se o objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria. Důvodová zpráva dále uvádí: *„Důvodem rozšíření je skutečnost, že provozování hazardních her se svojí povahou neslučuje s účelem užívání uvedených budov a s charakterem v nich vykonávaných činností, v případě nádraží pak k tomu přistupuje ještě zvýšený pohyb osob ze skupin ohrožených hazardním hraním. Již z právní úpravy obsažené v zákoně o hazardních hrách je patrná snaha oproti předchozí právní úpravě vyčlenit provozování hazardních her do samostatných prostor splňujících zvláštní požadavky, tj. mimo prostory např. běžných pohostinství, a současně tím i snížit všeobecnou snadnou dostupnost těchto her. V souladu s tímto trendem se proto navrhuje zamezit možnosti provozování hazardních her ve výše uvedených budovách. Takto koncipované vymezení je obecné, transparentní, neadresné a založené na kritériích, která se stanou známa zveřejněním vyhlášky na úřední desce. Návrh vyhlášky byl posouzen Odborem dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR, který v návrhu neshledal rozpor se zákonem, a to ani z hlediska hospodářské soutěže.“*<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Tamtéž.

<sup>63</sup> Viz I.č. 397-398 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>64</sup> Viz I.č. 399-400 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>65</sup> Viz I.č. 401-432 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>66</sup> Viz I.č. 406-407 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.



### III. 4 Žádosti o zařazení dalších míst do Vyhlášek

49. Město v přípisu ze dne 17. listopadu 2016<sup>67</sup> uvedlo, že za dobu účinnosti Vyhlášky 2/2015 obdrželo pouze žádost majitelky domu na adrese Dubická č. p. 975. Z přiložených materiálů<sup>68</sup> dále vyplynulo, že majitelka domu na tomto adresním místě již v minulosti žádala o jeho zařazení do Vyhlášky 7/2011, nebylo jí však vyhověno. Z informací dostupných na webových stránkách města<sup>69</sup> Úřad zjistil, že tuto původní žádost obdrželo město dne 3. července 2012. Žadatelka v ní uvedla, že je majitelkou domu v ulici Dubická č. p. 975, a že na tomto adresním místě provozovala hernu – bar, nicméně ke dni 30. června 2011 pozastavila činnost a po novém roce zjistila, že provozovna byla ze seznamu adresních míst vyškrtuta, z tohoto důvodu požádala o opětovné zařazení, jelikož neměla finanční prostředky na úpravu a rekolaudaci provozovny k jinému účelu.<sup>70</sup> Město proto vytvořilo návrh nové obecně závazné vyhlášky spočívající v doplnění adresního místa Dubická č. p. 975 mezi místa určená k provozování loterií.<sup>71</sup> V důvodové zprávě<sup>72</sup> k tomuto návrhu je uvedeno, že tato provozovna nebyla do Vyhlášky 7/2011 zařazena, jelikož v době její tvorby byla provozovna uzavřena a Městský úřad neměl žádné informace o tom, zda se jedná o přechodný stav. Žádost byla projednána na 19. zasedání Zastupitelstva města Česká Lípa, konaném dne 19. září 2012,<sup>73</sup> nebyla ale schválena.<sup>74</sup>
50. Dne 16. prosince 2015 obdrželo město opětovnou žádost majitelky domu na adrese Dubická č. p. 975 o zařazení tohoto adresního místa do Vyhlášky 2/2015.<sup>75</sup> Žadatelka v ní uvedla, že nemá prostředky, aby provozovnu zkolaudovala k jinému účelu užívání, a že by jinak obtížně hledala zaměstnání. Město nechalo znovu vypracovat návrh nové obecně závazné vyhlášky, která by zahrnovala i tuto provozovnu.<sup>76</sup> V důvodové zprávě<sup>77</sup> bylo uvedeno, že zpracovatel materiálu zastává k žádosti neutrální postoj, upozornil ale, že se provozovna nachází v bezprostřední blízkosti sociálně vyloučené lokality, a že vyžádaná stanoviska Výboru pro sociální politiku Zastupitelstva města Česká Lípa a Komise pro dopravu a prevenci kriminality Rady města Česká Lípa byla negativní.<sup>78</sup> Žádost byla projednána na 18. zasedání Zastupitelstva města Česká Lípa, konaném dne 30. března 2016<sup>79</sup>, nebyla však schválena.<sup>80</sup> Z diskuze zaznamenané v zápise ze zmíněného zasedání zastupitelstva města vyplývá, že zastupitelstvo je proti rozšiřování adresních míst, a že ani

---

<sup>67</sup> Viz l.č. 41-100 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>68</sup> Viz l.č. 43-100 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>69</sup> Viz l.č. 195-245 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>70</sup> Viz l.č. 244 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>71</sup> Viz l.č. 242 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>72</sup> Viz l.č. 230-231 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>73</sup> Viz l.č. 246-267 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>74</sup> Viz l.č. 263 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>75</sup> Viz l.č. 43 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>76</sup> Viz l.č. 92 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>77</sup> Viz l.č. 53-54 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>78</sup> Viz l.č. 90-91 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>79</sup> Viz l.č. 93-100 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>80</sup> Viz l.č. 100 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

vedení města neplánuje žádné revize či změny jejich seznamu v příloze Vyhlášky 2/2015.<sup>81</sup> Žádný jiný důvod pro neschválení této žádosti uveden nebyl.

51. Z materiálů dostupných na webových stránkách města<sup>82</sup> Úřad dále zjistil, že dne 22. dubna 2013 (tj. po účinnosti Vyhlášky 1/2013) požádali majitelé domu na adrese Žižkova č. p. 520 o zařazení tohoto adresního místa do Vyhlášky 7/2011 ve znění Vyhlášky 1/2013.<sup>83</sup> V žádosti uvedli, že nájemce na této adrese provozuje VHP a VLT, přičemž dne 21. června 2010 mu byl Stavebním odborem Městského úřadu Česká Lípa vystaven *Souhlas se změnou užívání stavby*<sup>84</sup> části 1. NP objektu čp. 520, na pozemku p. č. 457, k. ú. Česká Lípa na provozovnu herny – baru s nonstop provozem. I přes toto povolení nebyla herna zahrnuta do uvedené vyhlášky. V návaznosti na obdrženou žádost vypracovalo město návrh změny citované vyhlášky, kterým by byla doplněna o adresní místo Žižkova č. p. 520<sup>85</sup>, dále si pak vyžádalo i posouzení Sociální a bytové komise a Výboru pro sociální politiku, přičemž od obou přišlo negativní stanovisko.<sup>86</sup> V důvodové zprávě<sup>87</sup> k návrhu změny citované vyhlášky bylo uvedeno, že provozovna do Vyhlášky 7/2011<sup>88</sup> nebyla zařazena, neboť v době přípravy předchozí Vyhlášky 1/2010 nebyla ještě v provozu. Zpráva dále uvedla, že nájemci provozovny sice v té době zřejmě prováděli stavební úpravy a těsně před vydáním Vyhlášky 1/2010 jim byl vydán souhlas se změnou užívání stavby na „hernu – bar s nonstop provozem“, nicméně cílem města bylo v té době zastavit rozšiřování počtu heren a z tohoto důvodu byla Vyhláška 1/2010 vydána bez zařazení této provozovny. Nájemci požádali o dodatečné zařazení provozovny do seznamu povolených provozoven již v srpnu 2010, zastupitelstvo města ale změnu Vyhlášky 1/2010 neschválilo i s ohledem na stanovisko Sociální a bytové komise, z tohoto důvodu nebyla předmětná provozovna zahrnuta ani do Vyhlášky 7/2011. Opětná žádost majitelů domu na adrese Žižkova č. p. 520 ze dne 22. dubna 2013 byla projednána na 24. zasedání Zastupitelstva města Česká Lípa, konaném dne 22. května 2013,<sup>89</sup> a ani tentokrát nebyla schválena. Ze zápisu z tohoto zasedání vyplývá, že si zastupitelstvo nepřeje povolit další hernu v Žižkově ulici, žádný jiný důvod neschválení žádosti uveden nebyl.<sup>90</sup>

#### IV. Vymezení relevantního trhu

52. Relevantním trhem se rozumí trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zaměnitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území. Relevantní trh je tedy třeba vymezit především z hlediska věcného a geografického. Z hlediska času se relevantní trh zkoumá pouze v případě, když

<sup>81</sup> Viz l.č. 360 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>82</sup> Viz l.č. 268-319 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>83</sup> Viz l.č. 315 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>84</sup> Viz l.č. 315-316 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>85</sup> Viz l.č. 317 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>86</sup> Viz l.č.318-319 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>87</sup> Viz l.č. 302-303 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>88</sup> Pozn. Úřadu: Rozuměj Vyhlášku 7/2011 ve znění Vyhlášky 1/2013.

<sup>89</sup> Viz l.č. 320-343 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>90</sup> Viz l.č. 337 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

v konkrétním okamžiku nebo období jsou soutěžní podmínky výrazně jiné než v obdobích ostatních.

53. Úřad z hlediska věcného vymezil dva relevantní trhy, na kterých může dojít k narušení hospodářské soutěže vytýkaným jednáním, a to trh provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (v textu též „**trh provozování loterií**“), jimiž byly dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích (nyní dle § 12 zákona o hazardních hrách)<sup>91</sup> sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 (viz zkratka „**loterie**“), a trh provozování provozoven k účelu provozování loterií (v textu též „**trh provozování provozoven**“). Pro účely vymezení relevantních trhů Úřad vycházel z následujících skutečností.
54. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb loterií se podílejí dva typy soutěžitelů, kteří si nekonkurují, působí zpravidla samostatně, a na něž oba může dopadat regulatorní činnost obce, a to provozovatelé loterií a provozovatelé provozoven. Provozovatelé loterií a provozovatelé provozoven spolu navzájem nesoutěží, neboť provozovatelé provozoven nejsou těmi, kteří by nabízeli koncovým zákazníkům služby loterií, ale nabízejí prostor provozovatelům těchto služeb proto, aby je mohli nabízet koncovým zákazníkům, z čehož vyplývá, že tyto služby nejsou vzájemně zastupitelné a jedná se tedy o dva relevantní trhy. Provozovatel loterie byl nadto povinen v rámci povolovacího procesu dle zákona o loteriích doložit užívací vztah k nebytovému prostoru, a pokud nebyl sám vlastníkem provozovny, byl povinen dohodnout se s provozovatelem provozovny na umístění loterie.<sup>92</sup> Odlišně jsou upraveny podmínky pro povolování hazardních her v zákoně o hazardních hrách. Dle § 98 tohoto zákona vydává nově povolení k umístění herního prostoru obecní úřad. Dle § 99 odst. 2 písm. d) téhož zákona k žádosti o povolení k umístění herního prostoru žadatel (dle § 97 odst. 3 zákona o hazardních hrách je žadatelem provozovatel, kterému bylo uděleno základní povolení k provozování příslušné hazardní hry, tj. provozovatel loterií) přiloží mj. doklad o právním důvodu užívání prostor, v nichž má být provozována hazardní hra; to neplatí, je-li právní důvod zjistitelný z informačního systému veřejné správy nebo jeho části, která je veřejnou evidencí, rejstříkem nebo seznamem. Provozovatel provozovny potom poskytuje provozovateli loterie prostor, v němž mohou být loterie provozovány. Toto platí i pro služby loterií poskytované ve městě Česká Lípa. Úřad je povinen ve svých úvahách zohlednit dopady Vyhlášek 7/2011, 1/2013 a 2/2015, které tím, že regulují místa, kde mohou být loterie provozovány (a to včetně uvedení konkrétních adres), mají v Úřadem sledovaném období od 1. prosince 2012 přímý dopad na provozovatele loterií i provozovatele provozoven.

<sup>91</sup> Pozn. Úřadu: § 136 zákona o hazardních hrách upravuje, jaké typy loterií dle zákona o loteriích odpovídají konkrétním typům hazardních her, tj. bingu, technické hře, živé hře (dále též „**hazardní hry**“) dle zákona o hazardních hrách, přičemž pokud je provozovateli loterií uděleno povolení k provozování některého typu loterie dle zákona o loteriích, pak se považuje za základní povolení k provozování odpovídajícího typu hazardní hry. Turnaj malého rozsahu je hazardní hrou s odlišným režimem, neboť jeho provozovatelem může být pouze právnická osoba, jejímž předmětem hlavní činnosti není podnikání (§ 6 odst. 3 písm. b) zákona o hazardních hrách), nevztahují se na něj ustanovení o herním prostoru, ani nepodléhají povolovacímu režimu dle § 85 zákona o hazardních hrách.

<sup>92</sup> Srov. podmínky pro povolování loterií Ministerstvem financí dle zákona o loteriích, dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/podminky-pro-povolovani-loterii/vseobecne-podminky/podminky-pro-vydani-povoleni-k-provozova-8633>.

Vyhláška 7/2011 sice nastavila regulaci loterií před účinností zákona č. 360/2012 Sb., jenž přinesl dozor Úřadu nad orgány veřejné správy v oblasti ochrany hospodářské soutěže, avšak po jeho účinnosti (1. prosince 2012) tuto regulaci město dál prolongovalo, přičemž stanovení kritérií regulace loterií, seznámení veřejnosti s nimi a následně transparentní výběr míst provozování dle nich nepřinesly ani Vyhlášky 1/2013 a 2/2015.

55. Loterie jsou v provozovnách provozovány především prostřednictvím tzv. živé hry řízené krupiérem nebo prostřednictvím hracích zařízení, která je možné dle jejich specifikace členit např. na VHP a tzv. technické hry jako jsou videoloterní terminály, elektromechanické rulety nebo lokální loterní systémy. Z hlediska účelu užití živých her a jednotlivých hracích zařízení je lze považovat za vzájemné substituty, neboť živé hry i hrací zařízení z hlediska své funkčnosti využívají u nabízených her stejné či obdobné principy náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry.<sup>93</sup>
56. Trh provozování provozoven k účelu provozování loterií zahrnuje kasina, herny a pohostinská zařízení a další místa, která splňovala podmínky zvláštního provozního režimu<sup>94</sup> podle § 17 odst. 10 zákona o loteriích. Zákon o hazardních hrách však na rozdíl od zákona o loteriích, který umožňoval provozovat loterie ve výše uvedených typech provozoven, umožňuje provozovat hazardní hry pouze v herních prostorech, tzn. technické hry lze provozovat pouze v hernách a kasinech a bingo a živou hru pouze v kasinech.<sup>95</sup>
57. S účinností zákona o hazardních hrách musí dle § 65 odst. 2 zákona o hazardních hrách herní prostor provozovat pouze jediný provozovatel, kterému byla vydána povolení, tedy povolení základní dle § 86 a násl. zákona o hazardních hrách a povolení k umístění herního prostoru dle § 97 a násl. zákona o hazardních hrách. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb hazardních her se tedy může podílet jeden typ soutěžitele. S ohledem na novou právní úpravu v zákoně o hazardních hrách lze tedy vymezit relevantní trh, na kterém může dojít k narušení hospodářské soutěže vytýkaným jednáním, jako trh provozování hazardních her podléhajících možné regulaci obce dle § 12 zákona o hazardních hrách, tj. technické hry, živé hry, turnaje malého rozsahu a bingo definované v § 39 až 64 zákona o hazardních hrách, které lze provozovat pouze v herně nebo kasinu, tj. v herním prostoru definovaném v § 65 a násl. zákona o hazardních hrách, a v případě turnajů malého rozsahu i na jiném místě v obci, které není obecně závaznou vyhláškou zakázáno (dále též „**trh provozování hazardních her**“). Nicméně vzhledem k tomu, že trh

<sup>93</sup> Sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, jejichž povolení není vázáno na konkrétní provozovnu, nelze považovat za součást relevantního trhu, neboť mají odlišný charakter, a obec ani není oprávněna je regulovat. Součástí relevantního trhu nejsou ani kurzové sázky dle ustanovení § 2 písm. h) zákona o loteriích dostupné v sázkových kancelářích, neboť jejich povolení je sice vázáno na konkrétní místo, avšak mají odlišný charakter (jedná se o sázky na sportovní události či události veřejného zájmu), a obec ani není oprávněna místo, kde vznikne sázková kancelář, stanovit (dle § 21 zákona o loteriích Ministerstvo financí v povolení schválí počet a umístění sázkových kancelářích).

<sup>94</sup> Zvláštní provozní režim vyžaduje dohled osoby odpovědné za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, kterým je z důvodu zamezení jejich účasti na hře vstup zakázán a) do celého prostoru provozovny, nebo b) do místnosti v provozovně výhradně určené k provozování výherních hracích přístrojů, nebo c) do oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů.

<sup>95</sup> V jakých provozovnách lze provozovat turnaj malého rozsahu, není zákonem o hazardních hrách výslovně upraveno, ovšem v souladu s § 67 odst. 4 a § 68 odst. 3 tohoto zákona nemůže být tento typ hazardní hry provozován ani v herně, ani v kasinu.

provozování hazardních her v sobě zahrnuje dva výše vymezené relevantní trhy, a také s ohledem na to, že k převážné části posuzovaného jednání došlo za účinnosti zákona o loteriích, je pro účely tohoto správního řízení zachováno vymezení dvou relevantních trhů, tedy trhu provozování loterií a trhu provozování provozoven.

58. K vymezení relevantních trhů po stránce geografické lze obecně uvést, že u služeb je pravidlem menší teritoriální rozsah, kdežto u výrobků bude relevantní trh zpravidla větší. V případě služeb loterií je konečným spotřebitelem fyzická osoba. Z hlediska dostupnosti služeb loterií pro spotřebitele je třeba geografický trh vymezit jako lokální, neboť spotřebitel zpravidla nebude ochoten cestovat za touto službou do vzdálenějších míst. I vzhledem k místní působnosti Vyhlášky 7/2011, Vyhlášky 1/2013 a Vyhlášky 2/2015 vymezil Úřad oba relevantní trhy po stránce geografické jako území města Česká Lípa.

## V. Právní posouzení

### V. 1 Určení právní normy platné pro posouzení jednání účastníka řízení

#### *Určení normy pro procesní postup Úřadu*

59. Ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS Úřad postupuje dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který nabyl účinnosti dne 1. července 2001 a od počátku své účinnosti do současnosti prošel několika novelizacemi. Poslední novelu představuje zákon č. 262/2017 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. září 2017. Správní řízení sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS bylo zahájeno dne 19. prosince 2018, tj. za účinnosti stávajícího znění zákona. **Úřad tedy postupuje v daném řízení z hlediska procesního dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb. (viz zkratka „ZOHS“).**
60. Dle § 25a ZOHS, není-li zákonem stanoveno jinak, se postupuje v řízení u Úřadu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), s výjimkou ustanovení výslovně tam uvedených. Toto správní řízení bylo zahájeno podle správního řádu ve znění zákona č. 176/2018 Sb., účinného od 1. listopadu 2018. K dnešnímu dni nebyl správní řád dále novelizován. Správní řád je proto aplikován ve stávajícím znění zákona, tj. ve znění zákona č. 176/2018 Sb.
61. V tomto správním řízení Úřad dále postupoval podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, účinného od 1. července 2017 (dále jen „**přestupkový zákon**“), který představuje lex generalis k ZOHS, s výjimkou ustanovení výslovně uvedených v § 22b odst. 8 ZOHS.

#### *Určení normy pro hmotněprávní posouzení jednání účastníka řízení*

62. Z hlediska hmotněprávního se dle § 2 odst. 1 přestupkového zákona posuzuje odpovědnost za přestupek podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona

se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.<sup>96</sup> U jednání trvajících charakteru pak za předpokladu, že jednání bylo protiprávní a zakázané i dle předchozí právní úpravy, do které zasahuje. K určení právní normy platné pro hmotněprávní posouzení vytykaného jednání je třeba vymezit dobu jeho trvání.

63. Úřad posoudil jednání účastníka řízení jako jednání trvajících charakteru, neboť trvajícím přestupkem je dle § 8 přestupkového zákona přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu, nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Protiprávní stav vyvolaný účastníkem řízení trval od 1. prosince 2012 (tj. ode dne účinnosti zákona č. 360/2012 Sb., kterým byla působnost Úřadu rozšířena o dozor nad orgány veřejné správy) do 15. března 2019 (dne 16. března 2019 nabyla účinnosti Vyhláška 4/2019, kterou bylo ukončeno vytykané jednání – viz k tomu dále část V. 3. 5. 3 tohoto rozhodnutí). Již před účinností přestupkového zákona Úřad na jednání trvajících charakteru přiměřeně aplikoval principy trvajících deliktu uplatňované v trestním právu.<sup>97</sup>
64. Účastník řízení se tedy dopouštěl přestupku od 1. prosince 2012 (při určení počátku udržování protiprávního stavu Úřad považuje za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobilé vyvolat narušení hospodářské soutěže), tj. ode dne účinnosti zákona č. 360/2012 Sb., přičemž protiprávní stav byl udržován od 1. prosince 2012 po dobu účinnosti Vyhlášky 7/2011, neboť loterie bylo možné provozovat pouze na místech určených touto obecně závaznou vyhláškou, aniž by tato místa byla vybrána způsobem, jenž není v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. K ukončení přestupku nedošlo ani poté, co nabyla účinnosti Vyhláška 1/2013, jež novelizovala Vyhlášku 7/2011, a ani po nabytí účinnosti Vyhlášky 2/2015, jež nahradila Vyhlášku 7/2011, ve znění Vyhlášky 1/2013, neboť tyto vyhlášky pouze navázaly na zavedený způsob regulace loterií ve městě Česká Lípa. Před přijetím Vyhlášek 1/2013 a 2/2015 nebyl nově proveden výběr adresních míst, jejich seznam byl pouze převzat z Vyhlášky 7/2011, přičemž výběr dříve povolených adresních míst nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, a přijetím Vyhlášky 1/2013 a Vyhlášky 2/2015 tedy nedošlo k napravení vytykaného stavu. Protiprávní stav vyvolaný účastníkem řízení byl ukončen až pozbytím účinnosti Vyhlášky 2/2015, tj. dne 15. března 2019 (dne 16. března 2019 nabyla účinnosti Vyhláška 4/2019). Úřad rovněž uvádí, že posuzované jednání bylo dle § 19a ZOHS postižitelné od 1. prosince 2012 po celou dobu svého trvání.
65. Posuzované jednání účastníka řízení bylo ukončeno dne 15. března 2019, tj. v době účinnosti zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb. Úřad tedy posuzuje jednání účastníka řízení z hlediska hmotněprávního dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně

---

<sup>96</sup> Dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod: „Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Již před účinností přestupkového zákona Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. října 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, dovodil, že daný článek Listiny základních práv a svobod dopadá i do oblasti správního trestání.

<sup>97</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2007, č. j. 9 As 40/2007 – 61.

hospodářské soutěže) v jeho aktuálním znění (viz výše zavedená zkratka „**ZOHS**“) a rovněž dle přestupkového zákona.

## V. 2 Narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy

66. ZOHS v § 1 upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (dále jen „**narušení**“), a to dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, spojením soutěžitelů nebo orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy (dále jen „**orgány veřejné správy**“).
67. Úřad je oprávněn vykonávat dozor nad postupem orgánů veřejné správy od 1. prosince 2012, kdy nabyla účinnosti novela zákona o ochraně hospodářské soutěže, provedená zákonem č. 360/2012 Sb.
68. Pravomoc Úřadu vykonávat dozor nad tím, zda orgány veřejné správy nenarušují hospodářskou soutěž, je stanovena v § 20 odst. 1 písm. b) ZOHS.
69. Dle § 5 přestupkového zákona je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.
70. Dle § 19a odst. 1 ZOHS orgány veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle § 19a odst. 1 ZOHS, která je a) prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu.
71. Dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS naruší hospodářskou soutěž. Za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS se dle § 22aa odst. 2 ZOHS uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.
72. Od počátku své pravomoci v oblasti dozoru nad jednáním orgánů veřejné správy Úřad při posuzování možného porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže postupoval dle výkladového náhledu k problematice narušení nebo ohrožení hospodářské soutěže orgány veřejné správy, jež shrnul ve svém informačním listu č. 4/2014 (dále též „**Informační list**“).<sup>98</sup> Úřad při posouzení jednání orgánů veřejné správy bere v úvahu zejména: (i) zda orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, (ii) zda může být úkon orgánu veřejné správy napadnut řádným opravným prostředkem,<sup>99</sup> (iii) zda směřuje

---

<sup>98</sup> Viz Informační list Úřadu 4/2014 Dozor nad orgány veřejné správy, v němž Úřad shrnul zásadní informace, jež by měly mít orgány veřejné správy na zřeteli, aby se vyvarovaly možného porušení soutěžního práva, dostupný na: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2014.html>.

<sup>99</sup> V novele zákona o ochraně hospodářské soutěže učiněné zákonem č. 293/2016 Sb. pak bylo výslovně zakotveno, že Úřad dle § 19a odst. 2 ZOHS nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je

úkon orgánu veřejné správy být jen k potenciálnímu narušení hospodářské soutěže a (iv) zda sleduje posuzované jednání orgánu veřejné správy nějaký legitimní cíl. Důležitým východiskem pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku ze strany orgánu veřejné správy je rovněž skutečnost, že soutěžní politika není jedinou politikou, kterou orgány veřejné správy legitimně sledují, a z toho, že ZOHS zakazuje jednat způsobem, který by vedl k narušení soutěže, nelze dovozovat, že by soutěžní politika měla mít přednost před všemi ostatními. Určitá míra narušení hospodářské soutěže může být proto přípustná, existují-li pro takovýto zásah objektivně ospravedlnitelné důvody, tedy pokud orgán veřejné správy využívá své zákonné kompetence a narušení hospodářské soutěže je nezbytné k dosažení legitimního cíle, který je orgán veřejné správy oprávněn naplňovat, přičemž takového cíle není možné dosáhnout způsobem, který by hospodářskou soutěž narušoval méně.

73. Jelikož se Úřad opakovaně zabýval stížnostmi provozovatelů loterií na narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obcí, vydal k této problematice dne 1. září 2014 Stanovisko, v němž blíže specifikoval principy regulace loterií, které jsou jím obecně považovány za souladné s pravidly hospodářské soutěže a které by měly významně přispět k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci soutěžitelů působících na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven.
74. V souladu se závěry uvedenými ve Stanovisku Úřad ze soutěžního hlediska nepovažuje za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu loterií na svém území. Takovým opatřením sice pochopitelně dojde k naprostému vyloučení soutěže v dané oblasti, je však plně v mezích zákona a žádné soutěžitele neznevýhodňuje oproti soutěžitelům jiným. K tomuto Ministerstvo vnitra, jakožto orgán kompetentní k doзору nad samostatnou působností obcí v *Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce* (dále též „**Právní výklad zákona o loteriích**“)<sup>100</sup>, uvádí, že „i přes to, že ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích nevylučuje možnost obce zakázat provozování některých sázkových her na celém území obce (bylo-li by to např. odůvodněno škodlivostí účasti na takových loteriích a masovým rozšířením takového jevu v obci), je nezbytné, aby obec vždy zvažovala, zda jí zvolená regulace naplňuje princip proporcionality, neboli zda je míra omezení přiměřená konkrétním místním podmínkám. Jinými slovy řečeno, možnost obcí uložit absolutní zákaz provozování loterií uvedených v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neznamená rezignaci na princip proporcionality. I za stávajícího znění zákonného zmocnění jsou obce nadále povinny zvažovat, zda rozsah jimi zvoleného omezení je přiměřený.“ Tento závěr Ministerstvo vnitra zastává i v *Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce* (dále jen „**Právní výklad zákona o hazardních hrách**“) poskytujícím obcím návod

---

a) prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu nebo b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu.

<sup>100</sup> Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I.č 179-183 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.



pro regulaci provozování hazardních her v obecně závazných vyhláškách, který vydalo po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách.<sup>101</sup>

75. K narušení soutěže by mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz loterií na svém území toliko omezit. V takovém případě totiž hrozí, že ti soutěžitelé, kteří budou moci na daném trhu i nadále působit, budou zvýhodněni oproti těm, kteří budou nuceni své podnikání ukončit. Pokud by se obec současně rozhodla neumožnit zřízení dalších loterijních provozoven na svém území (aniž by pro to měla dostatečně odůvodněnou potřebu takové právní úpravy), mohlo by dojít k „zafixování“ situace na trhu a ke značnému zvýhodnění těch soutěžitelů, kteří tam již působí.
76. Jakkoliv mají obce nezpochybnitelné právo provozování loterií na svém území regulovat, je současně nezbytné, aby vždy zvážily, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, resp. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním místním podmínkám, zda nepůsobí diskriminačně a zda nenarušuje hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení jejích cílů. Pokud se obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná. Ministerstvo vnitra k tomu dále v Právním výkladu zákona o hazardních hrách uvádí, že „**obecně závazné vyhlášky musí být založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích, což nejen odpovídá [...] ústavním principům státní správy a dobré správy, ale i ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie (viz Rozsudek ze dne 3. června 2010 ve věci C-203/08, Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie, bod 50; rozsudek ze dne 19. července 2012 ve věci C-470/11, SIA Garkalns v. Rīgas Dome, odst. 42)**“.<sup>102</sup>
77. Postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže (zde omezení možnosti provozovat na území obce loterie) je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat, a že míra omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné. S ohledem na takové odůvodnění pak Úřad pokládá za v zásadě přiměřené, aby obec zakázala provozování loterií na určitém území, ať už vymezeném celým katastrem obce nebo jeho obecně určenými částmi (např. historické centrum apod.).
78. Problematické může být stanovení konkrétních adres nebo provozoven, na kterých může k provozování loterií docházet, neboť ze samotného takového výčtu nijak nevyplývá pravidlo, podle kterého byly vybrány. Je proto nezbytné prokázat, že zvoleným postupem nedochází k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí, ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. S ohledem na obtížnost prokázání těchto kritérií pokládá Úřad za vhodnější, aby obce předem stanovily obecná pravidla, v jakých oblastech mohou být loterie provozovány. Obdobný názor zastává rovněž Ministerstvo vnitra, když ve svém Právním výkladu zákona o loteriích uvádí: „*Obecně závazné vyhlášky s uvedením*

<sup>101</sup> Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I.č 184-193 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>102</sup> Srov. Právní výklad zákona o hazardních hrách. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I.č 184-193 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

*konkrétního názvu herny činí v praxi výkladové problémy a Ministerstvo financí je pak nutno v rámci povoloovacího řízení vyžadovat od obce informace o skutečném úmyslu takové regulace. Ministerstvo vnitra doporučuje vyvarovat se v obecně závazných vyhláškách uvádění konkrétních názvů provozoven, obzvláště personalizovaných k určitému provozovateli.*<sup>103</sup> V Právním výkladu zákona o hazardních hrách Ministerstvo vnitra setrvává na svém názoru, přičemž dále doplňuje, že obec si v případě uvedení konkrétního názvu herního prostoru musí sama zvážit, jak tyto výkladové problémy případně v rámci odůvodnění svých rozhodnutí v rámci správních řízení o umístění herního prostoru zohlední.<sup>104</sup>

79. Pokud jde o vymezení obecných kritérií pro provozování loterií, pokládá Úřad rovněž za přiměřené, aby obce stanovily v souladu se zákonem i nediskriminační kvalitativní kritéria. Za diskriminační nelze považovat např. přístup, kdy povolení není uděleno provozovněm, ve kterých docházelo k porušování zákona, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/11. Snahou Úřadu v žádném případě není zvýšit množství loterijních provozoven, ale zabránit diskriminaci při jejich regulaci. Obecně platná kritéria, při jejichž splnění mají soutěžitelé, jež chtějí působit na trhu provozování loterií a/nebo trhu provozování provozoven, nárok na umožnění takového provozování, eliminují do značné míry riziko diskriminace a tedy i porušení zákona ze strany obce.

### **V. 3 Posouzení jednání účastníka řízení**

#### **V. 3. 1 Odpovědnost účastníka řízení**

80. Pro posouzení, zda se město jednáním, jež je předmětem tohoto správního řízení, dopustilo spáchání přestupku, Úřad vyhodnocoval, zda jsou naplněny podmínky jeho odpovědnosti za toto jednání.
81. Dle čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Obec je veřejnoprávní korporací, tzn. veřejnoprávním subjektem, právnickou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování určitých veřejných úkolů (výkon veřejné správy). Dle § 20 odst. 1 přestupkového zákona je pachatelem právnická osoba, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přiřitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby. Dle § 20 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona se za osobu, jejíž jednání je přiřitatelné právnické osobě, za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje statutární orgán

<sup>103</sup> Srov. Právní výklad zákona o loteriích. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz l.č 179-183 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>104</sup> Srov. Právní výklad zákona o hazardních hrách. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz l.č 184-193 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

nebo člen statutárního orgánu. Dle § 5 odst. 1 obecního zřízení je obec samostatně spravována mj. zastupitelstvem obce, které je zároveň oprávněno přijímat ve své působnosti obecně závazné vyhlášky. Lze tedy konstatovat, že v posuzovaném případě byly naplněny podmínky odpovědnosti účastníka řízení, neboť k naplnění znaků přestupku došlo jednáním oprávněného orgánu, jehož jednání je přiřitatelné městu České Lípě jako orgánu veřejné správy, který porušil právní povinnost uloženou orgánu veřejné správy, a to při jeho činnosti, v přímé souvislosti s jeho činností.

### V. 3. 2 Jednání vrchnostenské povahy

82. V souladu se ZOHS a východisky deklarovanými v Informačním listu Úřad v rámci posouzení, zda se město svou regulatorní činností dopustilo narušení hospodářské soutěže, dále ověřil, zda město, jako orgán veřejné správy, vystupuje při vydávání obecně závazných vyhlášek jako nositel veřejné moci, tj. je vůči adresátům v nadřazeném postavení. Důvodem takového postupu je předpoklad Úřadu, že relevantní z hlediska aplikace ZOHS budou zpravidla vrchnostenská jednání orgánů veřejné správy, kterými mohou být správní akty normativní, jakož i tzv. faktické pokyny a bezprostřední zásahy. Schválení Vyhlášky 7/2011 (jež fakticky nastavila regulaci loterií ve městě i pro období od 1. prosince 2012, odkdy je dána dozorová pravomoc Úřadu vůči orgánům veřejné správy), Vyhlášky 1/2013 a Vyhlášky 2/2015 a jejich následné vyhlášení vyvěšením na úřední desce městského úřadu po stanovenou dobu je vydáním abstraktního správního aktu, jakožto jedné z forem vrchnostenské činnosti orgánu veřejné správy. Tento předpoklad je proto naplněn.

### V. 3. 3 Naplnění podmínek dle § 19a odst. 2 ZOHS

83. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad (od účinnosti novely č. 293/2016 Sb.) nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy, která je dle písm. a) prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu. Vyloučení dozoru nad rozhodováním orgánů veřejné správy dle správního nebo daňového řádu je tedy dáno výslovně § 19a ZOHS a Úřad není oprávněn takové jednání posuzovat.
84. Již před účinností novely č. 293/2016 Sb. Úřad v souladu s Informačním listem zohledňoval, zda lze správní akt orgánu veřejné správy napadnout řádným opravným prostředkem. Za předpokladu, že proti správnímu aktu existovaly řádné opravné prostředky, Úřad vycházel z premisy, že prostor pro jeho zásah je dán zcela výjimečně, jelikož by nebylo účelné, aby vstupoval do instančního přezkumu správních aktů. V případě obecně závazných vyhlášek adresáti předmětného jednání neměli možnost podat opravný prostředek, přičemž v oblasti normotvorné činnosti územní samosprávy se uplatňuje pouze dozorová pravomoc Ministerstva vnitra dle § 123 a § 124 obecního zřízení.<sup>105</sup>
85. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad (od účinnosti novely č. 293/2016 Sb.) nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy, která je dle písm. b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu. Rovněž vyloučení dozoru nad poskytováním veřejné podpory je

<sup>105</sup> Úřad je pak povinen dle § 19a odst. 4 ZOHS v případě narušení hospodářské soutěže orgánem územní samosprávy při výkonu samosprávy zaslat Ministerstvu vnitra pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže a na jeho žádost mu postoupit i správní spis.

tedy výslovně § 19a ZOHS stanoveno a Úřad není oprávněn taková jednání v rámci dozoru nad orgány veřejné správy posuzovat.

86. Úřad konstatuje, že přijetí obecně závazné vyhlášky obcí není úkonem dle § 19a odst. 2 písm. a) ani písm. b) ZOHS.

#### V. 3. 4 Legitimní cíl

87. Úřad dále zkoumá, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl. Město ve svém přípise ze dne 10. června 2016<sup>106</sup> uvedlo, že jeho záměrem při tvorbě obecně závazných vyhlášek regulujících provozování loterií na území města bylo zabránit dalšímu rozšiřování těchto aktivit a postupně je utlumit. Také chtělo zamezit zneužívání sociálních dávek osob závislých na dávkách hmotné nouze a zabránit nárůstu zadluženosti občanů a předejít tak jejich sociálnímu vyloučení.
88. Úřad konstatuje, že není pochyb o tom, že regulace provozování loterií v obcích je cílem legitimním, což koresponduje i se závěry Ústavního soudu, který v nálezu ÚS 56/10 uvedl, že *„je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. [...] Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní.“* Úřad v souladu se závěry Ústavního soudu považuje cíl regulace provozu loterií městem Českou Lípou za legitimní.

#### V. 3. 5 Narušení hospodářské soutěže

89. Přestože město Česká Lípa sledovalo legitimní cíl, je nutné dále zkoumat, zda při provedení regulace provozování loterií narušilo hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS a popř. zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli, tedy zda míra narušení hospodářské soutěže nebyla větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení legitimního cíle, tj. literou zákona, zda město mělo či nikoliv ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 293/2016 Sb., se totiž *„výrazem ospravedlnitelný myslí oprávněný či omluvitelný, tj. sice negativní jev, avšak přinášející jiné výhody, které negativní vliv mohou převážit; lze se vyvinít. Ospravedlnitelné jednání tedy sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle“*.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Viz l.č. 15-39 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>107</sup> Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 293/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 135/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zadávání veřejných zakázek, Dostupná na: <https://www.beck-online.cz>.

90. Úřad přitom nezpochybňuje zájem obcí na tom, aby bylo provozování loterií v obcích regulováno, tj. nezpochybňuje, že existuje legitimní cíl pro regulaci provozování loterií. Způsob provedení regulace je potom v gesci každé obce, přičemž je třeba zohlednit, že existence legitimního cíle neospravedlňuje takový zásah obce, jenž je diskriminační vůči některým soutěžitelům působícím na trhu provozování loterií nebo na trhu provozování provozoven, aniž by pro takový zásah existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody. V případě, že obec reguluje obecně závaznou vyhláškou provozování loterií na vybraných místech v obci (individualizovaná regulace), je třeba posoudit, zda je takováto regulace přiměřená konkrétním místním podmínkám. Jak vyplývá z výše uvedeného, existenci legitimního cíle a ospravedlnitelné důvody nelze zaměňovat. Ospravedlnitelné důvody pro zásah do hospodářské soutěže lze spatřovat v přiměřeném zásahu do hospodářské soutěže, který nebude vykazovat prvky libovůle orgánu veřejné správy. V opačném případě by z dozoru Úřadu byla vyloučena veškerá činnost orgánů veřejné správy, v níž lze spatřovat legitimní cíl, což by představovalo rezignaci na zkoumání přiměřenosti jednání orgánů veřejné správy vůči legitimnímu cíli, jež sledují.
91. Úřad proto zkoumal, zda jednání města směřovalo být jen k potencionálnímu narušení hospodářské soutěže. Regulace loterií prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce je s to negativním způsobem zasáhnout do hospodářské soutěže na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven. Úřad přitom přihlíží k tomu, že s jakoukoli formou regulace loterií může být spojeno omezení hospodářské soutěže na daných trzích, spočívající například ve zvýhodnění některých provozovatelů provozoven a/nebo loterií oproti provozovatelům jiným nebo ve vyloučení některých provozovatelů provozoven a/nebo loterií z hospodářské soutěže. Stěžejní je proto posouzení, zda obec při uplatňování regulace nezasáhla do hospodářské soutěže způsobem, jenž by nebyl proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli, tedy zda narušila soutěž bez objektivně ospravedlnitelných důvodů, a tím v rozporu se zákazem formulovaným v § 19a odst. 1 ZOHS.
92. Úřad je toho názoru, že k narušení soutěže na trhu provozování loterií a/nebo na trhu provozování provozoven může dojít, pokud se obec rozhodne provozování loterií na svém území omezit. Aby takové omezení nebylo v rozporu se ZOHS, je nezbytné, aby obec přijala objektivní, nediskriminační a předem známá pravidla, na jejichž základě bude regulace provedena. Proto se Úřad zabýval otázkou, zda město Česká Lípa při regulaci loterií, nastavené Vyhláškou 7/2011, jež platila beze změny i po 1. prosinci 2012, Vyhláškou 1/2013 a Vyhláškou 2/2015 (obě přijaté již za účinnosti dozorové pravomoci Úřadu vůči orgánům veřejné správy), stanovilo objektivní a nediskriminační kritéria, na jejichž základě vybralo místa, v nichž lze provozovat loterie, a zda tato kritéria byla soutěžitelům, jež chtějí působit na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven, předem známá.

### **V. 3. 5. 1 Vyhlášky 7/2011, 1/2013 a 2/2015**

93. Za účelem posouzení souladu Vyhlášky 2/2015 s § 19a ZOHS Úřad město požádal o sdělení kritérií, která stanovilo pro výběr adresních míst, neboť tato vyhláška nabyla účinnosti již v době, kdy byla dána pravomoc Úřadu posuzovat jednání orgánů veřejné správy a město tedy mělo při výběru adresních míst do této vyhlášky jednat v souladu s platnou právní úpravou. Z vyjádření účastníka řízení vyplynulo (viz body 29 až 31 tohoto

rozhodnutí), že Vyhláška 2/2015 byla vydána z důvodu chybného označení jednoho adresního místa (což platí i pro předchozí Vyhlášku 1/2013), a že kritériem výběru adresních míst k provozování loterií se stalo pouze jejich faktické provozování na daném adresním místě ke dni 23. června 2010, kdy zastupitelstvo města schválilo Vyhlášku 1/2010, a poté vždy v době každé následující revize příslušné obecně závazné vyhlášky. Dle účastníka řízení bylo toto kritérium fakticky zveřejněno vyvěšením Vyhlášky 1/2010 dne 28. června 2010 na úřední desce a poté vyvěšením následujících obecně závazných vyhlášek. Město rovněž uvedlo, že záměr omezit počet míst k provozování loterií byl explicitně vyjádřen v důvodových zprávách příslušných materiálů pro jednání zastupitelstva města, které jsou od prosince 2010 zveřejňovány na webových stránkách města.

94. Z doložených obecně závazných vyhlášek a důvodových zpráv<sup>108</sup> rovněž vyplývá, že ve městě Česká Lípa došlo k vymezení adresních míst k provozování loterií již Vyhláškou 1/2010, jejíž příloha obsahovala celkem 63 adresních míst. Vyhláškou 7/2011 došlo k jejich redukci na 48 adresních míst, když bylo odstraněno celkem 15 adresních míst, kde již loterie nebyly provozovány. Následně vydané Vyhlášky 1/2013 a 2/2015 již počet adresních míst nijak nezměnily, došlo pouze ke drobné opravě v případě chybně uvedených adres dvou provozoven (viz body 24 a 25 tohoto rozhodnutí). Je tedy zjevné, že město provedlo výběr adresních míst již ke dni 23. června 2010 pouhým zafixováním<sup>109</sup> stávajících provozoven, přičemž jeho záměrem bylo seznam adresních míst dále nerozšiřovat. Tento způsob regulace pak město aplikovalo i v Úřadem posuzovaném období od 1. prosince 2012, jelikož následně vydané vyhlášky nestanovily pro výběr adresních míst žádná další kritéria a tento seznam pouze převzaly s redukcí o 15 adresních míst v případě Vyhlášky 7/2011 a s výše uvedenými opravami u 2 adres v případě Vyhlášek 1/2013 a 2/2015. Ani v případě adresních míst, na nichž bylo možné loterie provozovat po 1. prosinci 2012, tedy fakticky nebyl městem prováděn výběr dle objektivních a transparentních kritérií; jediným kritériem bylo „kritérium stávajícího provozování“.
95. Úřad k tomu uvádí, že postup obce při stanovení konkrétních adresních míst, kde je provozování loterií povoleno, nastavený v obecně závazné vyhlášce, musí vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže je nezbytné pro dosažení legitimního cíle. Rovněž musí obec vysvětlit, podle jakého kritéria byla vybrána právě tato konkrétní adresní místa, a musí rovněž prokázat, že zvoleným postupem nedochází k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí, ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. Požadavky na podobu regulace shrnul již Ústavní soud v nálezu 56/10, ve kterém konstatoval, že *„Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.*

<sup>108</sup> Viz l.č. 18-39 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>109</sup> Pozn. Úřadu: Město tedy omezilo možnost provozování loterií pouze na místa, kde byly loterie provozovány v době zpracování návrhu příslušné obecně závazné vyhlášky (zde Vyhlášky 1/2010). Ačkoliv v případě České Lípy došlo Vyhláškou 7/2011 k odstranění 15 adresních míst, kde již loterie nebyly provozovány, podstatné je, že již od schválení Vyhlášky 1/2010 nebyl umožněn vstup na trh případným dalším zájemcům. V posuzovaném případě tak lze hovořit o „zafixování“ adresních míst s postupnou redukcí míst, kde již loterie provozovány nebyly.

*Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost [...] takové racionální a neutrální důvody předeštířit a obhájit.“*

96. Město ovšem při výběru adresních míst do Vyhlášky 7/2011 (účinné i po 1. prosinci 2012), Vyhlášky 1/2013 a Vyhlášky 2/2015 (obě přijaté po 1. prosinci 2012) nestanovilo žádná kritéria, která by byla objektivní, nediskriminační a předem známá, přičemž tyto požadavky musí být naplněny kumulativně. Jak již bylo zmíněno výše, kritériem pro zařazení adresních míst do vyhlášek se stala pouhá skutečnost, že na těchto místech byly provozovány loterie k datu vydání Vyhlášky 1/2010, tj. 23. června 2010, když do Vyhlášky 7/2011 nebyla převzata ta z nich, kde již provozování loterií neprobíhalo. V Úřadem sledovaném období od 1. prosince 2012 tak adresní místa provozování loterií v obci vycházela z Vyhlášky 7/2011; následně vydané Vyhlášky 1/2013 a 2/2015 seznam těchto adresních míst pouze převzaly.
97. Úřad k tomu uvádí, že pokud se město rozhodne „zafixovat“ situaci na trhu, musí zároveň prokázat, jakým způsobem bylo zajištěno, aby zvoleným postupem nedošlo k diskriminaci těch soutěžitelů, kteří by na vymezené trhy zamýšleli vstoupit. Město se však touto otázkou vůbec nezabývalo, neboť nestanovilo žádné předem známé kritérium, dle kterého by se postupovalo v případě, že by měl zájem na vymezený trh provozování provozoven vstoupit nový soutěžitel na místě neuvedeném ve vyhláškách. Samo město ve vyjádření<sup>110</sup> zaslaném Ministerstvu vnitra uvedlo, že pokud někdo požádá o rozšíření seznamu stanovených míst, nejsou stanovena žádná objektivní a nediskriminační pravidla, podle nichž by zastupitelstvo mělo o žádosti rozhodnout a seznam případně rozšířit. Tuto skutečnost potvrzují i žádosti o zařazení dalších adresních míst, které město obdrželo, jelikož tyto žádosti nebyly schváleny pouze s tím, že zastupitelstvo nechce rozšiřovat počet provozoven loterií.
98. Úřad dále uvádí, že „zafixování“ počtu míst, na nichž se nacházejí provozovny k určitému datu, kdy město nestanovilo žádná objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr těchto míst a nenastavilo ani žádný postup (či mechanismus) pro nakládání s žádostmi případných zájemců o provozování loterií na území města, působí diskriminačně, neboť značně zvýhodňuje soutěžitele, kteří na vymezených trzích v dané době již působí. Z přípisu města Česká Lípa ze dne 6. listopadu 2015 adresovaného Ministerstvu vnitra<sup>111</sup> vyplývá, že po seznámení se Stanoviskem Úřadu si uvědomilo možnou problematičnost stávajícího způsobu regulace, když mimo jiné uvedlo, že tento způsob regulace zřejmě není z dlouhodobého hlediska vyhovující, protože podle Stanoviska citovaného Ministerstvem vnitra brání v přístupu dalším soutěžitelům, resp. tento přístup závisí na volné úvaze zastupitelstva města (blíže viz bod 27 tohoto rozhodnutí).
99. Úřad shrnuje, že ve správním řízení bylo prokázáno, že město Česká Lípa aplikovalo od 1. prosince 2012 regulaci loterií – kdy mělo povolená adresní místa provozování loterií, aniž by pro jejich výběr byla nastavena objektivní, předem známá a nediskriminační kritéria, a tento stav prolongovalo i Vyhláškami 1/2013 a 2/2015 (aniž by před jejich přijetím stanovilo kritéria výběru míst provozování loterií a provedlo dle nich objektivní

<sup>110</sup> Viz l.č. 64 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>111</sup> Viz l.č. 6 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

a nediskriminační výběr). Takto provedený výběr míst provozování loterií nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální ke stanovenému cíli regulace.

### **V. 3. 5. 2 Dopad na soutěžitele působící na relevantních trzích, objektivně ospravedlnitelné důvody**

#### *Dopad na provozovatele loterií*

100. Město postupem při regulaci loterií v Úřadem posuzovaném období od 1. prosince 2012 do 15. března 2019 (viz závěr v předchozím bodě) zvýhodnilo provozovatele provozující loterie na povolených adresních místech,<sup>112</sup> neboť touto regulací „zafixovalo“ stav adresních míst, na nichž je možné provozovat loterie, a vyloučilo možnost provozování loterií na dalších adresních místech. Tento postup měl dopad na potenciální konkurenty resp. provozovatele loterií, kteří by zamýšleli vstoupit na trh provozování loterií, neboť tito by měli obtížnější pozici k umístění svých zařízení do provozoven, které se nacházejí na seznamu povolených adresních míst. S účinností zákona o hazardních hrách pak takoví potenciální konkurenti měli ještě obtížnější pozici, neboť v souladu s jeho § 65 odst. 2 mohou být hazardní hry provozovány vždy pouze jedním provozovatelem, kterému byla vydána povolení v souladu s tímto zákonem. Potenciální provozovatel loterií tak již nadále nemůže žádat o povolení k provozování loterií v provozovně, ve které již provozuje loterie jiný provozovatel.
101. Město od vydání Vyhlášky 2/2015 seznam adresních míst nijak nerevidovalo, ačkoliv se počet aktivních provozoven ve městě postupně snižoval a dle přípisu města ze dne 30. srpna 2018<sup>113</sup> byly loterie k tomuto datu reálně provozovány jen na 17 adresních místech z celkových 48 uvedených ve Vyhlášce 2/2015. Případní zájemci o vstup na trh tedy měli teoretickou možnost umístit svá technická zařízení na některou z „uvolněných“ adres uvedených ve Vyhlášce 2/2015 (u nichž došlo k ukončení provozování loterií), nicméně na těchto adresách se již mohla nacházet provozovna jiného typu, nebo majitel budovy na této adrese nemusel mít nadále zájem prostory pronajímat pro účely provozování loterií. Potenciální zájemci byli rovněž při hledání vhodných prostor k umístění loterií limitováni výčtem povolených adresních míst a měli i ztíženou pozici pro to najít si prostory k umístění a provozování loterií na jiné adrese, které by pro ně případně mohly být vhodnější, jelikož město nestanovilo žádný mechanismus či kritéria, na jejichž základě by měly být žádosti o zařazení další provozovny loterií na povolené adresní místo či o zařazení dalšího adresního místa posuzovány.
102. Povolení k provozování loterií dle zákona o loteriích obsahuje mj. schválení umístění loterie.<sup>114</sup> Pokud místo, jež je uvedeno v příslušném povolení, nebude zároveň povoleno

<sup>112</sup> Tj. v adresních místech povolených již Vyhláškou 7/2011.

<sup>113</sup> Viz l.č. 111-112 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>114</sup> Blíže viz Metodický pokyn Ministerstva financí k dokládání právního titulu k umístění loterií a jiných podobných her na provozovně, dostupný na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/podminky-pro-povolovani-loterii/vseobecne-podminky/metodicky-pokyn-k-dokladani-pravniho-tit-16524>. Jednou z povinných příloh k žádosti o povolení loterií a jiných podobných her bylo doložení právního titulu k umístění technického zařízení nebo jiné loterie (dále jen „**technická zařízení**“) do konkrétní provozovny. Nejčastějšími právními tituly dokládány ze strany provozovatelů loterií a jiných podobných her byly smlouvy o nájmu, podnájmu, smlouvy o umístění technického zařízení a smlouvy o obsluze technického zařízení. Jednou ze stran smlouvy musel být vždy provozovatel,



v obecně závazné vyhlášce, správní orgán, který povolení vydal (tj. obecní úřad či Ministerstvo financí), přistoupí k jeho zrušení.<sup>115</sup> Obecně závazná vyhláška regulující provoz loterií má tedy přímý dopad na provozovatele loterií, jež provozovali loterie na jiném místě než v místech, která jsou povolena v nově přijaté vyhlášce. V posuzovaném případě došlo dle vyjádření města<sup>116</sup> ke zrušení povolení provozovatele loterií na adrese Žižkova č. p. 520, provozujícího zde VLT na základě povolení Ministerstva financí, které (po změně svojí rozhodovací praxe vynucené judikaturou Ústavního soudu – kdy bylo právně vyjasněno, že i na provozování VLT dopadá oprávnění obce regulovat místa provozování loterií) toto povolení zrušilo. Majitelé domu na této adrese opakovaně žádali o zařazení adresního místa do obecně závazných vyhlášek regulujících provozování loterií na území města Česká Lípa, nebylo jim však vyhověno (viz bod 51 tohoto rozhodnutí).

*Dopad na provozovatele provozoven*

103. Postup města při regulaci loterií ve městě měl v Úřadem posuzovaném období od 1. prosince 2012 do 15. března 2019 dopad rovněž na provozovatele provozoven, neboť pokud je provozovna pro provozování loterií umístěna na místě, jež není povoleno obecně závaznou vyhláškou, správní orgán, který loterie v takovém místě povolil (tj. obecní úřad či Ministerstvo financí), přistoupí ke zrušení povolení vydaných provozovatelům loterií v této provozovně (viz výše) a provozovatel provozovny přijde o zdroje příjmu z umístění loterií.
104. Tím, že město nemělo od 1. prosince 2012 nastavena žádná objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr povolených míst provozování loterií a do Vyhlášek 1/2013 a 2/2015 tento výčet povolených adresních míst pouze převzalo, byli zvýhodněni provozovatelé provozoven, jež na trhu již působili, oproti provozovatelům provozoven, jež by na trh provozování provozoven na území města zamýšleli vstoupit, jelikož město zafixovalo stav adresních míst provozování bez existence postupu či mechanismu pro nakládání s žádostmi případných zájemců o provozování loterií na území města. Absencí objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií pro výběr míst provozování byli provozovatelé provozoven uvedených v příloze shora uvedených vyhlášek zvýhodněni tím, že jejich potenciální konkurenci bylo bez objektivně ospravedlnitelných důvodů zcela znemožněno ucházet se o vstup na daný trh a tím i o činnost na trhu provozování provozoven na území města. Zájem o provozování loterií na území města dosvědčují žádosti o zařazení adresních míst Dubická č. p. 975 a Žižkova č. p. 520 do obecně závazných

---

který žádá o povolení loterie či jiné podobné hry (za provozovatele smlouvu podepisuje osoba k tomu oprávněná) a tato smlouva musela být datována. Smlouva musela obsahovat adresu určenou pro umístění technického zařízení (a to v souladu s RÚIAN), přičemž tato adresa musela být identická s adresou uvedenou v žádosti provozovatele o povolení loterie či jiné podobné hry. Viz l.č. 194 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>115</sup> Ministerstvo financí správní řízení o zrušení povolení zahajuje celoplošně, tj. ve všech případech, kdy byl po posouzení obecně závazné vyhlášky zjištěn případný rozpor. V tomto směru tak Ministerstvo financí činí z moci úřední, tzn., není nutné v předmětné věci podávat podněty k zahájení správních řízení. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/casto-kladene-dotazy>. Případně má provozovatel VHP dle § 19 odst. 4 zákona o loteriích možnost písemně požádat o změnu umístění VHP orgán, který povolení vydal. Tato změna je zákonitě podmíněna souhlasem provozovatele provozovny (pokud provozovatel loterií není současně i provozovatelem provozovny), jež se nachází na místě povoleném obecně závaznou vyhláškou.

<sup>116</sup> Viz l.č. 3 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

vyhlášek regulujících loterie na území města Česká Lípa (viz body 49, 50 a 51 tohoto rozhodnutí).

*Objektivně ospravedlnitelné důvody*

105. Město uvedlo, že jeho záměrem při tvorbě obecně závazných vyhlášek regulujících provozování VHP, resp. loterií a jiných podobných her, na území města bylo zabránit dalšímu rozšiřování těchto aktivit a docílit jejich postupného utlumování. Město dále uvedlo, že chce omezit možnost zneužívání sociálních dávek osob závislých na dávkách hmotné nouze a dále chce zabránit nárůstu zadluženosti našich občanů s cílem předejít sociálnímu vyloučení.
106. Úřad již výše konstatoval, že považuje cíl regulace provozu loterií městem Česká Lípa za legitimní. K tomu Úřad dále uvádí, že ospravedlnitelné jednání sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle. Úřad v tomto správním řízení prokázal, že město při výběru povolených adresních míst ve Vyhlášce 7/2011 a rovněž ve Vyhlášce 1/2013 a Vyhlášce 2/2015 nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který by existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody.

**V. 3. 5. 3 Vyhláška 4/2019**

107. Dnem 16. března 2019 nabyla účinnosti Vyhláška 4/2019, dle níž je provozování binga, technické hry a živé hry kromě míst uvedených v § 13 odst. 1 zákona o hazardních hrách zakázáno také v budovách i jen zčásti sloužících orgánu veřejné moci, v budovách, v nichž je provozováno divadlo nebo kino, a v budovách autobusových a vlakových nádraží. Město Vyhlášku 4/2019 přijalo, neboť chtělo odstranit závadný stav a zároveň určitým způsobem omezit dostupnost hazardních her v budovách, jejichž účel se podle názoru města neslučuje s provozováním hazardních her a v nichž je zvýšený pohyb osob ohrožených hazardním hraním. Článek 1 Vyhlášky 4/2019 stanoví, že jejím cílem je omezení společensky škodlivých dopadů provozování hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházení nežádoucím jevům spojeným s těmito hrami, které mohou ve svých důsledcích vést k narušování veřejného pořádku a dobrých mravů a ke zvyšování kriminality a dalších sociálně patologických jevů.
108. Úřad předně uvádí, že správní řízení bylo zahájeno pro možné porušení § 19a odst. 1 ZOHS, jež Úřad spatřuje v tom, že účastník řízení povolil provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a provozování loterií a jiných podobných her vymezených v § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze na vybraných adresních místech stanovených v příloze Vyhlášky 7/2011, účinné od 7. ledna 2012, v této příloze změněné Vyhláškou 1/2013, účinnou od 13. února 2013, a v příloze Vyhlášky 2/2015, účinné od 19. března 2015 do 15. března 2019, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií (blíže viz bod 7 tohoto

rozhodnutí), a proto se zabýval zejména tím, zda je možné považovat okamžik nabytí účinnosti Vyhlášky 4/2019 za ukončení protiprávního jednání města.

109. Město omezilo provozování loterií na svém území tak, že provozování ve Vyhlášce 4/2019 vyjmenovaných hazardních her bylo vyloučeno v několika obecně stanovených typech budov nad rámec zákona o hazardních hrách. Město zvolený způsob regulace zdůvodnilo tím, že provozování hazardních her se svojí povahou neslučuje s účelem užívání uvedených budov a s charakterem v nich vykonávaných činností, v případě nádraží pak k tomu přistupuje ještě zvýšený pohyb osob ze skupin ohrožených hazardním hraním. Dle vyjádření města je z právní úpravy obsažené v zákoně o hazardních hrách patrná snaha oproti předchozí právní úpravě vyčlenit provozování hazardních her do samostatných prostor splňujících zvláštní požadavky a současně tím i snížit všeobecnou snadnou dostupnost těchto her. V souladu s tímto trendem se proto rozhodlo zamezit možnosti provozování hazardních her ve výše uvedených budovách. Takto koncipované vymezení je dle města obecné, transparentní, neadresné a založené na kritériích, která se stala známými zveřejněním Vyhlášky 4/2019 na úřední desce.<sup>117</sup> Úřad má za to, že město bylo při regulaci hazardních her ve Vyhlášce 4/2019 na svém území vedeno racionálními důvody a tuto regulaci lze považovat za objektivně ospravedlněnou, a to z následujících důvodů:
110. Ze Stanoviska plyne, že postup města musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže (zde omezení možnosti provozovat na území obce hazardní hry) je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat, a že míra omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné. Město musí zároveň splnit podmínku, že regulací nejsou zvýhodněni bez objektivně ospravedlnitelných důvodů určití soutěžitelé a nedochází tak k narušení hospodářské soutěže.
111. Město se rozhodlo dosáhnout stanoveného legitimního cíle na území města obecným negativním vymezením míst (některých typů budov), ve kterých je provozování hazardních her zakázáno, a upustilo tak od dosavadního způsobu regulace, kdy stanovilo konkrétní adresy či provozovny, ve kterých bylo možné provozovat loterie, aniž by výběr těchto míst, byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Vyhláška 4/2019 žádným způsobem neomezuje počet případných provozoven, pouze vyloučila provozování hazardních her v některých budovách a umožňuje tak vstup na trh dalším potenciálními provozovateli hazardních her. Lze tedy konstatovat, že město zasahuje do hospodářské soutěže v oblasti provozování hazardních her na území města, neboť omezilo možnost provozování hazardních her v některých budovách, tento zásah však Úřad shledal za proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli regulace.
112. Úřad tedy shrnuje, že okamžik nabytí účinnosti Vyhlášky 4/2019 lze považovat za ukončení protiprávního stavu vzniklého postupem města při regulaci loterií ve Vyhláškách 7/2011, 1/2013 a 2/2015 v období od 1. prosince 2012.

---

<sup>117</sup> Viz l.č. 406-407 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

#### V. 4 Závěr právního posouzení

113. V rámci posouzení jednání města jako orgánu veřejné správy Úřad ověřil, že jednání města naplňuje znaky porušení § 19a ZOHS, neboť město jednalo při vydávání Vyhlášky 7/2011 (kterou aplikovalo i v období od 1. prosince 2012), následující Vyhlášky 1/2013 a Vyhlášky 2/2015 ve vrchnostenském postavení (a nejedná se přitom o „výluku“ z dozorové pravomoci Úřadu dle § 19a odst. 2 ZOHS). Ač město sledovalo svým jednáním legitimní cíl, Úřad dospěl k závěru, že narušilo hospodářskou soutěž na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven ve městě Česká Lípa, a to tím, že zvolilo individualizovanou regulaci míst, na nichž lze provozovat loterie, aniž by výběr těchto míst, byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Úřad má tedy za prokázané, že v posuzovaném období od 1. prosince 2012 do 15. března 2019 došlo regulací provozování loterií obsaženou ve Vyhlášce 7/2011, Vyhlášce 1/2013 a Vyhlášce 2/2015 k zásahu do hospodářské soutěže na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven ve městě Česká Lípa, jenž nebyl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který neexistovaly objektivně ospravedlnitelné důvody. Účastník řízení tímto jednáním naplnil skutkovou podstatu porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. Úřad rovněž vyhodnotil, že byly naplněny podmínky odpovědnosti účastníka řízení za posuzované jednání.
114. Účastník řízení se dopouštěl přestupku od 1. prosince 2012 (při určení počátku udržování protiprávního stavu Úřad považuje za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobilé vyvolat narušení hospodářské soutěže), tj. ode dne účinnosti zákona č. 360/2012 Sb., kterým byla působnost Úřadu rozšířena o dozor nad orgány veřejné správy. Protiprávní stav byl udržován od 1. prosince 2012 po dobu účinnosti Vyhlášky 7/2011, neboť loterie bylo možné provozovat pouze na místech určených touto obecně závaznou vyhláškou, aniž by tato místa byla vybrána způsobem, jenž není v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. K ukončení přestupku nedošlo ani poté, co nabyla účinnosti Vyhláška 1/2013, jež novelizovala Vyhlášku 7/2011, a ani po nabytí účinnosti Vyhlášky 2/2015, jež nahradila Vyhlášku 7/2011, ve znění Vyhlášky 1/2013 (jak u Vyhlášky 1/2013, tak Vyhlášky 2/2015 byl seznam adresních míst provozování pouze převzat z Vyhlášky 7/2011). Úřad považuje ve vztahu k okamžiku ukončení přestupku za relevantní, pokud nově účinným právním předpisem účastník řízení napraví vytýkaný stav a výběr adresních míst k provozování provede nediskriminačním způsobem dle podmínek objasněných ve Stanovisku Úřadu.<sup>118</sup> Před přijetím Vyhlášek 1/2013 a 2/2015 nebyl nově proveden výběr adresních míst, jejich seznam byl pouze převzat z Vyhlášky 7/2011. Výběr dříve povolených

---

<sup>118</sup> Pozn. Úřadu: Město bylo povinno provést výběr míst pro provozování loterií nediskriminačním způsobem již před vydáním Stanoviska Úřadu, neboť v souladu s § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, jenž nabyl účinnosti 1. prosince 2012, bylo povinno jednat tak, aby svým jednáním nezvýhodnilo některé soutěžitele oproti jiným. Požadavky na podobu regulace shrnul již Ústavní soud v nálezu 56/10 ze dne 7. září 2011, ve kterém konstatoval, že „Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrtí, ulic a jejich částí či návsí nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost [...] takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.“

adresních míst nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, a přijetím Vyhlášky 1/2013 a Vyhlášky 2/2015 tedy nedošlo k napravení vytýkaného stavu. Protiprávní stav vyvolaný účastníkem řízení byl ukončen až pozbytím účinnosti Vyhlášky 2/2015, tj. dne 15. března 2019 (dne 16. března 2019 nabyla účinnosti Vyhláška 4/2019).

115. Jednání účastníka řízení trvalo po dobu účinnosti zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 360/2012 a ve znění zákona č. 293/2016 Sb., rovněž i po nabytí účinnosti zákona č. 183/2017 Sb. (včetně přestupkového zákona) a zákona č. 262/2017 Sb., přičemž toto jednání bylo dle § 19a ZOHS postižitelné od 1. prosince 2012 po celou dobu svého trvání.
116. Úřad má tedy za prokázané, že účastník řízení, město Česká Lípa, porušil v období od 1. prosince 2012 do 15. března 2019 § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS tím, že na území města uplatňoval regulaci míst provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích, a loterií a jiných podobných her vymezených v § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, jež je umožňovala provozovat pouze na adresních místech uvedených v příloze dříve přijaté Vyhlášky 7/2011, účinné od 7. ledna 2012, aniž by provedl výběr adresních míst provozování na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, přičemž řádný výběr adresních míst provozování dle takových kritérií neprovedl ani při změně Vyhlášky 7/2011 provedené s účinností od 13. února 2013 Vyhláškou 1/2013, a rovněž při vydání Vyhlášky 2/2015, jež nahradila Vyhlášku 7/2011 ve znění Vyhlášky 1/2013, a která s účinností od 19. března 2015 do 15. března 2019 povolila provozování loterií na shodných adresních místech.
117. Vzhledem k tomu, že je odpovědnost orgánů veřejné správy, resp. právnických osob, za přestupky v přestupkovém zákoně konstruována jako objektivní, zabýval se Úřad tím, zda nejsou dány liberační důvody dle § 21 odst. 1 přestupkového zákona, který stanoví, že právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. K tomu Úřad uvádí, že pro liberaci z odpovědnosti za porušení § 19a ZOHS musí orgán veřejné správy prokázat, že nezávisle na jeho vůli nastala taková objektivní mimořádná okolnost - překážka, jež mu brání ve splnění jeho povinnosti chovat se v souladu se ZOHS, přičemž nelze rozumně předpokládat, že by tuto překážku nebo její následky odvrátil nebo překonal. V praxi se bude jednat o překážku, která bývá v soukromoprávních předpisech označována jako tzv. „vis major“ (vyšší moc).<sup>119</sup> Úřad konstatuje, že v době vytýkaného jednání neshledal existenci žádné objektivní skutečnosti (a účastník řízení ji ani nenamítl), která by účastníka řízení nutila porušovat jeho právní povinnost a jednat v rozporu se zákonem; účastník řízení nebyl žádnými objektivními skutečnostmi nucen k regulaci loterií způsobem, který zvolil, a který ve svém důsledku představoval nedůvodné zvýhodnění určitých soutěžitelů na úkor jiných, tj. skutečnostmi, kterým účastník řízení nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné požadovat. Lze proto uzavřít, že účastník řízení nemůže být zproštěn odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.

---

<sup>119</sup> Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 155/2009 Sb., dtto důvodovou zprávu k § 21 přestupkového zákona.

118. Ačkoliv Vyhláška 7/2011 nabyla účinnosti ještě před nabytím účinnosti zákona č. 360/2012 Sb., kterým byla působnost Úřadu rozšířena o dozor nad orgány veřejné správy a v této souvislosti i o možnost administrativního vrchnostenského zákroku Úřadu proti těmto orgánům, účastník řízení měl na základě Stanoviska prostor nastavit nejpozději do 1. ledna 2015 svá pravidla regulace loterií do souladu s pravidly hospodářské soutěže a zjednat tak nápravu (v takovém případě by Úřad řízení nezahájil – viz Stanovisko) – čehož nevyužil a regulaci nastavenou Vyhláškou 7/2011 ponechal dál v platnosti i po 1. prosinci 2012, a rovněž i po účinnosti Vyhlášky 1/2013 a Vyhlášky 2/2015, které převzaly stejnou podobu regulace loterií.<sup>120</sup>

## VI. Vyměření pokuty

### VI. 1 Východiska pro uložení pokuty

119. Pokuta je Úřadem ukládána účastníkovi řízení na základě § 22aa ZOHS. Podle § 22aa odst. 1 ZOHS se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že naruší hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS. Dle § 22aa odst. 2 ZOHS se za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.
120. Stanovení výše pokuty v mezích ZOHS je věcí správního uvážení Úřadu, které se v konkrétním případě odvíjí od posouzení skutkových okolností daného případu. Uložená pokuta by měla plnit jak funkci represivní, tak preventivní. Dle judikatury českých soudů musí konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí účastníku řízení.
121. Úřad za účelem zvýšení předvídatelnosti a transparentnosti svého rozhodování při ukládání pokut za porušení hmotněprávních povinností stanovených ZOHS (shodně i za porušení čl. 101 a 102 SFEU) vypracoval tzv. „*Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*“ uveřejněný v dubnu 2018 (dále též „**Postup**“).<sup>121</sup> Účelem Postupu je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude Úřad postupovat při stanovování výše pokut. Postup se dle čl. 5.3 aplikuje na správní řízení zahájená Úřadem po jeho účinnosti, což je i v tomto případě. Dosavadní Zásady postupu Úřadu při stanovování výše pokut neupravovaly postup při stanovení pokuty orgánům veřejné správy a tento byl nastaven rozhodovací správní praxí Úřadu. Postup nově zahrnuje i kritéria pro orgány veřejné správy, přičemž v čl. 4 pro ně upravuje speciální přístup při výpočtu pokuty oproti soutěžitelům a reflektuje tak správní praxi Úřadu, jež je odůvodněna odlišnostmi danými z povahy věci a Úřad neshledal důvody se od ní odchýlit.
122. Výše pokuty se stanoví s využitím správního uvážení Úřadu, což dokládá i závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 11. července 2013, č. j. 7 As 15/2013- 56: „*Nelze po správních orgánech očekávat přesné zdůvodnění, proč byla uložena pokuta zrovna ve výši 200.000 Kč a nikoliv například ve výši 210.000 Kč. Podstatou správního uvážení je, že s ohledem na pestrost možných situací není možné nastavit žádný univerzální vzorec pro výpočet konkrétní výše pokuty. Pokud by tomu tak bylo, zahrnul by jej bezesporu*

<sup>120</sup> Obě vyhlášky přinesly jen drobnou opravu u dvou adres míst provozování.

<sup>121</sup> Dostupné na: [http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Methodika\\_pokut\\_2018\\_04.pdf](http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Methodika_pokut_2018_04.pdf)

*zákonodárce přímo do zákona. Z hlediska soudního přezkumu je rozhodné, že výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně zdůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a úvahy žalované se pohybují v mezích správního uvážení.“*

123. Jedním z kritérií vymezených v čl. 4.2, jež Úřad zejména zohledňuje při stanovení pokuty orgánům veřejné správy, je i *délka trvání* protisoutěžního jednání. Úřad uvážil její posouzení hodnotit pomocí koeficientu času, kdy pro dobu trvání *do 1 roku včetně*, uvážil koeficient 1 a pro dobu *trvání 10 a více let* koeficient 3, přičemž mezi těmito hodnotami koeficient roste lineárně. Uvedené rozpětí nastavil Úřad správní praxí, neboť odráží spravedlivou adjustaci výše pokuty dle délky trvání přestupku, kdy maximální výše pokuty je u orgánů veřejné správy ZOHS stanovena na 10 000 000 Kč.
124. Při stanovení základní částky pokuty za závažnost Úřad u orgánů veřejné správy vychází dle Postupu ze čl. 4.2. Skutková podstata přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS zahrnuje široké spektrum jednání orgánů veřejné správy různé typové závažnosti. Úřad proto považuje za účelné rozlišovat u jednání orgánů veřejné správy kategorie typové závažnosti jednání z hlediska jeho nebezpečnosti pro soutěž. Pro určení základní částky pokuty orgánu veřejné správy Úřad uvážil kritérium závažnosti hodnotit koeficientem v rozpětí do maximální výše 3. Uvedené rozpětí umožňuje zohlednit širokou škálu závažnosti od méně závažných až po nejzávažnější narušení hospodářské soutěže.
125. V souladu s čl. 4.2 Postupu, který stanoví, že je vhodné tam, kde je to účelné, přihlédnout k rozsahu dotčeného území, který může být vyjádřen např. prostřednictvím počtu obyvatel, Úřad zohlednil, že obecně závazné vyhlášky obcí (případně krajů) mají působnost toliko na jejich území. Úřad proto uvážil při stanovení pokuty zohlednit velikost dotčeného území, na které jednání (zde obecně závazná vyhláška) dopadá, prostřednictvím počtu obyvatel určitým koeficientem; tento koeficient v souladu se svou dosavadní rozhodovací praxí stanovil v rozpětí od 0,05 do 3 s tím, že v případě obcí do 20 obyvatel včetně bude tento koeficient roven 0,05. Při počtu obyvatel 1 milion a více bude hodnota tohoto koeficientu 3. Jde o maximální výši koeficientu, neboť naprostá většina obcí i krajů má méně než 1 milion obyvatel.<sup>122</sup> Většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel, drtivá většina obcí má méně než 100 000 obyvatel, a proto je důležité podrobněji diferencovat pokutu pro území s několika sty či tisíci obyvatel. V rámci rozpětí Úřad uvážil hranice pro 3 000 obyvatel odpovídající koeficientu 0,15,<sup>123</sup> pro 10 000 obyvatel odpovídající koeficientu 0,3, pro 100 000 obyvatel odpovídající koeficientu 2,<sup>124</sup> pro

<sup>122</sup> Pozn. Úřadu: Nad 1 milion obyvatel má pouze Hlavní město Praha a 3 další kraje, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721901.pdf/31ed5e58-ade2-4884-89b8-2d3c362d5b66?version=1.0>. Viz I.č. 460 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>123</sup> Pozn. Úřadu: 5 801 obcí (to je více než 92 % z celkového počtu 6 254) má méně než 3 000 obyvatel a 323 obcí má více než 3 000 a méně než 10 000 obyvatel, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721903.pdf/ea01e710-2ae5-49f3-8792-ebb384754346?version=1.0>. Viz I.č. 433-459 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>124</sup> Pozn. Úřadu: Více než 100 000 obyvatel má v současné době pouze 6 obcí, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na:

1 milion obyvatel a více koeficient 3, přičemž v rámci těchto hranic se koeficient odpovídající počtu obyvatel stanoví lineárně.

126. Aby pokuta plnila preventivní i represivní funkci i v případě přestupků s dopadem na území s nízkým počtem obyvatel (většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel), je do výše pokuty zahrnuta vstupní částka pokuty ve výši 10 000 Kč. Aby byl interval pokuty s její maximální výší 10 mil. Kč využit proporcionalně v celé šíři, je třeba tuto nejvyšší možnou hodnotu pokuty přiřadit nejdelšímu možnému času trvání přestupku (koeficient 3), nejvyššímu koeficientu závažnosti (koeficient 3), nejvyššímu koeficientu počtu obyvatel (koeficient 3), a to s připočtením vstupní částky pokuty 10 000 Kč. V takovém případě podíl odpovídající koeficientům času, závažnosti a koeficientu obyvatel ve výši 1 činí 370 000 Kč. Základní částka pokuty se tedy určí tak, že částka 370 000 Kč je vynásobena hodnotami koeficientů času, závažnosti a počtu obyvatel a následně je přičtena vstupní částka pokuty 10 000 Kč.
127. Dle § 39 (s výjimkou písm. b) a § 40 přestupkového zákona a Postupu Úřad při ukládání pokuty vyhodnotí polehčující a přitěžující okolnosti, které vedou ke snížení nebo zvýšení pokuty, přičemž tento postup se rovněž uplatní v případě sankcí orgánům veřejné správy.

## **VI. 2 Vyměření pokuty**

128. Dle § 22b odst. 1 ZOHS Úřad při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále se přihlédne k jednání orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky přestupku. Dle Postupu Úřad rovněž přihlédne při rozhodování o výši konkrétní pokuty k případnému opakování a délce trvání porušení zákona.
129. Při stanovení výše pokuty orgánu veřejné správy Úřad vyšel z následujících úvah. Nejprve stanovil základní částku pokuty odrážející závažnost vytýkaného jednání, přičemž rovněž zohlednil rozsah dotčeného území (výše popsaným způsobem – viz bod 125 tohoto rozhodnutí) a dále hodnotil délku protisoutěžního jednání. V dalším kroku vyhodnotil existenci případných přitěžujících a polehčujících okolností, které vedou ke zvýšení nebo snížení pokuty.

### *Závažnost přestupku*

130. Dle § 22b odst. 1 ZOHS se při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne k závažnosti přestupku. Základním východiskem pro stanovení pokuty v přiměřené výši je proto skutečnost, že trest by měl odpovídat povaze a závažnosti přestupku, za nějž je ukládán. Při určení konkrétní výše pokuty je třeba zohlednit jak typovou, tak individuální závažnost jednání, jež je předmětem správního řízení. Přestupkový zákon dále v § 38 přinesl demonstrativní výčet možných kritérií pro určení povahy a závažnosti přestupku.
131. V tomto rozhodnutí Úřad deklaruje porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS (blíže viz bod 116 tohoto rozhodnutí).



132. Úřad při posouzení závažnosti vytýkaného jednání zohlednil, že účastník řízení sledoval svým jednáním legitimní cíl, kterým je regulace provozování loterií na území města za účelem snížení škodlivých důsledků plynoucích z provozování loterií;<sup>125</sup> přičemž tato skutečnost se významným způsobem promítla do snížení výsledné výše koeficientu závažnosti. Účastník řízení však neprovedl regulaci loterií ve městě Česká Lípa způsobem, jenž by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a svým postupem tak bez objektivně ospravedlnitelných důvodů některé soutěžitele zvýhodnil, čímž jiným soutěžitelům ztížil či znemožnil působení na relevantních trzích, přičemž tato skutečnost se promítla do výsledné výše koeficientu závažnosti jeho vyšší hodnotou (v rámci škály do maximální hodnoty 3). Úřad proto v souhrnu vyhodnotil koeficient závažnosti vytýkaného jednání hodnotou 1,2. Dále Úřad zohlednil rozsah dotčeného území, jenž odráží počet obyvatel města Česká Lípa (37 444)<sup>126</sup>, který odpovídá v souladu s východisky specifikovanými v bodě 126 tohoto rozhodnutí hodnotě koeficientu obyvatel ve výši 0,818 (se zaokrouhlením na tři desetinná místa dolů).
133. Pokud jde o délku trvání porušení ZOHS, v řízení bylo prokázáno, že vytýkané jednání trvalo od 1. prosince 2012 do 15. března 2019. Pro výpočet pokuty tedy Úřad vycházel z trvání protisoutěžního jednání v délce 6 let a 3 měsíce a s ohledem na ni stanovil koeficient času ve výši 2,16 (se zaokrouhlením na 2 desetinná místa dolů).
134. Základní částka pokuty po zohlednění výše uvedeného v souladu s postupem uvedeným v bodě 126 tak činí 794 494 Kč.

*Přítěžující a polehčující okolnosti*

135. Dle § 22b odst. 1 ZOHS se při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne mj. k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán. Dále se přihlédne k jednání orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky přestupku. Po určení základní částky pokuty Úřad podle okolností případu proto dále posoudí, zda existují přítěžující nebo polehčující okolnosti, které by byly důvodem ke zvýšení nebo snížení pokuty. Přestupkový zákon uvádí demonstrativní výčet možných polehčujících a přítěžujících okolností v § 39<sup>127</sup> a § 40.
136. V posuzované věci Úřad snížil pokutu pod úroveň základní částky dle § 22b odst. 1 věta druhá ZOHS, neboť jednání účastníka v průběhu řízení přispělo ke snížení účinků protisoutěžního jednání a účastník řízení vynaložil v průběhu řízení snahu odstranit škodlivé následky přestupku, a to přijetím Vyhlášky 4/2019 krátce po zahájení správního řízení. Pokuta proto byla snížena pod úroveň základní částky o 20 %.

---

<sup>125</sup> Z nálezu ÚS 56/10 vyplývá, že je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit. Herny lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám se staly typickým kolořitem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.

<sup>126</sup> Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721903.pdf/ea01e710-2ae5-49f3-8792-ebb384754346?version=1.0>. Viz I.č. 444 spisu sp. zn. ÚOHS-S0516/2018/VS.

<sup>127</sup> Pozn. Úřadu: Pro řízení u Úřadu platí § 39 (s vyloučením písm. b) přestupkového zákona.

137. Jako polehčující okolnost Úřad dále vyhodnotil, že doposud neexistuje ustálená rozhodovací praxe v oblasti porušení zákona orgány veřejné správy, a z tohoto důvodu uvážil snížit základní částku pokuty o 10 %.
138. Žádné jiné přitěžující či polehčující okolnosti, na jejichž základě by zvýšil nebo snížil základní částku pokuty, Úřad neshledal. Výsledná částka pokuty tak činí 556 145 Kč.
139. Vzhledem ke splnění všech podmínek narovnání snížil Úřad výše uvedenou částku o 20 %, tedy na částku 444 000 Kč (po zaokrouhlení na celé tisíce dolů).
140. Úřad se při stanovení výše pokuty nezabýval možností mimořádného snížení výměry pokuty dle § 44 přestupkového zákona, neboť tento institut počítá se stanovením dolní hranice sazby pokuty. Vzhledem k tomu, že ZOHS v případě přestupků orgánů veřejné správy stanovuje pouze horní hranici sazby pokuty, tento institut se v řízeních u Úřadu z povahy věci neuplatní.

### **VI. 3 Úhrada pokuty**

141. Účastník řízení provede úhradu pokuty na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj, číslo účtu **3754-17721621/0710**, jako variabilní symbol se uvede identifikační číslo účastníka řízení.

### **VII. Náklady řízení**

142. Vzhledem k tomu, že Úřad v rámci správního řízení dospěl k závěru, že účastník řízení jednáním, jež v rámci správního řízení posuzoval, porušil § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS a spáchal přestupek dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, je splněna podmínka daná v § 79 odst. 5 správního řádu; jsou tedy splněny zákonné předpoklady pro uložení povinnosti účastníku řízení nahradit náklady správního řízení. Výši paušální částky stanovil Úřad dle § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, na 1 000,- Kč.
143. Náklady řízení jsou splatné do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vedený u České národní banky v Brně, číslo účtu **19-24825621/0710**, konstantní symbol 1148, jako variabilní symbol 2018000516.

### **VIII. Závěr**

144. Ze všech shora uvedených důvodů Úřad konstatuje, že městu Česká Lípa bylo prokázáno spáchání přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, kterého se dopustilo tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS narušilo hospodářskou soutěž. Proto Úřad rozhodl v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

### **POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí může účastník řízení dle § 152 odst. 1 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 83 odst. 1 a § 85 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podat do 15 dnů od jeho doručení rozklad, o kterém rozhoduje předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozklad se podává u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Včas podaný a přípustný rozklad má odkladný účinek.

otisk úředního razítka

JUDr. Hynek Brom  
I. místopředseda Úřadu

**Obdrží:**

Město Česká Lípa  
náměstí T. G. Masaryka 1/1  
470 01 Česká Lípa

**Vypraveno dne:**

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy