



UOHSX00CPS2B

## PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-R0086/2019/HS-26736/2019/310/BMa

Brno: 1. října 2019

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0478/2018/VS-11518/2019/830/VVo ze dne 24. 4. 2019 podalo **město Krupka**, se sídlem Krupka, Mariánské náměstí 32, IČO 00266418, zastoupené na základě plné moci ze dne 2. 5. 2019 JUDr. Janem Svobodou, advokátem, se sídlem v Teplicích, Kollárova 1064/18, jsem podle ustanovení § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na návrh rozkladové komise

### rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0478/2018/VS-11518/2019/830/VVo ze dne 24. 4. 2019 podle § 90 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona, **p o t v r z u j i** a podaný rozklad **z a m í t á m**.

## ODŮVODNĚNÍ

### I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“) vydal dne 24. 4. 2019 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0478/2018/VS-11518/2019/830/VVo (dále též „**napadené rozhodnutí**“).
2. Ve výroku I. napadeného rozhodnutí Úřad shledal, že město **Krupka**, se sídlem Krupka, Mariánské náměstí 32, IČO 00266418 (dále též „**Krupka**“ nebo „**účastník řízení**“) se dopustilo přestupku podle ustanovení § 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. (dále též „**ZOHS**“)<sup>1</sup>, spočívajícího v porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. Porušení ZOHS se podle napadeného rozhodnutí účastník řízení dopustil tím, že povolil na území města 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 (dále též „**zákon o loteriích**“)<sup>2</sup>, a provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a dle § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze na místech stanovených s účinností od 1. 1. 2014 v obecně závazné vyhlášce č. 1/2013, již se upravuje provozování loterijní činnosti na území města, (dále též „**OZV 1/2013**“; „**Vyhláška**“ nebo „**dotčená vyhláška**“), aniž by výběr adresních míst provozování provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, čímž narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od 1. 1. 2014 do data vydání napadeného rozhodnutí hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též „**trh provozování loterií**“) a na trhu provozování provozoven, v nichž mohou být sázkové hry, loterie a jiné podobné hry provozovány (dále též „**trh provozování provozoven**“) na území města Krupky zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohou na povolených adresních místech nadále provozovat loterie a provozovny k účelu provozování loterií.
3. Výrokem II. napadeného rozhodnutí uložil Úřad dle ustanovení § 22aa odst. 2 ZOHS účastníku řízení pokutu ve výši 280.000,- Kč.
4. Výrokem III. napadeného rozhodnutí bylo účastníku řízení uloženo uhradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

### II. Rozklad

5. Napadené rozhodnutí ze dne 24. 4. 2019 bylo téhož dne doručeno do datové schránky účastníka řízení. V rámci lhůty pro podání opravného prostředku byl dne 9. 5. 2019 Úřadu doručen rozklad účastníka řízení, který napadá uvedené rozhodnutí v celém rozsahu pro nesprávnost rozhodnutí i řízení, které jeho vydání předcházelo, jakož i pro rozpor s právními předpisy, kdy účastník řízení uplatňuje níže uvedené námitky.

---

<sup>1</sup> Dále v textu je zkratka „ZOHS“ užívána pro tuto verzi zákona. Pouze v případě, že je třeba odlišit ZOHS v jiných zněních zákona od ZOHS ve znění zákona č. 262/2017 Sb., používám pro znění zákona zkratku „ZOHS“ včetně uvedení roku dané novely, např. ZOHS 2012.

<sup>2</sup> Dne 1. 1. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který výše uvedený zákon nahradil (k tomu viz bod č. 14 napadeného rozhodnutí).

6. Účastník uvádí, že se Úřad:
- i) Nevypořádal se všemi okolnostmi důležitými pro vydání rozhodnutí.
  - ii) Nevzal v úvahu, že k problematice regulace loterií neexistovalo v době vydání OZV 1/2013 právně závazné stanovisko<sup>3</sup> a účastník řízení neměl možnost požádat kompetentní orgán o stanovisko k přípustnosti zvolené formy regulace loterií.
  - iii) Nezjišťoval všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch účastníka řízení.
  - iv) Šetření ve věci mělo být prováděno detailněji s ohledem na skutečnost, že podnět byl podán opoziční zastupitelkou.
  - v) OZV 1/2013 neporušuje §19a ZOHS, neboť splňuje podmínku přiměřenosti. Splnění podmínky přiměřenosti dovozuje účastník řízení z judikatury Ústavního soudu, který dle něj v obdobných případech shledal danou úpravu objektivní a ospravedlnitelnou. Výklad §19a ZOHS ze strany Úřadu pak účastník řízení považuje za nesprávný a nepřípustně extenzivní. Ustanovení § 19a ZOHS dle účastníka řízení připouští narušení hospodářské, pokud pro to existuje ospravedlnitelný důvod. Účastník řízení dovozuje tento ospravedlnitelný důvod ze situace řady občanů města, jejich stížností a stížností dalších organizací. Uvedená vyhláška je pak dle jeho tvrzení plně proporcionální (úměrná) ke stanovenému cíli a opačné tvrzení nemá oporu v provedených důkazech. Účastník řízení nad to dodává, že představy Úřadu o objektivních a nediskriminačních kritériích jsou nereálné a v praxi neproveditelné. Úřad dále neposoudil závažnost objektivního důvodu, který k omezení hospodářské soutěže vedl.
  - vi) Úřad nemá právo zkoumat jednání orgánů veřejné správy, neboť nedisponuje znalostí místních poměrů. Jeho postup je dále nezákonný, neboť zasahuje do pravomocí samosprávy. Posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek je však vyhrazeno Ministerstvu vnitra České republiky a Ústavnímu soudu.
  - vii) OZV 1/2013 pak dle účastníka řízení nemůže představovat zvýhodnění určitých subjektů, neboť neurčuje konkrétní provozovny nebo provozovatele, ale pouze místa, kde mohou obě skupiny soutěžitelů volně soutěžit (v jednotlivých provozovnách mohou být umístěny loterijní zařízení každého provozovatele loterií, který u provozovatele provozovny uspěje se svou nabídkou na umístění svého loterijního zařízení v předemtné provozovně). Negativní dopady zvolené regulace jsou pak dle účastníka řízení vyloučeny. Účastník řízení dále namítá (s odkazem na bod 147 napadeného rozhodnutí), že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro zcela nekonkrétní závěry v tomto bodě uvedené.
  - viii) Uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká a mohla by ohrozit řádný chod města Krupky.

---

<sup>3</sup> Poznámka předsedy Úřadu: Právní zástupce účastníka řízení hovoří v podaném rozkladu o „právně závazném stanovisku“. K tomu však uvádím, že Úřad v dané věci „právně závazné stanovisko“, nikdy nevydal. Z podstaty věci se nejedná ani o „závazné stanovisko“ ve smyslu § 149 správního řádu. Účastník řízení zde pravděpodobně poukazuje na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her (viz například bod 4 napadeného rozhodnutí). Toto stanovisko však je pouhým metodologickým doporučením informačního charakteru nemající parametry závazného stanoviska ve výše uvedeném smyslu.

*Petit rozkladu*

7. Na základě výše uvedeného účastník řízení navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

**III. Řízení o rozkladu**

8. V rámci této části rozhodnutí úvodem poznamenávám, že mezi účastníkem řízení a Úřadem není sporu o aplikaci příslušných procesněprávních a hmotněprávních norem. Níže se proto omezím na stručné shrnutí, kdy v podrobnostech odkazuji na napadené rozhodnutí, s jehož závěry se v tomto bodě plně ztotožňuji.<sup>4</sup>

**Procesněprávní normy**

9. Procesněprávní úprava předmětného správního řízení je roztříštěna do několika zákonů. Z hlediska procesního platí obecná zásada, že nové procesní právo (jeho změny) platí ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti s tím, že právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti, zůstávají zachovány (pokud přechodné ustanovení nestanoví něco jiného).<sup>5</sup> Úřad při vedení správního řízení vycházel primárně z procesních ustanovení ZOHS, která představují lex specialis k obecné právní úpravě. Procesní úpravu správního trestání však nově obsahuje rovněž zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. 7. 2017 (dále též „**přestupkový zákon**“). Vzhledem ke skutečnosti, že předmětné správní řízení bylo zahájeno dne 21. 11. 2018, dopadá na toto správní řízení právní úprava přestupkového zákona<sup>6</sup>, s výjimkou vyloučených ustanovení dle § 22b odst. 8 ZOHS.
10. Ve správním řízení Úřad dále postupuje podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který je účinný od 1. 7. 2001. Poslední novela byla provedena zákonem č. 262/2017 Sb., s datem účinnosti 1. 9. 2017. Správní řízení bylo zahájeno již za účinnosti této novely. Z procesního hlediska tedy Úřad postupuje dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) ve znění jeho poslední novely č. 262/2017 Sb.
11. Co se dále týče zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“), coby obecného procesního předpisu, napadené rozhodnutí bylo vydáno podle správního řádu ve znění zákona č. 176/2018 Sb. s účinností od 1. 11. 2018. Ke dnešnímu dni nebyl správní řád dále novelizován a správní orgán proto postupuje dle správního řádu ve znění zákona č. 176/2018 Sb.

**Hmotněprávní normy**

12. Pokud jde o hmotněprávní kvalifikaci, právní úprava je zde opět roztříštěná, když připadá v úvahu aplikace ZOHS a přestupkového zákona.

<sup>4</sup> Viz body 68 – 74 napadeného rozhodnutí.

<sup>5</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 512/05 ze dne 2. 2. 2006, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1556/2004 ze dne 15. 12. 2004 a rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „**NSS**“) sp. zn. 1 Azs 55/2006 ze dne 25. 7. 2007.

<sup>6</sup> Pro řízení zahájena před 1. 7. 2017 se aplikují přechodná ustanovení § 112 odst. 4 přestupkového zákona.

13. Přestupkový zákon v přechodném ustanovení § 112 odst. 1 stanovuje, že odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. V § 2 přestupkového zákona, týkající se časové působnosti zákona, je dále stanoveno, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.
14. Ve výše uvedených ustanoveních přestupkového zákona je tak explicitně obsažená obecná zásada zákazu retroaktivity, resp. zpětné účinnosti zákona<sup>7</sup>, která může být prolomena pouze v případě příznivosti pozdějšího zákona pro pachatele, resp. účastníka řízení (tzv. retroaktivita in mitius).<sup>8</sup> Důvodem tohoto průlomu je především skutečnost, že pokud společnost některé jednání již nezakazuje a nepostihuje hrozbou správního trestu, nelze spravedlivě trvat na potrestání pachatele, resp. účastníka řízení. Pokud tedy dojde k dekriminálníci daného jednání, resp. ke změně právní úpravy a konkrétní delikt ní jednání bude ze zákona vypuštěno, zanikne trestnost tohoto přestupku a nebude možné za jeho spáchání pachatele potrestat. V takovém případě by tak byl nový zákon pro účastníka řízení nejpříznivější. Může však dojít i k situaci, že skutková podstata delikt ního jednání v zákoně zůstane, dojde pouze ke změně podmínek odpovědnosti za daný přestupek. Úřad proto musí posoudit, která právní úprava je pro účastníka řízení příznivější; konkrétní zákony se přitom hodnotí jako celek, nikoliv pouze jejich jednotlivá ustanovení. Jinými slovy, použití nového práva je pro účastníka řízení příznivější tehdy, pokud jeho ustanovení ve svém celku skýtají výsledek příznivější než právo dřívější.<sup>9</sup> Úřad příznivost právní úpravy posuzuje z úřední povinnosti; opomenutí by mohlo znamenat zásah do práva účastníka řízení na spravedlivý proces.<sup>10</sup>
15. Pro posouzení, zdali je pozdější právní úprava pro účastníka řízení příznivější, je tak v první řadě nutné nejprve stanovit, ke kterému rozhodnému okamžiku se bude posuzovat, resp. kdy došlo ke spáchání přestupku. Jak bylo řečeno výše, za dobu spáchání přestupku se považuje dokončení jednání. V této souvislosti je třeba zohlednit – a prvostupňový orgán tak učinil – že vytykané jednání má charakter trvajících přestupku.
16. K charakteru trvajících deliktů a možnosti jejich postihu se v minulosti vyjádřil také Nejvyšší správní soud, a to např. ve svém rozhodnutí ze dne 22. února 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44: „*Trvajícím jiným správním deliktem je takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení delikt ního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu*“. Při určení počátku udržování protiprávního stavu Úřad považuje za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobitelné

<sup>7</sup> Ústavní zakotvení této zásady nalezneme v čl. 40 odst. 6 Listiny.

<sup>8</sup> Srov. dále rozsudek NSS č. j. 9 As 7/2008-55 ze dne 4. 12. 2008.

<sup>9</sup> Srov. nále z Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 158/2000 ze dne 22. 1. 2001, nebo recentní nále z sp. zn. III. ÚS 2877/18 ze dne 18. 9. 2018.

<sup>10</sup> Srov. nále z Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 192/05 ze dne 11. 7. 2007.

vyvolat narušení hospodářské soutěže, tj. od nabytí účinnosti Vyhlášky, přičemž účastník řízení protiprávní stav udržoval po celou dobu její účinnosti.<sup>11</sup>

17. Jelikož účastník řízení vytýkané jednání do dne vydání napadeného rozhodnutí neukončil, je rozhodným předpisem pro otázky hmotněprávní ZOHS ve znění účinném právě ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, tedy dne 24. 4. 2019, kdy v té době byl účinný ZOHS ve znění novely č. 262/2017 Sb. (tedy v aktuálním znění) a přestupkový zákon ve znění novely č. 285/2018 Sb., (tedy v aktuálním znění).

#### *Průběh řízení o rozkladu*

18. Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle ustanovení § 87 správního řádu, a proto v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu předal spis orgánu rozhodujícímu o rozkladu.
19. Podle § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, tu však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, popřípadě, vyžadoval-li to veřejný zájem, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.
20. Na výše uvedené upozorňuji především proto, že řada námitek účastníka řízení je formulována velice obecně, neurčitě a neumožňuje správnímu orgánu druhého stupně jejich posouzení do konkrétních detailů (například námitky (i); (iii); (iv)). Vzhledem k tomu odkazuji na ustálenou judikaturu správních soudů, dle které: *„Správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2). Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat základním zásadám správního řízení, je limitována skutečnostmi, které jsou ze spisu zjevné.“*<sup>12</sup> Obdobně pak i závěry rozhodnutí NSS ze dne 15. 1. 2015, sp. zn. 9 Azs 308/2014, dle kterého: *„Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak. Citované ustanovení závazně určuje správnímu orgánu meze jeho odvolacího přezkumu. Zákonost rozhodnutí a řízení předcházejícího proto zkoumá, ale při absenci konkrétních odvolacích námitek, mu nelze vyčítat, pokud tak učiní pouze v obecné rovině.“*

---

<sup>11</sup> Srov. bod 72 a poznámka pod čarou č. 146 napadeného rozhodnutí, kde orgán prvního stupně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2007 sp. zn. 9 As 40/2007: *„...ačkoli se trvající delikt (přestupek) posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stavu končen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvající delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu.“* Obdobně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011 sp. zn. 9 As 101/2010.

<sup>12</sup> Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71.

#### IV. Přezkum napadeného rozhodnutí

##### Obecné poznámky

21. Prvostupňový orgán Úřadu shledal, že účastník řízení porušil ustanovení § 19a ZOHS tím, že vydal OZV 1/2013, kterou povolil na území města provozování loterií pouze na adresních místech uvedených ve Vyhlášce, aniž výběr adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Prvostupňový orgán tak dospěl k závěru, že jednáním města Krupky (přijetím předmětné Vyhlášky) došlo k narušení hospodářské soutěže na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven.
22. Ustanovení § 19a bylo do ZOHS vloženo zákonem č. 360/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 12. 2012. Z historického hlediska se však nejedná o právní úpravu zcela novou, neboť se obdobné ustanovení nacházelo už v § 18 zákona č. 63/1991 Sb.<sup>13</sup>, a to po celou dobu účinnosti tohoto předpisu, tj. od roku 1991 až do roku 2001, kdy byl zákon č. 63/1991 Sb. nahrazen ZOHS.
23. V návaznosti na přijetí novely č. 360/2012 Sb. a včlenění § 19a do ZOHS, Úřad analyzoval problematiku narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy a za účelem obeznámení orgánů veřejné správy s tím, jak bude dané ustanovení ZOHS vykládáno, vydal na konci roku 2014 metodický dokument – Informační list č. 4/2014 (dále též „**Informační list**“).<sup>14</sup> V Informačním listu Úřad předně uvedl, že aplikací ustanovení § 19a ZOHS 2012 na činnost orgánů veřejné správy se bude zabývat pouze v případech, kdy orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, tj. pokud orgán veřejné správy vystupuje vůči adresátům předmětného jednání v nadřazeném (vrchnostenském) postavení. Nadto Úřad vyjádřil přesvědčení, že tam, kde budou proti jednání orgánu veřejné správy existovat řádné opravné prostředky (např. soudní přezkum individuálních správních aktů), nebude zpravidla dán prostor pro zásah Úřadu. Konečně pak Úřad deklaroval, že v jednotlivých případech bude zohledňovat, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl a jestli je narušení hospodářské soutěže nezbytné k naplnění takového cíle a zároveň zda je mu přiměřené. Jinak řečeno, Úřad v Informačním listu uvádí, že postihovat bude jenom takové (protisoutěžní) jednání orgánu veřejné správy, které nebude objektivně ospravedlnitelné.
24. V rámci zajištění předvídatelnosti postupu Úřadu při vyhodnocování činnosti orgánů veřejné správy v souvislosti s možným narušením hospodářské soutěže dle § 19a ZOHS 2012 Úřad publikoval v předmětném Informačním listu seznam otázek (tzv. checklist), které by si měl orgán veřejné správy položit před přijetím opatření, jež by mohlo mít dopad na soutěžní prostředí. Pomocí těchto otázek a odpovědí na ně tak Úřad usnadnil orgánům veřejné správy identifikaci případů, kdy by mohla být hospodářská soutěž narušena a dále přispěl k nalézání řešení, která k tomuto negativnímu dopadu nepovedou. Uvedený checklist jistě nedokáže dokonale a důkladně postihnout všechny možné situace do celé jejich hloubky, avšak pro prvotní posouzení dopadů jednání orgánů veřejné správy plní svoji funkci dostatečně.

---

<sup>13</sup> § 18 zákona č. 63/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů:

(1) *Orgány státní správy a orgány územních samosprávných celků nesmějí vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž.*

(2) *Dozor nad dodržováním povinností podle odstavce 1 vykonává ministerstvo. Na základě důkazů a rozborů výsledků může požadovat od orgánů státní správy nebo od orgánů územních samosprávných celků nápravu.*

<sup>14</sup> Dostupný na: [http://www.uohs.cz/download/Informacni\\_listy/2014/Infolist\\_4-2014\\_web.pdf](http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2014/Infolist_4-2014_web.pdf).

Informační list dále doplňuje checklist o několik ilustrativních případů, které by bylo možné považovat za protisoutěžní a v rozporu s § 19a ZOHS 2012.

25. Přístup Úřadu k posuzování jednání orgánů veřejné správy v souvislosti s možným narušením hospodářské soutěže dle § 19a ZOHS 2012 - tak, jak je popsán v Informačním listu - se do značné míry odrazil v novele ZOHS provedené zákonem č. 293/2016 Sb. Jak již bylo uvedeno výše, ZOHS po novele vymezení skutkové podstaty přestupku dle § 19a upřesnil a zúžil okruh situací, na které dopadá; podstata postihu protisoutěžního jednání orgánů veřejné správy však zůstala stejná. Obecná klauzule daného přestupku obsažená v § 19a odst. 1 ZOHS je nově upřesněna v tom smyslu, že postihuje pouze takové jednání orgánu veřejné správy, které bylo učiněno při výkonu veřejné moci,<sup>15</sup> a zároveň není objektivně ospravedlnitelné. Z důvodu návodnosti bylo dále ustanovení § 19a ZOHS doplněno o demonstrativní výčet jednání, která mohou naplnit skutkovou podstatu narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy. Příslušného přestupku se tak dopustí orgán veřejné správy, který při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů naruší hospodářskou soutěž zejména tím, že zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo vyloučí soutěž na relevantním trhu. V § 19a odst. 2 ZOHS potom zákonodárce zakotvil negativní vymezení aplikace předmětného ustanovení; Úřad tak nevykonává dozor nad činností orgánů podle odstavce 1, která je prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu. Porovnáme-li současnou právní úpravu s výkladem prezentovaným v Informačním listu, dojdeme k závěru, že Úřad po celou dobu existence ustanovení § 19a zastává k jeho výkladu a aplikaci koherentní přístup, přičemž právní náhled na danou problematiku publikovaný v Informačním listu lze i nadále považovat za správný a aktuální.<sup>16</sup>
26. Vedle Informačního listu, jenž se zabývá otázkou aplikace ustanovení § 19a ZOHS v obecné rovině, vydal Úřad v druhé polovině roku 2014 také stanovisko vztahující se přímo k jedné z problematických oblastí, kde existuje obava, že by mohlo docházet k narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy, a sice k oblasti regulace provozu loterií a jiných podobných her obcemi.<sup>17</sup> Úřad v tomto dokumentu předestřel základní principy, které by obce a města měly při regulaci loterií OZV respektovat, aby se jejich postup nedostal do rozporu se soutěžním právem. Stanovisko Úřadu k loteriím zejména objasňuje náhled Úřadu na posuzování nutnosti a přiměřenosti omezování hospodářské soutěže ve vztahu k cílům regulace, jež jsou obcemi sledovány. Úřad ve Stanovisku Úřadu k loteriím apeluje na obce, aby jimi přijatá pravidla regulace byla pokud možno obecná a nikoliv diskriminační a dále, aby obce nejpozději k 1. 1. 2015 zveřejnily všechna kritéria, na základě kterých se regulace na jejich území uplatňuje, a to s dostatečným předstihem, aby se s nimi dotčené subjekty měly možnost seznámit. Závěrem Úřad vyzval obce, aby v případě, že jejich dosavadní

<sup>15</sup> Výkonem veřejné moci je myšleno takové jednání, při kterém orgány veřejné správy vystupují ve vrchnostenském postavení, tj. když uplatňují veřejnou moc.

<sup>16</sup> Srov. Kindl, J., Munková J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 398.

<sup>17</sup> Viz Stanovisko Úřadu k loteriím (dále též „**Stanovisko Úřadu**“). Dostupné na: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/1859-obce-nesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskou-soutez.html>.



regulace neodpovídá principům publikovaným v předmětném stanovisku Úřadu, zjednaly k tomuto datu nápravu.

27. Nad rámec výše uvedeného pouze připomínám, že konkrétní pravomoc obcí regulovat svými obecně závaznými vyhláškami (dále též „**OZV**“) provozování loterií byla s účinností do 31. 12. 2016 obsažena v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, na základě kterého mohla obec prostřednictvím OZV stanovit, že konkrétní typ loterie může být provozován pouze na místě a v čase danou OZV určeným nebo stanovit, na kterém místě a v jakém čase je provozování uvedeného typu loterie zakázáno anebo úplně zakázat provozování loterií (či konkrétního typu loterie) na celém území obce. K dané pravomoci obce regulovat provozování loterií prostřednictvím OZV vydalo rovněž Ministerstvo svůj metodický pokyn (dále též „**Právní výklad**“).<sup>18</sup> Dne 1. 1. 2017 dále nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o hazardních hrách**“), přičemž zmocnění obcí k regulaci provozu loterií nalezneme v jeho § 12.<sup>19</sup> Dle platné právní úpravy tak obce postupují v souladu s tímto ustanovením, dle přechodných ustanovení zákona o hazardních hrách však obce nemají povinnost v návaznosti na novou právní úpravu přijímat nové OZV regulující provozování loterií.<sup>20</sup>

#### *Posouzení věci*

28. Dále se budu věnovat jednotlivým rozkladovým námitkám účastníka řízení. Pro přehlednost uvádím, že námitky budou níže vypořádány dle svých obsahových souvislostí.
29. Dříve než se však přímo vyjádřím k jednotlivým námitkám účastníka řízení, vzhledem ke skutečnosti, že dílčí námitky v rámci jednotlivých okruhů námitek rozkladu se značně překrývají či přímo opakují, námitky budou vypořádány na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.<sup>21</sup>

#### **Obecné námitky**

30. Ad (i) Účastník řízení předně namítá, že se Úřad dostatečně nevypořádal se všemi okolnostmi důležitými pro vydání napadeného rozhodnutí. K této námitce uvádím, že z její obecné a strohé formulace nevyplývá, které konkrétní okolnosti Úřad dostatečně nevypořádal. Pokud měl účastník na mysli jím dále uvedené námitky, pak se k nim vyjádřím níže. V opačném případě uvádím, že jsem pečlivě prozkoumal okolnosti případu uvedené v napadeném rozhodnutí a jejich vypořádání považuji za plně dostačující. K tomu dále odkazuji na judikaturu NSS, dle které „*Není povinností správního orgánu „domýšlet“ za*

---

<sup>18</sup> Srov. Právní výklad 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. (Pozn. stav k 1. 4. 2015). Dostupné na: [www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx).

<sup>19</sup> Ačkoliv zákon o hazardních hrách používá jinou terminologii, podstata daného zmocnění obce zůstala stejná.

<sup>20</sup> Srov. § 138 odst. 2 zákona o hazardních hrách: „*Obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se považují za obecně závazné vyhlášky vydané podle § 12*“.

<sup>21</sup> Srov. blíže rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66.

*stěžovatele jiná skutková tvrzení a opatřovat ještě další a vzhledem k objasněnému skutkovému stavu nadbytečné důkazy“<sup>22</sup>*

31. Ad (ii) Ačkoliv v době přijetí Vyhlášky nebyl vydán ani Informační list k výkladu § 19a ZOHS ani Stanovisko Úřadu k regulaci provozování loterií, § 19a ZOHS již byl platný a účinný, a to po celou dobu účinnosti Vyhlášky. Účastník řízení měl rovněž dostatek času seznámit se s dokumenty reprezentujícími obecný postoj Úřadu k výkladu § 19a ZOHS a náhledu na regulaci provozování loterií již ve fázi předběžného šetření možného porušení § 19a ZOHS, resp. před zahájením správního řízení, neboť dle spisového materiálu Úřad o probíhajícím předběžném šetření účastníka řízení poprvé informoval již dne 4. 5. 2017<sup>23</sup>, přičemž správní řízení bylo následně zahájeno dne 21. 11. 2018.<sup>24</sup> Nad to z důvodů relativní novosti problematiky regulace hazardu ve vztahu k porušení hospodářské soutěže orgánem veřejné správy správní orgán prvního stupně přistoupil ke snížení základní částky pokuty o 10 % vzhledem k chybějící ustálené rozhodovací praxi.
32. Ad (iii) K této námitce uvádím, že účastník řízení opět nikterak nespécifikoval, které okolnosti svědčící v jeho prospěch Úřad nereflektoval. K fázi zjišťování rozhodných skutečností uvádím, že Úřad se opakovaně dotazoval města Krupky, kdy to však na mnohé výzvy zaslalo pouze již jednou poskytnuté dokumenty, nebo odpovědělo, že požadovanou informaci nedisponuje (viz například bod 44 napadeného rozhodnutí). Za této situace proto považuji uvedenou námitku účastníka řízení za nedůvodnou.
33. Jako zcela irelevantní pak považuji námitku uvedenou v bodě IV. Detailnost šetření ve věci není a ani nemůže být determinována osobou podatele podnětu. Správní řízení v uvedené věci není návrhové, ale je zahajováno pouze a toliko z moci úřední. K zahájení správního řízení může Úřad přistoupit v těch případech, kdy z předběžného prošetření vyplývá dostatečně závažné podezření z narušení hospodářské soutěže. Osoba podatele však žádným způsobem neovlivňuje průběh správního řízení a nelze tedy souhlasit s námitkou účastníka řízení, že tuto skutečnost měl Úřad v napadeném rozhodnutí zohlednit, či dokonce tomu přizpůsobit šetření v dané věci.

**Legitimní cíl, ospravedlnitelný důvod, přiměřenost zvolené regulace - ad (V)**

34. Účastník řízení dále na řadě míst rozkladu pouze stroze a bez dalšího rozvedení konstatuje, že OZV 1/2013 neporušuje zákon, neboť je přiměřená, úměrná ke stanovenému cíli a založena na ospravedlnitelném důvodu. K tomu uvádím následující:
35. Generální klauzule přestupku narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy zakotvená v ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS obsahuje dva limity, které její aplikaci omezují. Prvním limitem je omezení dosahu § 19a ZOHS pouze na jednání orgánu veřejné správy, ke kterému došlo při výkonu veřejné moci (tj. jednání orgánu veřejné správy ve vrchnostenském postavení). Druhým limitem je potom existence ospravedlnitelných důvodů. Existují-li pro jednání orgánu veřejné správy, kterým byla narušena hospodářská soutěž, ospravedlnitelné důvody, nebude se v daném případě jednat o přestupek dle § 19a ZOHS.

<sup>22</sup> Viz rozhodnutí NSS ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 5 Ads 75/2014.

<sup>23</sup> Viz l. č. 4 správního spisu.

<sup>24</sup> Viz l. č. 365 správního spisu.

36. Pojem „ospravedlnitelné důvody“ představuje tzv. neurčitý právní pojem. Nejvyšší správní soud opakovaně vyložil, že „neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.“<sup>25</sup> V případném soudním přezkumu rozhodnutí správního orgánu soud přezkoumá, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem.<sup>26</sup>
37. V nyní posuzovaném případě dal zákonodárce Úřadu pro výklad pojmu „ospravedlnitelné důvody“ vodítko v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 293/2016 Sb. V důvodové zprávě stojí: „Výrazem ospravedlnitelný se myslí oprávněný či omluvitelný, tj. sice negativní jev, avšak přinášející jiné výhody, které negativní vliv mohou převážít; 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>27</sup> Napadené rozhodnutí se existencí ospravedlnitelných důvodů zabývá na řadě míst odůvodnění,<sup>28</sup> přičemž při přezkumu závěrů uvedených k dané problematice v rozhodnutí jsem neshledal žádné pochybení.
38. Účastník řízení fakticky tvrdí, že v případě, kdy existuje legitimní cíl, který je jednáním orgánu veřejné správy sledován, pak Úřad nemá dále toto jednání zkoumat. Zde však musím se závěry účastníka řízení nesouhlasit, jelikož legitimní cíl jednání orgánu veřejné správy nelze zaměňovat s existencí ospravedlnitelného důvodu. Uvedené pojmy a jejich vzájemný vztah jsou detailně popsány v bodech 96 - 101 napadeného rozhodnutí, přičemž se s danými závěry prvostupňového orgánu ztotožňuji. Za legitimní cíl proto lze považovat veřejný zájem, který obec sleduje. Ospravedlnitelné důvody jsou pak konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup (zde šlo o vydání OZV v dané podobě), který třeba i diskriminačně, avšak **vždy proporcionálně** narušuje hospodářskou soutěž. Ospravedlnitelné důvody jsou tak dány tehdy, když míra narušení hospodářské soutěže není větší, než je v daném případě **nezbytné** pro dosažení legitimního cíle. Jinak řečeno, Úřad zkoumá, zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému (legitimnímu) cíli, resp. veřejnému zájmu.
39. Na základě výše uvedeného lze tedy uzavřít, že Úřad plně souhlasí s účastníkem řízení (a rovněž tak uvedl v rozhodnutí), že schválení Vyhlášky sledovalo legitimní cíl. Shodně, jako prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí, jsem však neshledal, že by pro schválení Vyhlášky (tak jak je obsahově koncipována) existovaly ospravedlnitelné důvody.
40. Město Krupka sice sdělilo, že se rozhodlo pro výběr 4 adresních míst a sdělilo i kritéria, na základě kterých dle vlastního vyjádření tato vybrala. Svůj výběr však nebyla schopna obhájit a vysvětlit celou řadu nesrovnalostí a rozporů, na které Úřad upozornil. Jednotlivým kritériím se prvostupňový orgán velice podobně a vyčerpávajícím způsobem věnoval v bodech 102 –

<sup>25</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164.

<sup>26</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154.

<sup>27</sup> Viz Důvodová zpráva k zákonu 293/2016 Sb., sněmovní tisk č. 702/0, VII. volební období, výklad k bodům 22 až 24.

<sup>28</sup> Obecně se „ospravedlnitelnými důvody“ prvostupňový orgán zabýval v bodech 98-101 napadeného rozhodnutí. Existenci ospravedlnitelných důvodů u Vyhlášky pak zkoumal v bodech 102 a následujících napadeného rozhodnutí.

138 napadeného rozhodnutí, na které tímto plně odkazuji. Zde uvedené pochybnosti a rozpory účastník řízení nevysvětlil ani na opakovanou výzvu Úřadu a nejsou ani předmětem podaného rozkladu, kdy účastník pouze obecně konstatuje nesprávnost závěrů učiněných Úřadem.

41. Město Krupka nebylo například schopno vysvětlit a řádně doložit, proč zvolilo právě počet 4 provozoven (adresních míst) k dosažení jinak legitimního zájmu. Jakým způsobem město zajistilo, aby daná kritéria byla předem známa a jednotliví soutěžitelé se s nimi mohli seznámit (viz například body 27 a 107 napadeného rozhodnutí, nebo odpovědi jednotlivých provozovatelů – například bod 52 a odkaz na vyjádření zastupitelů Zdravé Krupky). Dále byly zjištěny vážné rozpory a nesrovnalosti v hodnocení a nakládání s jednotlivými kritérii (viz již odkazované body 102 – 138 napadeného rozhodnutí), kdy město na uvedená zjištění nikterak nereagovalo (resp. sdělilo, že další podklady již nemá). Stejně pak nelze uznat ani argumentaci skrze znalost místních poměrů a zkušenost tamní policie, neboť ani tyto podklady nebyly Úřadu na výslovnou výzvu dodány (viz například bod 119 napadeného rozhodnutí). Na základě výše uvedeného lze tedy souhlasit se závěrem správního orgánu prvního stupně, že účastníkem řízení zvolená kritéria nebyla objektivní, nediskriminační a předem známa. V důsledku toho pak zvolena regulace OZV 1/2013 nesplňuje podmínku přiměřenosti, tedy omezení hospodářské soutěže na základě objektivně ospravedlnitelného důvodu. K tomu je možno závěrem ještě dodat, že na městem Krupka sdělená kritéria neodkazují ani je nezmiňují žádné podklady z té doby (například zápisy z jednání orgánů města, pracovní komise apod.).
42. Účastník řízení dále konstatuje, že podmínky přiměřenosti ve vztahu k uvedené problematice několikrát řešil i Ústavní soud, kdy v obdobných případech (bez odkazu na konkrétní rozhodnutí) neshledal porušení rovnosti a zvolený způsob regulace byl vyhodnocen jako objektivně ospravedlnitelný.
43. K tomu uvádím, že Úřadu jsou známa rozhodnutí Ústavního soudu týkající se dotčené problematiky, kdy Úřad tato na řadě míst napadeného rozhodnutí plně reflektuje. Z podané námítky však není zřejmé, které rozhodnutí měl aplikovat Úřad chybně. Pokud jde o stěžejní nález Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10, ze dne 7. 9. 2011, pak ve shodě s orgánem prvního stupně konstatuji, že výše uvedené závěry Úřadu jsou s touto judikaturou v souladu, kdy cituji *„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. 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“*. Samotný závěr právního hodnocení Ústavního soudu však nelze v této věci uplatnit, neboť v posuzovaném případě byly dány zcela odlišné skutkové okolnosti případu (odsunutí videoloterijních terminálů v lázeňském městě pouze do budovy již existujícího kasina).
44. Tvzení účastníka řízení o nereálných požadavcích Úřadu pak považuji en bloc za nedůvodná, neboť Úřad obdržel celou řadu podnětů (či sám z úřední povinnosti se těmito případy

zabýval), kdy neshledal naplnění předpokladů pro zahájení správního řízení.<sup>29</sup> Sankční rozhodnutí v této oblasti je proto spíše výjimečné a naprostá většina podnětů tedy není důvodná, což mimo jiné svědčí o zcela reálných a proveditelných požadavcích Úřadu na objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria ve vztahu k regulaci hazardu. K poskytnutí návodu při řešení dotčené problematiky pak odkazují na existenci Informačního listu č. 4/2014<sup>30</sup> a dále na Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi. Na existenci uvedeného Stanoviska Úřadu byl účastník řízení například upozorněn již přípisem ze dne 4. 5. 2017.

### **Zásah do pravomocí samosprávy – ad (VI)**

45. Právo na samosprávu je primárně zakotveno v čl. 8 Ústavy - „*zaručuje se samospráva územních samosprávných celků*“. Upřesnění pojmu „územní samosprávný celek“ potom obsahuje čl. 99 Ústavy, kde stojí, že se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem, které je na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy oprávněno v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými upravuje záležitosti a otázky místního významu. K problematice zmocnění obcí k vydávání normativních aktů Ústavní soud opakovaně vyložil, že obce jsou dle čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originární normotvorbě, což znamená, že nepotřebují k vydávání OZV v mezích své působnosti (i když jsou jimi ukládány povinnosti) již žádné další zákonné zmocnění.<sup>31</sup> Tyto ústavněprávní principy bral v potaz i prvostupňový orgán při posuzování jednání účastníka řízení.<sup>32</sup> Zároveň je však nutné zdůraznit, že právo obcí spravovat místní záležitosti (právo na samosprávu) není právem absolutním a v českém ústavním pořádku má jisté – Ústavou předpokládané a zákonem definované – limity.
46. Z čl. 101 odst. 1 Ústavy plyne, že působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. V případě obcí je tímto zákonem zákon o obcích; konkrétně pak jeho ustanovení § 35, které vymezuje rozsah samostatné působnosti obce jako „*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*.“ Upřesnění věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně tvořit právo, nalezneme v ustanovení § 10 zákona o obcích.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> K tomu lze odkázat například na veřejně přístupné výroční zprávy Úřadu za roky 2017 a 2018, ze kterých vyplývá, že Úřad obdržel několik desítek podnětů k výkonu dozoru nad orgány veřejné správy ve smyslu § 19a ZOHS. Správní řízení pak bylo zahájeno pouze ve zlomku případů. Pro úplnost pak dodávám, že naprostá většina uvedených podnětů se týkala právě nyní dotčené oblasti regulace hazardu obcemi. Viz <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocnizpravy.html>

<sup>30</sup> Informační list 4/2014 - Dozor nad orgány veřejné správy, v němž Úřad shrnul zásadní informace, jež by měly mít orgány veřejné správy a územní samosprávy na zřeteli, aby se vyvarovaly možného porušení soutěžního práva, dostupný na: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2014.html>.

<sup>31</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99, nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04 či nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05.

<sup>32</sup> Viz například body 12-17 napadeného rozhodnutí, nebo body 158 – 161 napadeného rozhodnutí, ve kterých se prvostupňový orgán zcela správně vypořádal s námitkou tvrzeného nedostatku pravomocí.

<sup>33</sup> Jedná se o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a to včetně stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků [písm. a) a b)]. Dále jde o oblast udržování

47. Limity tohoto oprávnění potom plynou předně z obecně přijímané hierarchie právních předpisů, kdy podzákoné právní předpisy, mezi které OZV bezesporu patří, mají nižší právní sílu než zákony, a tudíž mohou upravovat práva a povinnosti občanů pouze v souladu se zákony. Omezení obcí při vydávání OZV najdeme rovněž v ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Dle tohoto zákonného ustanovení se obec při výkonu samostatné působnosti (obecně definované v § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání OZV zákonem. Uvedené potvrzuje také judikatura Ústavního soudu: „*Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat.*“<sup>34</sup>
48. Není pochyb o tom (a Úřad to ani v napadeném rozhodnutí nerozporuje), že obce mají pravomoc vydávat OZV, kterými mohou upravovat rozličné oblasti života v dané obci. Stejně tak je nesporné, že právě regulace loterií do tohoto okruhu oblastí spravovaných obecní samosprávou spadá (viz zákonné zmocnění v § 50 odst. 4 zákona o loteriích). Ostatně i Úřad v napadeném rozhodnutí jednoznačně uvedl, že v souladu se závěry Ústavního soudu publikovanými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, o který se opírá i účastník řízení, považuje cíl regulace provozu loterií městem Krupka za legitimní.<sup>35</sup> To však neznamená, že by oprávnění obcí vydávat OZV bylo bez dalšího nadřazené jiným, zákonem chráněným společenským zájmům, tj. např. zájmu na zachování nenarušené hospodářské soutěže.<sup>36</sup> Obce jsou povinny řídit se při vydávání OZV zákony. Z Ústavy, ani z jiného právního předpisu, přitom nelze dovozovat opačný závěr.
49. Odkázat lze také na čl. 101 odst. 4 Ústavy, který stanoví, že „*stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“ Komentářová literatura<sup>37</sup> k tomuto ustanovení Ústavy uvádí, že „*územní samospráva nemůže být vykonávána v rozporu se zákonem a obce, kraje i hl. m. Praha jsou podrobeny všeobecnému státnímu dozoru, který vykonávají ministerstva (správní úřady) a vůči obcím také krajské úřady v rámci výkonu státní správy (přenesené působnosti); dozor se týká jak výkonu územní samosprávy, tak výkonu státní správy.*“ V nyní posuzované věci je zákonné oprávnění Úřadu vyjádřeno v § 19a ZOHS, ve kterém zákonodárce zakotvil pravomoc Úřadu postihovat narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy. Způsob zásahu do činnosti obce je tedy stanoven zákonem (ZOHS) a účelem zásahu je ochrana zákonem chráněného zájmu na zachování nenarušené hospodářské soutěže. Podmínky zásahu státu (zde Úřadu) do činnosti územního samosprávného celku (zde města Krupky) ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy tak byly bezesporu naplněny. Výše citovaný komentář Ústavy<sup>38</sup> dále doplňuje, že „*v případech, kdy správní úřad nebo orgán kraje, který vykonává státní dozor (kontrolu), dojde k závěru, že územní samosprávný celek (jeho orgán) porušil zákon, je*

---

čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, veřejné zeleně [písm. c)] a otázky spojené s úpravou užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [písm. c) in fine]. Zvláštní zákony mohou stanovit další věcné oblasti, v nichž obec může realizovat své normotvorné oprávnění [písm. d)].

<sup>34</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04.

<sup>35</sup> Srov. bod 96- 97 napadeného rozhodnutí.

<sup>36</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, sp. zn. 2 As 187/2014, bod 104.

<sup>37</sup> Viz Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1197 – 1198.

<sup>38</sup> Dtto, s. 1198.

*oprávněn a povinen učinit právní kroky k zajištění nápravy, k nimž mu zákon poskytuje pravomoc.*“ Jako sankce za přestupek dle § 19a ZOHS byla zákonodárcem stanovena pokuta. Pokud se narušení hospodářské soutěže dopustí orgán územní samosprávy, je Úřad dále povinen vyrozumět orgán příslušný k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu<sup>39</sup> o tom, že vydal pravomocné rozhodnutí, ve kterém konstatoval narušení hospodářské soutěže.<sup>40</sup>

50. Pokud ale dotčený orgán veřejné správy s rozhodnutím Úřadu nesouhlasí, může proti němu brojit žalobou ve správním soudnictví, kde bude zákonnost tohoto rozhodnutí posuzovat nezávislý soud.<sup>41</sup> Na rozdíl od jiných orgánů veřejné správy ve smyslu § 1 písm. d) ZOHS mají orgány územní samosprávy ještě zvláštní možnost ochrany svého práva na samosprávu, kterou je podání ústavní stížnosti proti nezákonnému zásahu státu k Ústavnímu soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ochrana Ústavou garantovaného práva obcí na samosprávu je tedy dostatečně zajištěna následnou soudní kontrolou.
51. Účastník řízení nesprávně interpretuje pravomoci Úřadu v dané věci, v důsledku čehož nelze přisvědčit jeho následné argumentaci. Účastník řízení totiž opomíjí základní rozdíl v pravomoci Úřadu ve vztahu k normotvorbě územních samosprávních celků, která vede pouze a toliko k vydání sankčního rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže a uložení peněžitě pokuty. Vedle toho zmiňovaná pravomoc Ústavního soudu, plynoucí z čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy – *„Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“* – míří přímo na účinnost dotčené OZV a tím tedy přímo zasahuje (v souladu s právním řádem) do normotvorné činnosti obcí. Stejně tak popisovaná pravomoc Ministerstva vnitra uvedená v § 123 zákona o obcích se přímo dotýká samotné účinnosti OZV, kdy ministerstvo může pozastavit její účinnost.
52. Rozhodnutí Úřadu však v žádném případě nemíří do sféry účinnosti či platnosti OZV. Výsledkem kontrolní činnosti Úřadu nad orgány veřejné správy může být pouze a toliko sankční rozhodnutí, které samo o sobě nemá vliv na platnost či účinnost dotčeného aktu. Oproti tomu např. dohody narušující soutěž dle § 3 odst. 1 ZOHS jsou ex lege neplatné. Zákonodárce zde tedy plně reflektuje rozdílnost v sankcionování soutěžitelů a orgánů veřejné správy. Z výše uvedeného důvodu nelze proto ztotožňovat pravomoci Úřadu s pravomocemi Ústavního soudu či Ministerstva vnitra, a proto nemohu přisvědčit námitce účastníka řízení o nedostatku pravomoci Úřadu.
53. Stát zasahuje do činnosti územního samosprávního celku, vyžaduje-li to ochrana zákona (která je daná rozporností obecně závazné vyhlášky se zákonem) a zákonem stanoveným způsobem (ve správním řízení podle správního řádu)<sup>42</sup>. Na jedné straně se tak hájí právo obce na samosprávu, na straně druhé však stát garantuje ochranu práv jednotlivců před

<sup>39</sup> Zákon o obcích; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> Srov. § 19a odst. 4 ZOHS.

<sup>41</sup> V první instanci to bude Krajský soud v Brně; o případné kasační stížnosti proti rozhodnutí tohoto soudu by rozhodoval NSS.

<sup>42</sup> Srov. dále Vedral, J. Váňa, L. Břeň, J. Pšenička, S.: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 648-663.

možnými nezákonnými právními akty orgánů územní samosprávy.<sup>43</sup> Takový zásah do práva na samosprávu, kdy orgán státní moci může sám rozhodnout o tom, že dotčená obecně závazná vyhláška nebude (po určitou dobu) účinná a pozbyde tak schopnosti působit na své adresáty, je zajisté zásadní a lze se domnívat, že může být dokonce i zásadnější než sankční rozhodnutí Úřadu, které samo o sobě nemá na účinnost obecně závazné žádný vliv. K tomu lze doplnit, že Úřad obdržel v poslední době řadu podnětů právě ze strany Ministerstva vnitra, které při přezkumu zákonnosti OZV ve smyslu § 123 zákona o obcích dospělo k závěru, že daná OZV by mohla být v rozporu se ZOHS a z tohoto důvodu podalo podnět Úřadu k prověření možného narušení hospodářské soutěže a výkonu dozoru v této oblasti.<sup>44</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra (byť třeba kladné) není v této věci proto relevantní, neboť předmětem jeho zkoumání není soutěžní hledisko, resp. možné narušení hospodářské soutěže dle ZOHS.<sup>45</sup>

54. Shrnuji tedy, že na základě vlastního posouzení věci, jakožto na základě vypořádání výše uvedených námitek, jsem dospěl k závěru, že je plně dána pravomoc Úřadu k vedení správního řízení s městem Krupka, pro skutek popsany ve výrokové části napadeného rozhodnutí.

#### **Dopady posuzované OZV 1/2013 – ad (VII)**

55. Účastník řízení namítá, že omezení počtu provozoven k provozování loterií nemůže vést ke znevýhodnění určitých provozovatelů loterií. Účastník řízení uvádí, že každý provozovatel loterií má možnost svobodně nabídnout svou nabídku a díky její atraktivitě pak získat pro sebe možnost zde loterijní činnost provozovat. V případě provozovatelů provozoven pak účastník konstatuje, že je nutné opětovně zohlednit závažnost objektivního důvodu a kritérium přiměřenosti zde aplikovat volněji.
56. S touto námitkou se však nemohu v žádném ohledu ztotožnit. Nejprve je nutné jednoznačně konstatovat, že skutková podstata přestupku dle § 19a odst. 1 ZOHS není postavena na principu faktického narušení hospodářské soutěže, ale postačuje toliko jednání způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž.<sup>46</sup> Odkázat lze na znění generální klauzule uvedené v § 1 odst. 1 ZOHS, dle které platí, že „*Tento zákon upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb (dále jen "zboží") proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (dále jen "narušení")*“. Zákonodárce tedy zavádí legislativní zkratku „narušení“, která však zahrnuje i pouhé ohrožení hospodářské soutěže. Stejného názoru je pak i odborná literatura<sup>47</sup>, soudní praxe<sup>48</sup> či ustálená praxe Úřadu<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Tamtéž.

<sup>44</sup> Viz rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Karlovy Vary“ ze dne 1. 11. 2018, č. j.: ÚOHS-R0003/2018/HS-31751/310/MHf (dále též „**rozhodnutí Karlovy Vary**“) nebo rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Varnsdorf“ ze dne 12. 2. 2019, č. j.: ÚOHS-R0118/2018/HS-04267/310/BMa (dále též „**rozhodnutí Varnsdorf**“).

<sup>45</sup> Viz například rozhodnutí Varnsdorf.

<sup>46</sup> Jinak tomu bylo v rámci §18 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže účinného do 30. 6. 2001, který dopadal pouze na faktické omezení nebo narušení hospodářské soutěže. Srovnej Bejček, J. Existenční ochrana konkurence. Brno: MU, 1996, s. 190–191.

<sup>47</sup> KINDL, Jiří. § 1 [Úvodní ustanovení]. In: KINDL, Jiří, MUNKOVÁ, Jindřiška. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 13. ISBN 978-80-7400-627-2. „Z ustanovení § 1 odst. 1 plyne, že jednotlivé delikty upravené v zákoně jsou (co se týče dopadu na hospodářskou soutěž) postaveny na ohrožovacím principu, jelikož do zmíněné legislativní zkratky „narušení“ hospodářské soutěže spadá i její prosté ohrožení“.



57. Ačkoliv pro naplnění vytýkané skutkové podstaty stačí toliko potencionální narušení hospodářské soutěže, v nyní posuzovaném případě Úřad popsal a dostatečně prokázal rovněž faktický dopad, který vydání Vyhlášky na vymezené relevantní trhy mělo. V této souvislosti souhlasím se závěry Úřadu uvedenými v bodech 141 a násled. napadeného rozhodnutí, které popisují dopad na provozovatele loterií a dále body 144 a násled. napadeného rozhodnutí, které popisují dopad na provozovatele provozoven. K tomu je dále možno odkázat na body 48 a následující napadeného rozhodnutí, které popisují informace získané od jednotlivých provozovatelů loterií a provozovatelů provozoven.
58. K uvedené námitce pak dále ve stručnosti uvádím, že k otázce ospravedlnitelného důvodu jsem se již vyjádřil výše a v této části námitky na tyto body odkazuji. Stran požadované volnější aplikace kritéria přiměřenosti v případě provozovatelů provozoven uvádím, že účastník řízení toto své tvrzení nikterak nedoložil, neodůvodnil ani dále nerozvedl, proč by kritérium přiměřenosti mělo být na provozovatele provozoven aplikováno volněji. Uvedené nemá oporu ani v zákonné úpravě, ani v judikatuře. Argumentace účastníka řízení ve vztahu k provozovatelům loterií je pak irelevantní, neboť zcela nereflektuje výše uvedené body napadeného rozhodnutí. Jako negativní dopad OZV 1/2013 byla identifikována ta skutečnost, že provozovatelé loterií působící v provozovnách nacházejících se na povolených adresách byli zvýhodněni bez objektivně ospravedlnitelných důvodů oproti provozovatelům, jež provozovali loterie na místech, která nebyla nově obecně závaznou vyhláškou povolena.<sup>50</sup> Došlo tedy ke znemožnění nebo ke ztížení působení těchto ostatních provozovatelů loterii na dotčeném trhu a to bez objektivně ospravedlnitelných důvodů. Ve vztahu k potencionálním konkurentům pak plně odkazuji na bod 143 napadeného rozhodnutí.
59. Závěrem pak nelze souhlasit ani s tvrzenou nepřezkoumatelností bodu 147 napadeného rozhodnutí. Uvedený bod 147 logicky i obsahově navazuje na obsáhlé odůvodnění v bodech 102 – 138 napadeného rozhodnutí, proč uvedený postup účastníka řízení nelze shledat jako souladný se zákonem. Zde uvedené závěry pak prvostupňový orgán zopakoval i v napadeném bodě 147. Tento postup shledávám jako plně zákonný a přezkoumatelný.

<sup>48</sup> Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 1 Afs 78/2008-721, dle kterého „Ze znění uvedeného ustanovení, jakož i z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 9. 1. 2007, čj. 1 As 19/2006-55), je zřejmé, že zákon č. 143/2001 Sb. je založen na principu potenciální soutěže, takže na jeho základě lze působit i preventivně. Není proto nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení hospodářské soutěže skutečně vedla nebo aby následek již fakticky nastal. K vyvození postihu je možno přistoupit i tehdy, je-li zde taková „dohoda“, která k takovému následku může vést, a to bez ohledu na úmysl, který k přijetí takového rozhodnutí vedl.“

<sup>49</sup> Viz například rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Bílina“ č.j.: ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AŠi ze dne 13. listopadu 2017 (dále též „**rozhodnutí Bílina**“), nebo rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Děčín“ č.j.: ÚOHS-R145/2017/HS-14196/2018/310/AŠi ze dne 15. května 2018 (dále též „**rozhodnutí Děčín**“), nebo rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „sdružení pohřebnictví“ č. j.: ÚOHS-R 126/2008/01-3227/2009/310/ADr ze dne 18. března 2009.

<sup>50</sup> Zde je také nutno vzít v potaz relevantní právní úpravu provozování loterií. V rámci té platí, že pokud místo povolené v rámci povolení k provozování loterií nebude povoleno zároveň obecně závaznou vyhláškou obce, přistoupí příslušný správní orgán ke zrušení daného povolení k provozování loterií (shodně viz například bod 141 napadeného rozhodnutí). Správní orgán prvního stupně dále zcela správně odkazuje na § 65 odst. 2 zákona o hazardních hrách, kdy v herním prostoru mohou být provozovány hazardní hry vždy pouze jedním provozovatelem.

**K nesprávně stanovené výši pokuty – ad (VIII)**

60. Vzhledem k tomu, že jsem shodně jako prvostupňový orgán dospěl k závěru, že město Krupka spáchalo přestupek podle § 19a odst. 1 ZOHS<sup>51</sup>, v závěru nezbývá než přezkoumat, zdali i pokuta uložena v napadeném rozhodnutí ve výši 280.000,- Kč byla zákonná, přiměřená a vypořádat se s námitkami účastníka řízení.
61. Podle § 22aa ZOHS Úřad za porušení § 19a ZOHS uloží orgánu veřejné správy pokutu až do výše 10.000.000,- Kč.<sup>52</sup> Při určení výměry pokuty je potom dle § 22b odst. 2 ZOHS Úřad povinen přihlédnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále dle tohoto ustanovení ZOHS Úřad přihlédne k jednání účastníka řízení v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky správního přestupku. Konkrétní výši pokuty pak ponechal zákonodárce na správním uvážení Úřadu.
62. Prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí detailně popsal postup, jakým k výsledné částce pokuty dospěl (viz body 162- 181 napadeného rozhodnutí), přičemž přiměřeně vycházel z pravidel zakotvených v materiálu nazvaném „Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže“ (dále též „**Metodika stanovování pokut**“).<sup>53</sup>
63. Úřad tedy postupoval tak, že nejprve stanovil základní částku a následně vyhodnotil, zda existují přitěžující nebo polehčující okolnosti, které by byly důvodem ke zvýšení nebo snížení pokuty. Při stanovování základní částky Úřad reflektoval délku trvání přestupku, závažnost přestupkového jednání a rozsah dotčeného území (vyjádřený počtem obyvatel); nad rámec těchto základních parametrů zahrnul Úřad do základní částky také tzv. „vstupní částku pokuty“ ve výši 10.000,- Kč, která zajišťuje, že uložena pokuta bude dostatečně plnit jak represivní, tak preventivní funkci i v případě přestupků s dopadem na území s nízkým počtem obyvatel. Každému ze zkoumaných parametrů – časová délka, závažnost, rozsah území - byl Úřadem přiřazen určitý koeficient (do maximální výše 3), jehož hodnotu Úřad v napadeném rozhodnutí vždy dostatečně podrobně odůvodnil. Základní částka by potom, za normálních okolností (tj. v případě přestupků spáchaných soutěžitelem, nikoli orgánem veřejné správy), byla vypočtena jako násobek stanovených koeficientů a procentní podíl hodnoty prodejů. Vzhledem k tomu, že účastník řízení není ohledně vytýkané činnosti soutěžitelem, nýbrž orgánem veřejné správy, který z podstaty věci obraty prodejů ve smyslu Metodiky stanovování pokut nedosahuje (zároveň však svým jednáním soutěžní prostředí na daném relevantním trhu do značné míry ovlivňuje), bylo třeba stanovit nějakou jinou referenční hodnotu, která by nahradila hodnotu prodejů a umožnila tak určit základní částku pokuty v obdobných případech jako v nyní projednávaném. Touto referenční hodnotou byla

<sup>51</sup> K tomu rovněž viz body 69 a násl. tohoto rozhodnutí. Ačkoliv přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí v otázce viny účastníka řízení předcházela této části věnující se výši pokuty, rozhodl jsem se pro řazení dle jednotlivých námitek, jak je účastník vznášel ve svém rozkladu (při současném systematické zařazení a zpřehlednění) a následně jsem uvedl, k čemu jsem dospěl při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí ex officio.

<sup>52</sup> Z dikce ustanovení § 22aa odst. 2 ZOHS pak jednoznačně plyne, že pokuta být uložena musí („se uloží pokuta“). Zákon tedy nedává Úřadu možnost pouze deklarovat, že došlo k narušení hospodářské soutěže, nýbrž Úřadu zároveň ukládá povinnost udělit současně sankci ve formě pokuty.

<sup>53</sup> Dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/legislativa/hospodarska-soutez/ceska-republika.html>, účinné od 24. 4. 2018.

Úřadem stanovena částka 370.000,- Kč. Při určení této částky vycházel Úřad z toho, že maximální možná pokuta ve výši 9.990.000,- Kč (plus 10.000,- Kč vstupní částka, tj. celkem 10.000.000,- Kč) by byla udělena v případě nejzávažnějšího jednání (koeficient závažnosti=3), které trvá po nejdelší posuzované období (koeficient času=3) a kterého se dopustí obec s největším počtem obyvatel (koeficient obyvatel=3). Referenční hodnota 370.000,- Kč potom představuje částku rovnou poměrné výši maximální pokuty, jež by byla udělena obci v případě, kdy by koeficienty závažnosti, času a území (resp. obyvatel) byly rovny 1.

64. V posuzovaném případě byla základní částka vypočtena jako násobek referenční hodnoty (370.000,- Kč), koeficientu závažnosti (1,2) koeficientu času (1,94) a koeficientu obyvatel (0,350) a následně byla ještě připočtena „vstupní částka pokuty“ ve výši 10.000,- Kč. Základní částka pokuty tedy činila 311.476,- Kč.
65. Dále se Úřad zabýval existencí přitěžujících a polehčujících okolností, když shledal pouze polehčující okolnosti. První a jedinou polehčující okolností je neexistence ustálené rozhodovací praxe, kterou Úřad zohlednil snížením pokuty o 10 %. K tomu však pro doplnění uvádím, že v rozhodnutí Bílina šlo o první sankční rozhodnutí Úřadu v obdobné věci a tato skutečnost byla zohledněna snížením pokuty o 20 %. V současné době je však již vydána celá řada zveřejněných rozhodnutí Úřadu (viz například rozhodnutí Děčín; rozhodnutí Karlovy Vary; rozhodnutí Varnsdorf). Tyto případy tak postupně zakládají „ustálenou rozhodovací praxi“ a Úřad si proto vyhrazuje právo v dalších případech k této polehčující okolnosti ve výše uvedeném rozsahu již nepřihlížet.<sup>54</sup>
66. Zkoumal jsem rovněž, zda uložená pokuta nebude pro účastníka řízení likvidační. Z veřejně dostupných zdrojů<sup>55</sup> vyplývá, že schválený rozpočet obce na rok 2019 počítá s celkovými příjmy ve výši 277.943.000,- Kč a celkovými výdaji ve výši 289.635.000,- Kč. Uložená pokuta ve výši 280.000,- tak představuje pouze 0,101 % celkových příjmů a 0,097% celkových výdajů města Krupky. S ohledem na to, že uložená pokuta nepředstavuje výraznější zvýšení předpokládaných výdajů, mám za to, že uloženou pokutu nelze považovat za likvidační.
67. V tomto ohledu se tak neztotožňuji s tvrzením účastníka řízení, že uložení výše uvedené pokuty by mohlo citelným a zásadním způsobem ohrozit řádný chod města Krupky. Vzhledem k závěru o naplnění skutkové podstaty vytýkaného přestupku je Úřad povinen uložit sankci. Při tomto ukládání sankce pak postupuje v souladu se zákonem.
68. Finální částka pokuty ve výši 280.000 Kč tak odpovídá výše uvedenému postupu prvostupňového orgánu, proti kterému nemám žádné výhrady a považuji jej za zcela jasný, transparentní a tedy i přezkoumatelný. Na základě všech shora uvedených důvodů tedy uzavírám, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí (tj. do 10.000.000,- Kč) a byla také řádně zdůvodněna, a to dokonce mnohem detailněji, než je při ukládání pokut správními orgány běžné. Úřad bezesporu postupoval v mezích správního uvážení, které mu při ukládání pokut náleží, nevybočil z nich, ani volného uvážení nezneužil.

<sup>54</sup> Viz dále bod 74 tohoto rozhodnutí.

<sup>55</sup> Rozpočet města Krupky, dostupný na: <http://www.krupka-mesto.cz/rozpocet-obce-na-rok-2019/d-8783/p1=65>.

**Přezkum zákonnosti ve zbývajících aspektech**

69. Vzhledem k tomu, že výše uvedené vypořádání jednotlivých námitek neobsahuje kompletní přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí, budu se níže věnovat ostatním aspektům tohoto přezkumu, především naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 19a ZOHS. Vzhledem k mému podrobnému vyjádření k poslední námitce účastníka řízení týkající se zákonnosti a přiměřenosti uložené sankce, již tato nebude znovu přezkoumávána.
70. Dle § 19a odst. 1 ZOHS „nesmí orgány veřejné správy podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž“. Výkladem daného ustanovení jsem se již zabýval výše (například body 21 a následující tohoto rozhodnutí). Skutková podstata správního přestupku podle § 19a ZOHS v sobě v každém případě nese tyto znaky: subjektem přestupku je „orgán veřejné správy“, kterým se ve spojení s § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS rozumí „orgán státní správy při výkonu státní správy, orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgán zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy“; objektem přestupku je ve spojení s § 1 odst. 1 ZOHS zájem na ochraně hospodářské soutěže před jejím narušením orgány veřejné správy; objektivní stránkou přestupku je samotné jednání, čehož se orgán veřejné správy dopustí tak, že svým jednáním (ať již konáním či opomenutím) naruší (resp. potenciálně může narušit) hospodářskou soutěž bez ospravedlnitelného důvodu. Zákon tedy vyžaduje, aby mezi jednáním orgánu veřejné správy a možným narušením hospodářské soutěže existovala příčinná souvislost (kauzální nexus). Subjektivní stránkou přestupku je pak otázka zavinění. V posuzovaném případě se ovšem jedná o objektivní odpovědnost orgánu veřejné správy (s možností liberace podle § 22b ZOHS) a prokazování formy zavinění není nutné. Jinými slovy, Úřad by při vyhodnocování naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 19a ZOHS měl zkoumat, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy narušuje (i potenciálně<sup>56</sup>) hospodářskou soutěž, zdali orgán veřejné správy sleduje legitimní cíl (veřejný zájem) a dále zdali je narušení hospodářské soutěže vyváženo konkrétními skutkovými okolnostmi, které ospravedlňují dané jednání a tyto jsou přiměřené, resp. proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli.
71. Prvostupňový orgán se tak (v souladu s výkladem uvedeným v Informačním listu) v napadeném rozhodnutí dále zabýval otázkami, zda orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, resp. jde o jednání vrchnostenské povahy; zda může být jeho úkon napadnut řádným opravným prostředkem a zda sleduje nějaký legitimní cíl (viz body 89 a násl. napadeného rozhodnutí). K daným závěrům prvostupňového orgánu nemám žádné výhrady, neboť není sporu o tom, že město Krupka je orgánem územní samosprávy a vydáním Vyhlášky naplňovalo svou pravomoc v souladu s § 35 zákona o obcích ve spojení s § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Je rovněž zřejmé, že proti Vyhlášce nebylo možno podat žádný opravný prostředek. Ze spisové dokumentace pak dále vyplývá, že hlavním cílem regulace loterií na území města Krupky bylo zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v zájmu občanů a v zájmu obce. K tomu město dále uvedlo, že je sociálně vyloučenou lokalitou s největší nezaměstnaností v okrese Teplice, kdy v rámci prevence

---

<sup>56</sup> Viz body 55 a násl. tohoto rozhodnutí.

kriminality a dalších sociálně patologických jevů bylo nutné mimo jiné řešit i otázku hazardu.<sup>57</sup>

72. Stejně jako prvostupňový orgán se domnívám, že daný cíl lze označit za legitimní. V této souvislosti je třeba dále uvést, že legitimní cíl nelze zaměňovat s „ospravedlnitelnými důvody“<sup>58</sup>. Za legitimní cíl lze považovat veřejný zájem, který obec sleduje. Ospravedlnitelné důvody jsou potom konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup (zde šlo o vydání OZV v dané podobě), který třeba i diskriminačně, avšak vždy proporcionálně narušuje hospodářskou soutěž. Ospravedlnitelné důvody jsou tak dány tehdy, když míra narušení hospodářské soutěže není větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení legitimního cíle. Jinak řečeno, Úřad zkoumá, zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému (legitimnímu) cíli, resp. veřejnému zájmu.
73. Na základě výše konstatovaného je zřejmé a prvostupňový orgán to v napadeném rozhodnutí jednoznačně uvedl, že cíl regulace loterií města Krupky lze považovat za legitimní. Účastníkovi řízení je vytýkán pouze způsob, který k dosažení tohoto cíle zvolil, tedy výběr konkrétních míst pro provozování loterií na území obce, který neměl učinit na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Stěžejní pro posouzení naplnění skutkové podstaty proto dále bude otázka, zdali toto jednání účastníka řízení, který vystupuje ve vrchnostenském postavení, mohlo narušit hospodářskou soutěž. K narušení hospodářské soutěže došlo dle prvostupňového orgánu vydáním Vyhlášky, která je účinná od 1. 1. 2014. Přijetím Vyhlášky se město Krupka rozhodlo využít své zákonné pravomoci a regulovat provozování loterií na svém území, a to tím způsobem, že povolil provozování konkrétních typů loterií pouze na čtyřech adresních místech uvedených ve Vyhlášce.
74. Ačkoliv v době přijetí Vyhlášky nebyl vydán ani Informační list k výkladu § 19a ZOHS ani Stanovisko Úřadu k regulaci provozování loterií, § 19a ZOHS již byl platný a účinný, a to po celou dobu účinnosti Vyhlášky. Účastník řízení měl rovněž dostatek času seznámit se s dokumenty reprezentujícími obecný postoj Úřadu k výkladu § 19a ZOHS a náhledu na regulaci provozování loterií již ve fázi předběžného šetření možného porušení § 19a ZOHS, resp. před zahájením správního řízení, neboť dle spisového materiálu Úřad o probíhajícím předběžném šetření účastníka řízení poprvé informoval již dne 4. 5. 2017, přičemž správní řízení bylo následně zahájeno dne 21. 11. 2018. V této době byla veřejnosti dostupná a známa jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak rozhodnutí správního orgánu druhého stupně v případě města Bílina (rozhodnutí Bílina nabylo právní moci již dne 13. 11. 2017); rozhodnutí Děčín a rozhodnutí Karlovy Vary.
75. K samotnému způsobu regulace provozování loterií Úřad již ve Stanovisku Úřadu avizoval, že problematique není, pokud se obec rozhodne pro úplný zákaz provozování loterií na svém území. I když tímto opatřením dojde k absolutnímu vyloučení soutěže v dané oblasti, tato pravomoc je zcela v souladu se zákonem (viz § 50 odst. 4 loterijního zákona, resp. § 12 zákona o hazardních hrách) a žádní soutěžitelé nejsou zvýhodněni oproti jiným soutěžitelům. Stejného názoru je i Ministerstvo, když ve svém Právním výkladu dále dodává, že i v případě absolutního zákazu by měla obec vždy zvážit, zda jí zvolená regulace naplňuje princip proporcionality a je-li míra omezení přiměřená konkrétním podmínkám.

<sup>57</sup> Viz l.č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0478/2018/VS.

<sup>58</sup> Viz body 34 a násl. tohoto rozhodnutí.

76. Jako potenciálně protisoutěžní pak může být shledáno jednání obce, která se rozhodne provozování loterií na svém území určitým způsobem omezit.<sup>59</sup> Jak uvádí Stanovisko Úřadu, hrozí zde, že dojde ke zvýhodnění těch soutěžitelů, kterým bude ponechána možnost působit na daném trhu a zároveň k diskriminaci těch, kterým bude toto znemožněno. Zároveň, pokud by obec na svém území neumožnila zřízení dalších provozoven, mohlo by dojít k „zafixování“ stávající situace na trhu vedoucí k možné diskriminaci těch potenciálních soutěžitelů, kteří by na daný trh chtěli vstoupit. Problematické tak může být, když obec stanoví konkrétní místa, na kterých provozování loterií povolí a jejichž výběr nebude proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. V takovém případě se tak může jednat, dle skutkových okolností daného případu, o neodůvodněné zvýhodnění určitých soutěžitelů na úkor jiných, které nelze ospravedlnit pouze odkazem na veřejný zájem, kterým obec regulaci provozování loterií odůvodňuje.
77. Regulací provozování loterií na území dané obce se zabýval již Ústavní soud v roce 2011, když ve svém nálezu uvedl (cit.): *„Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] 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 vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předeštrít a obhájit.“*<sup>60</sup> Před úskalím regulace provozování loterií určením konkrétních adresních míst později varovalo i Ministerstvo, když ve svém Právním výkladu uvedlo: (cit.): *„V případě, že obec bude regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz loterií a jiných podobných her na vybraných místech v obci, je třeba před vydáním obecně závazné vyhlášky posoudit vhodnost a rozumnost takové regulace a to zejména s ohledem na princip proporcionality, tj. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním podmínkám, je v souladu s principem nediskriminace provozovatelů a zákonem na ochranu hospodářské soutěže. Jestliže vyhláška vymezí možnost provozovat loterie a jiné podobné hry pouze na určitých místech nebo naopak zakáže jejich provoz na vybraných místech, stejně jako pokud reguluje pouze některé druhy loterií a jiných podobných her, hrozí, že ti provozovatelé, kteří budou moci na základě obecně závazné vyhlášky své podnikání nadále provozovat, budou oproti ostatním provozovatelům zvýhodněni... Vzhledem k výše uvedenému se proto nedoporučuje vymezovat v obecně závazné vyhlášce místa s uvedením konkrétních adres (ulice s číslem popisným) nebo názvu provozoven, neboť z takového výčtu by nebylo možno ověřit, zda obec při určení těchto míst nepostupovala v rozporu se zásadou nediskriminace a zákonem na ochranu hospodářské soutěže.“*<sup>61</sup>
78. Co se týče regulace provozování loterií na území města Krupky, OZV 1/2013 stanovila konkrétní adresní místa (uvedením ulice včetně čísla popisného), na kterých bylo možno provozovat konkrétní druhy loterií.

<sup>59</sup> Z dikce zákona (§ 50 odst. 4 zákona o loteriích) přitom vyplývá, že obec může svou OZV regulovat pouze určité druhy loterií, není tak její povinností pokrýt všechny.

<sup>60</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (Františkovy Lázně).

<sup>61</sup> Právní výklad Ministerstva vnitra. Dostupné na: [www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx).

79. Na tomto místě je tedy třeba ověřit, zda regulace loterií provedená účastníkem řízení byla v souladu se zákonem, resp. zda výběr konkrétních adresních míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Prvostupňový orgán se vyhodnocením procesu výběru konkrétních míst v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval (srovnej body 21 – 47 a dále 102 a následující napadeného rozhodnutí). Po prostudování spisového materiálu se v tomto ohledu se závěry prvostupňového orgánu ztotožňují a v podrobnostech na ně odkazují. Pro úplnost zde odkazují také na body 40 a následující tohoto rozhodnutí. Dotčená OZV 1/2013 tak nespĺňuje podmínku stanovení objektivního, nediskriminačního a také předem známého kritéria. Zvolená úprava působí značně diskriminačně, neboť zvýhodňuje ty soutěžitele, kteří na uvedených adresách působí oproti ostatním.
80. V předmětném správním řízení tedy bylo prokázáno, že regulace provozování loterií města Krupky nebyla provedena v souladu se zákonem a účastník řízení se dopustil spáchání přestupku podle § 19a ZOHS. K tomu je ještě zapotřebí doplnit, že toto jednání obce narušující hospodářskou soutěž mělo i faktický dopad, a to jak na trhu provozování loterií, tak na trhu provozování provozoven. Konkrétními projevy tohoto dopadu se blíže zabýval prvostupňový orgán v bodech 139 - 145 napadeného rozhodnutí a s danými závěry se zcela ztotožňují a v podrobnostech na ně tímto odkazují (shodně viz body 55 a následující tohoto rozhodnutí).

## **V. ZÁVĚR**

81. S ohledem na shora uvedené jsem dospěl k závěru, že veškeré závěry prvostupňového orgánu stran naplnění zákonných znaků skutkové podstaty přestupku podle § 19a odst. 1 ZOHS a výše pokuty uložené účastníkovi řízení jsou správné, a že napadené rozhodnutí netrpí žádnými vadami. Z tohoto důvodu jsem tedy napadené rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu ve všech výrocích potvrdil a podaný rozklad zamítl.

## **POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona dále odvolat.

Ing. Petr Rafaj  
předseda  
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

**Obdrží:**

Vážený pan  
JUDr. Jan Svoboda, advokát  
se sídlem Kollárova 1064/18,  
415 01 Teplice

**Vypraveno dne:**

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