



UOHSX00ETPC4

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-S0329/2019/VS
Číslo jednací: ÚOHS-18054/2021/872/VVo

Brno 31.05.2021

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS zahájeném dne 3. září 2019 z moci úřední dle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 Sb., ve spojení s § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 285/2018 Sb., a § 21 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., 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 zákona č. 262/2017 Sb., jehož účastníkem je:

město Lysá nad Labem, se sídlem Lysá nad Labem, Husovo náměstí 23/1, IČO 00239402, zastoupené na základě plné moci ze dne 16. listopadu 2020 společností HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Praha 1 – Nové Město, Na Florenci 2116/15, IČO 264 54 807,

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

ROZHODNUTÍ:

I.

Účastník řízení, **město Lysá nad Labem**, se sídlem Lysá nad Labem, Husovo náměstí 23/1, IČO 00239402, **tím, že**

v období od 1. prosince 2012 do 3. září 2019 uplatňoval na území města regulaci umožňující provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1:

- obecně závazné vyhlášky č. 6/2011, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů na území města Lysá nad Labem, účinné od 25. prosince 2011,
- obecně závazné vyhlášky č. 7/2011, o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Lysá nad Labem, účinné od 1. prosince 2011 do 3. ledna 2014,
- obecně závazné vyhlášky č. 7/2011 (přijaté dne 21. prosince 2011), o určení míst pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému, povolených Ministerstvem financí na území města Lysá nad Labem, účinné od 23. prosince 2011,
- obecně závazné vyhlášky č. 4/2012, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2013 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1,
- obecně závazné vyhlášky č. 8/2013, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2014 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 4/2012,
- obecně závazné vyhlášky č. 1/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 10. března 2014 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 8/2013,
- obecně závazné vyhlášky č. 3/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 11. července 2014 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 1/2014,
- obecně závazné vyhlášky č. 7/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2015 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 3/2014,

- obecně závazné vyhlášky č. 6/2015, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2016 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 7/2014,
- obecně závazné vyhlášky č. 2/2016, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 10. prosince 2016 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 6/2015,
- obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány hazardní hry ve smyslu ust. § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, která s účinností od 1. ledna 2018 zrušila Vyhlášku č. 6/2011, Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 a Vyhlášku č. 2/2016,

aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, přičemž uvedené jednání

- bylo v období od **1. prosince 2012 do 3. září 2019** způsobilé bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her na území města Lysá nad Labem, a
- v období od **1. prosince 2012 do 31. prosince 2016** bylo rovněž způsobilé bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování provozoven k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města Lysá nad Labem,

zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry/hazardní hry a provozovat provozovny k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her,

porušil v období od **1. prosince 2012 do 3. září 2019** 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 **Lysá nad Labem**, se sídlem Lysá nad Labem, Husovo náměstí 23/1, IČO 00239402, **pokutu ve výši**

280 000,- Kč (slovy: dvě stě osmdesát tisíc korun českých).

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

III.

Dle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a ve spojení s § 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, se účastníku řízení, městu Lysá nad Labem, se sídlem Lysá nad Labem, Husovo náměstí 23/1, IČO 00239402, 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

STRUKTURA ODŮVODNĚNÍ

I.	Předběžné šetření podnětu a dosavadní průběh správního řízení.....	5
II.	Charakteristika účastníka řízení	10
III.	Zjištěné skutečnosti	10
III. 1	Vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi	10
III. 2	Vývoj regulace loterií na území města Lysá nad Labem	13
III. 3	Informace od účastníka řízení	15
III. 4	Informace od provozovatele loterií	20
IV.	Vymezení relevantního trhu	21
V.	Právní posouzení.....	26
V. 1	Určení právní normy platné pro posouzení jednání účastníka řízení.....	26
V. 2	Narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy	28
V. 3	Posouzení jednání účastníka řízení	32
V. 3. 1	Odpovědnost účastníka řízení.....	32
V. 3. 2	Jednání vrchnostenské povahy	32
V. 3. 3	Naplnění podmínek dle § 19a odst. 2 ZOHS	32
V. 3. 4	Legitimní cíl	33
V. 3. 5	Narušení hospodářské soutěže	34
V. 3. 5. 1	Obecně závazné vyhlášky města Lysá nad Labem	35
V. 3. 5. 2	Dopad na soutěžitele působící na relevantním trhu, objektivně ospravedlnitelné důvody	40
V. 4	Závěr právního posouzení.....	44

VI. Vyměření pokuty.....	45
VI. 1 Východiska pro uložení pokuty.....	45
VI. 2 Vyměření pokuty.....	47
VII. Závěr.....	50
VIII. Vyjádření Úřadu k námitkám účastníka řízení.....	50
IX. Úhrada pokuty	77
X. Náklady řízení.....	77

I. Předběžné šetření podnětu a dosavadní průběh správního řízení

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) obdržel dne 30. října 2015 podnět¹ Ministerstva vnitra, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7 (dále jen „**Ministerstvo vnitra**“), k zahájení správního řízení ve věci možného narušení hospodářské soutěže jednáním města Lysá nad Labem, se sídlem Lysá nad Labem, Husovo náměstí 23/1, IČO 00239402 (dále též „**účastník řízení**“ nebo „**město**“) spočívajícím ve vydání obecně závazné vyhlášky č. 6/2011, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů na území města Lysá nad Labem (dále též „**Vyhláška 6/2011**“),² ve znění obecně závazné vyhlášky č. 6/2015, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem (dále též „**Vyhláška 6/2015**“).³ Vyhláška 6/2011, ve znění Vyhlášky 6/2015, stanovila, že výherní hrací přístroje, interaktivní videoloterní terminály a herní místa lokálního herního systému bylo možné provozovat pouze v budovách, jejichž adresa⁴ je uvedena v příloze č. 1 této vyhlášky.
2. Ministerstvo vnitra, jakožto 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, ve svém podnětu uvedlo, že se při své dozorové činnosti zabývalo přezkoumáním zákonnosti vymezení konkrétních míst ve Vyhlášce 6/2011, ve znění Vyhlášky 6/2015, a seznámilo město se „*Stanoviskem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi*“ (dále jen „**Stanovisko**“),⁵ přičemž je požádalo o vyjádření k naplnění kritérií požadovaných Úřadem. Z vyjádření města vyplynulo, že se jeho zastupitelstvo rozhodlo nelikvidovat silovým způsobem herny, v nichž se sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**loterie**“)⁶

¹ Viz dokument s poř. č. 1 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

² Viz přílohu č. 2 dokumentu s poř. č. 18 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

³ Viz přílohu č. 11 dokumentu s poř. č. 18 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁴ Pozn. Úřadu: V textu tohoto rozhodnutí se pro povolená místa k provozování sázkových her, loterií a jiných her na území města Lysá nad Labem užívají rovněž pojmy „**adresní místo**“ či „**místo**“ jako synonyma.

⁵ Viz přílohu č. 1 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶ Pozn. Úřadu: Dle § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon 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 zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce. Ačkoliv zákon

provozují, a současně nepodporovat jejich rozšiřování na svém území, počet povolených adres tak mohl pouze klesat. Záměr města tedy spočíval v postupné redukci počtu stávajících heren bez možnosti vzniku nových provozoven na tomto území. Na základě této skutečnosti dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že ze strany města nebyla nastavena kritéria v souladu s požadavky Úřadu, v důsledku čehož mohlo dojít k narušení hospodářské soutěže.⁷

3. V rámci předběžného šetření před zahájením správního řízení se Úřad dopisem ze dne 21. prosince 2016 obrátil na město Lysá nad Labem 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 zákona č. 293/2016 Sb., šetří podnět ve věci možného porušení jeho § 19a městem Lysá nad Labem, jehož se mohlo dopustit vydáním Vyhlášky 6/2011, ve znění Vyhlášky 6/2015. V tomto přípisu Úřad město rovněž upozornil, že dne 1. září 2014 vydal Stanovisko, 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 a jiných podobných her (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. Úřad také požádal město o poskytnutí podkladů a informací souvisejících s regulací loterií ve Vyhlášce 6/2015.⁸ Ty od města obdržel dne 11. ledna 2017⁹ a 13. ledna 2017.¹⁰
4. Přípisy ze dne 10. října 2017,¹¹ 23. srpna 2018¹² a 6. prosince 2018¹³ si Úřad vyžádal doplňující informace a podklady související s regulací provozu loterií na území města v obecně závazných vyhláškách, které mu město poskytlo přípisy doručenými dne 17. října 2017,¹⁴ 30. srpna 2018,¹⁵ 20. prosince 2018¹⁶ a 21. prosince 2018.¹⁷
5. Na základě skutečností zjištěných v předběžném šetření zahájil Úřad dne 3. září 2019 s městem Lysá nad Labem správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS ve věci

č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o hazardních hrách**“), přinesl nové pojmosloví, rozdělení druhů loterií (dle nového pojmosloví hazardních her) i systém jejich povolování, pro účely tohoto správního řízení je zachována zkratka „**loterie**“, kterou se rozumí veškeré druhy loterií (resp. hazardních her), které je obec oprávněna regulovat. V případech, ve kterých je nutné odlišit loterie od hazardních her (např. v případě odlišení relevantních trhů a dopadů na soutěžitele), používá Úřad k odlišení pojem hazardní hry. Obecné judikaturní a metodické závěry vztahující se k regulaci loterií platí přiměřeně i pro regulaci hazardních her.

⁷ Viz dokument s poř. č. 1 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁸ Viz dokument s poř. č. 3 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁹ Viz dokument s poř. č. 4 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹⁰ Viz dokument s poř. č. 5 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹¹ Viz dokument s poř. č. 6 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹² Viz dokument s poř. č. 8 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹³ Viz dokument s poř. č. 15 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹⁴ Viz dokument s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹⁵ Viz dokument s poř. č. 9 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹⁶ Viz dokument s poř. č. 17 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹⁷ Viz dokument s poř. č. 18 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

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,¹⁸ v období od 1. prosince 2012,¹⁹ tím, že město Lysá nad Labem povolilo:

- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 6/2011,²⁰ účinnou od 25. prosince 2011 do 31. prosince 2017, provozování výherních hracích přístrojů pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 7/2011,²¹ účinnou od 1. prosince 2011 do 3. ledna 2014, provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 7/2011,²² účinnou od 23. prosince 2011 do 31. prosince 2017, provozování technických zařízení, jako jsou koncové interaktivní videoloterní terminály a herní místa lokálního herního systému, povolených Ministerstvem financí dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 4/2012,²³ účinnou od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2013, provozování výherních hracích přístrojů, koncových interaktivních videoloterních terminálů a herních míst lokálního herního systému pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,

¹⁸ Pozn. Úřadu: Dále v textu tohoto rozhodnutí bude pro obecná zákonná a judikurní 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 též zkratka „**zákon o ochraně hospodářské soutěže**“ a tam, kde půjde o konkrétné účinné časové znění tohoto zákona, bude toto v textu explicitně vyjádřeno.

¹⁹ 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** (viz § 1 odst. 1 písm. d), § 19a a § 22aa zákona o ochraně hospodářské soutěže), a tím i o možnost administrativního vrchnostenského zákroku Úřadu proti těmto orgánům, pokud narušují hospodářskou soutěž. Obecně závazné vyhlášky obcí o regulaci loterií přijaté před 1. prosincem 2012, které byly účinné i po tomto datu, podléhají dozorové pravomoci Úřadu od 1. prosince 2012.

²⁰ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 6/2011, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů na území města Lysá nad Labem.

²¹ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 7/2011, o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Lysá nad Labem, přijatá 23. listopadu 2011 (dále jen „**Vyhláška 7/2011**“), byla zrušena obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 7/2013, o zrušení OZV č. 7/2011, o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Lysá nad Labem, účinnou od 4. ledna 2014.

²² Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 7/2011, o určení míst pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému, povolených Ministerstvem financí na území města Lysá nad Labem, přijatá 21. prosince 2011 (dále jen „**Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011**“).

²³ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 4/2012, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem (dále jen „**Vyhláška 4/2012**“). Tato vyhláška mění Vyhlášku 6/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1.

- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 8/2013,²⁴ účinnou od 1. ledna 2014 do 9. března 2014, provozování výherních hracích přístrojů, koncových interaktivních videoloterních terminálů a herních míst lokálního herního systému pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 1/2014,²⁵ účinnou od 10. března 2014 do 10. července 2014, provozování výherních hracích přístrojů, koncových interaktivních videoloterních terminálů a herních míst lokálního herního systému pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 3/2014,²⁶ účinnou od 11. července 2014 do 31. prosince 2014, provozování výherních hracích přístrojů, koncových interaktivních videoloterních terminálů a herních míst lokálního herního systému pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 7/2014,²⁷ účinnou od 1. ledna 2015 do 31. prosince 2015, provozování výherních hracích přístrojů, koncových interaktivních videoloterních terminálů a herních míst lokálního herního systému pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 6/2015,²⁸ účinnou od 1. ledna 2016 do 9. prosince 2016, provozování výherních hracích přístrojů, koncových interaktivních videoloterních terminálů a herních míst lokálního herního systému pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,

²⁴ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 8/2013, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem (dále jen „**Vyhláška 8/2013**“), která mění Vyhlášku 6/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1. Vyhláška 8/2013 měla stanovenu účinnost od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2014. Byla však zrušena dříve, a to obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 1/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, účinnou od 10. března 2014.

²⁵ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 1/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem (dále jen „**Vyhláška 1/2014**“), která mění Vyhlášku 6/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1. Současně zrušila Vyhlášku 8/2013. Vyhláška 1/2014 měla stanovenu účinnost od 10. března 2014 do 31. prosince 2014, byla však zrušena dříve, a to obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 3/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, účinnou od 11. července 2014.

²⁶ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 3/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem (dále jen „**Vyhláška 3/2014**“). Tato vyhláška mění Vyhlášku 6/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1.

²⁷ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 7/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem (dále jen „**Vyhláška 7/2014**“). Tato vyhláška mění Vyhlášku 6/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1.

²⁸ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 6/2015, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem.

- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 2/2016,²⁹ účinnou od 10. prosince 2016 do 31. prosince 2017, provozování technické hry pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,
- obecně závaznou vyhláškou města Lysá nad Labem č. 3/2017,³⁰ účinnou od 1. ledna 2018, provozování binga, technické hry, živé hry a turnaje malého rozsahu pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky,

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. Toto jednání je způsobilé narušit hospodářskou soutěž v oblasti provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her³¹ na území města Lysá nad Labem.

6. Dne 20. října 2020 zaslal Úřad účastníku řízení v souladu s § 21b ZOHS sdělení výhrad, které mu bylo doručeno dne 21. října 2020. 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.
7. Účastník řízení měl po celou dobu vedení předmětného správního řízení možnost v souladu se správním řádem využívat svá procesní práva, zejména práva nahlížet do spisu a vyjadřovat v řízení své stanovisko.
8. Ve sdělení výhrad byl účastník řízení upozorněn na možnost zpřístupnění obsahu spisu doručením do datové schránky³² na základě výslovného písemného souhlasu účastníka řízení, který účastník řízení udělil dne 23. října 2020. Dne 30. října 2020 byl účastníku řízení zpřístupněn kompletní spisový materiál a bylo mu tedy v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu umožněno seznámit se s poklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim před vydáním tohoto rozhodnutí.
9. Účastník řízení se k podkladům rozhodnutí vyjádřil přípisem ze dne 18. listopadu 2020 (dále jen „**Vyjádření**“). Ve Vyjádření rozporoval vymezení relevantního trhu, provedené právní hodnocení, způsob výpočtu pokuty a namítal procesní pochybení spočívající v postupu, jež nebyl v souladu se zásadou rychlosti správního řízení, a rovněž v neumožnění účastníku řízení se řádně seznámit s podklady rozhodnutí.³³

²⁹ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 2/2016, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem (dále jen „**Vyhláška 2/2016**“). Tato vyhláška mění Vyhlášku 6/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v článku 1.

³⁰ Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 3/2017, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány hazardní hry ve smyslu ust. § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „**Vyhláška 3/2017**“). Tato vyhláška ke dni 31. prosince 2017 zrušila Vyhlášku 6/2011, Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 a Vyhlášku 2/2016.

³¹ Tím je myšleno i provozování hazardních her dle terminologie zákona o hazardních hrách.

³² Vzhledem k vyhlášení stavu nouze vládou České republiky s platností ode dne 5. října 2020 přijal Úřad řadu opatření dotýkajících se mj. i změn v nahlížení do spisu. Viz oznámení Úřadu ze dne 21. října 2020 ke změnám v nahlížení do správního spisu v době nouzového stavu. Viz přílohu č. 13 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

³³ Viz dokument s poř. č. 42 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

10. Úřad se v rámci správního řízení zabýval všemi tvrzeními účastníka řízení, přičemž skutečnost, jak se s nimi vypořádal, vyplývá z jednotlivých bodů odůvodnění tohoto rozhodnutí včetně části *Vyjádření Úřadu k námitkám účastníka řízení* (viz níže).

II. Charakteristika účastníka řízení

11. Město Lysá nad Labem, se sídlem Lysá nad Labem, Husovo náměstí 23/1, IČO 00239402, je územní samosprávnou jednotkou podle § 1 obecního zřízení. Dle § 2 tohoto zákona je veřejnoprávní korporací, vystupuje ve všech právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů plynoucí.
12. V souladu s § 5 odst. 1 obecního zřízení je město Lysá nad Labem samostatně spravováno Zastupitelstvem města Lysá nad Labem (dále též „**zastupitelstvo**“), Radou města Lysá nad Labem, starostou a Městským úřadem Lysá nad Labem. Městský úřad tvoří starosta, dva místostarostové, tajemník a zaměstnanci města zařazení do Městského úřadu Lysá nad Labem. Tajemník Městského úřadu Lysá nad Labem odpovídá za plnění úkolů úřadu starostovi v samostatné i přenesené působnosti města.
13. V samostatné působnosti spravuje město Lysá nad Labem 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 město Lysá nad Labem v rozsahu zvláštních zákonů pro výkon státní správy podle Hlavy III obecního zřízení.
14. Město Lysá nad Labem leží ve Středočeském kraji a má 9 795 obyvatel.³⁴

III. Zjištěné skutečnosti

III. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi

15. Pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a konkretizuje jej § 10 obecního zřízení. Obce vydávají obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti,³⁵ jde tedy o originární právní předpisy,³⁶ 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**“). V uvedeném nálezu je deklarováno právo obcí

³⁴ Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2020, dostupný z: <https://www.czso.cz/documents/10180/121739326/1300722003.pdf/f9160497-cec0-4750-a293-77ef7bce1092?version=1.1>. Viz přílohu č. 4 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

³⁵ Meze samostatné působnosti stanoví § 35 obecního zřízení a § 10 obecního zřízení vymezuje, k jakému účelu lze ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou obce.

³⁶ 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.

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.

16. 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.
17. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích³⁷ 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 zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce. Dne 1. ledna 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (viz zavedenou zkratku „**zákon o hazardních hrách**“), který s výjimkou § 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 porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže městem Lysá nad Labem, a to vydáním obecně závazných vyhlášek 6/2011, 7/2011, 7/2011 z 21. prosince 2011, 4/2012, 8/2013, 1/2014, 3/2014, 7/2014, 6/2015 a 2/2016 (za účinnosti zákona o loteriích), a rovněž vydáním Vyhlášky 3/2017 (za účinnosti zákona o hazardních hrách). 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 hazardních her i systém jejich povolování, obce na základě jeho § 138 nebyly povinny v reakci na tuto novou právní úpravu bezprostředně přijmout novou obecně závaznou vyhlášku. V případě města Lysá nad Labem však došlo k přijetí Vyhlášky 3/2017, která nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2018. K předmětu řízení Úřad dále uvádí následující: Vyhláškou 6/2011 a Vyhláškou 7/2011, přijatými 23. listopadu 2011, bylo stanoveno 17 adresních míst (budov) provozování loterií na území města Lysá nad Labem, a to tak, že Vyhláška 6/2011 (s účinností od 25. prosince 2011) určila místa pro provozování výherních

³⁷ 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 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.

hracích přístrojů (dále jen „VHP“) a Vyhláška 7/2011 (s účinností od 1. prosince 2011) místa pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí. Následně přijatá obecně závazná vyhláška stejného čísla, Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011, povolila (s účinností od 23. prosince 2011) na týchž adresních místech provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „IVT“) nebo herních míst lokálního herního systému (dále jen „jiná technická zařízení“), povolených Ministerstvem financí.³⁸ Následující Vyhláška 4/2012 (s účinností od 1. ledna 2013) již souhrnně regulovala provozování VHP a IVT nebo jiných technických zařízení.³⁹ Vzhledem ke skutečnosti, že Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 a Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011, kterými bylo stanoveno 17 adresních míst provozování loterií na území města, zůstaly v platnosti i po 1. prosinci 2012, tj. poté, co začalo dle zákona č. 360/2012 Sb. platit oprávnění Úřadu vykonávat dozor nad orgány veřejné správy, zda svým jednáním nenarušují hospodářskou soutěž, podléhají tedy dozorové pravomoci Úřadu, a to počínaje dnem 1. prosince 2012.

18. 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 rámeček 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 zpřísnění podmínek pro provozování hazardních her, úpravy provozování hazardních her prostřednictvím internetu či zavedení efektivního kontrolního mechanismu.
19. 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 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 vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.
20. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013 (dále též „**nález ÚS 6/13**“) navázal na svou rozhodovací praxi (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011, nález Pl. ÚS 56/10 a nález Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. září 2011),⁴⁰ 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

³⁸ Pozn. Úřadu: Z důvodové zprávy k Vyhlášce 7/2011 z 21. prosince 2011 plyne, že město přijetím této vyhlášky reagovalo na změnu terminologie v oblasti provozování loterií (učiněnou novelizací zákona o loteriích).

³⁹ Pozn. Úřadu: V následujícím období docházelo obecně závaznými vyhláškami města k postupné redukci počtu stanovených adresních míst (17 adres); první změna byla provedena Vyhláškou 8/2013, a to s účinností od 1. ledna 2014.

⁴⁰ 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.

terminálů na svém území, a to až do konce roku 2014.⁴¹ 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 Lysá nad Labem⁴²

21. Dne 27. dubna 2011 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat v souladu s ustanoveními § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a v souladu s ustanoveními § 17 odst. 11 a § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku města Lysá nad Labem č. 1/2011, o regulaci provozu výherních hracích přístrojů na území města Lysá nad Labem (dále též „**Vyhláška 1/2011**“). Článek 1 Vyhlášky 1/2011 stanovil možnost provozovat VHP, povolené městem, na všech veřejně přístupných místech na území města Lysá nad Labem pouze v době od 10.00 do 22.00 hodin. Dle článku 2 Vyhlášky 1/2011 bylo zakázáno provozovat VHP v budovách škol, ve školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a územních samosprávných celků a církví a rovněž v okruhu 100 m od těchto zmíněných budov.
22. Dne 23. listopadu 2011 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 6/2011, s účinností od 25. prosince 2011. Článek 1 písm. a) Vyhlášky 6/2011 stanovil možnost provozovat VHP v budovách, jejichž adresa je uvedena v příloze č. 1 této vyhlášky. Jednalo se celkem o 17 adresních míst. Článek 1 písm. b) dále vymezil dobu provozu VHP v pracovních dnech a v sobotu od 12.00 do 24.00 hodin a zcela zakázal provoz ve státní svátky, v ostatní svátky a o nedělích. Vyhláška 6/2011 zrušila Vyhlášku 1/2011.
23. Dne 23. listopadu 2011 se zastupitelstvo na svém zasedání rovněž usneslo vydat na základě ustanovení § 2 odst. e) a § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 7/2011, a to s účinností od 1. prosince 2011. Dle článku 1 této vyhlášky bylo možné provozovat technická zařízení, která jsou využívána ke hře či umožňují účast na hře, povolená Ministerstvem financí dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, v budovách, jejichž adresa je uvedena v její příloze č. 1. Tato vyhláška obsahovala totožný seznam 17 adresních míst jako příloha č. 1 Vyhlášky 6/2011. Článek 2 dále stanovil, že technická zařízení uvedená v článku 1 této vyhlášky lze provozovat na místech uvedených v její příloze č. 1 nejdéle do 31. prosince 2012.
24. Dne 21. prosince 2011 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 2 odst. e) a § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011, s účinností od 23. prosince 2011. Dle článku 1 bylo možné provozovat technická zařízení, tedy IVT nebo jiná technická zařízení povolená Ministerstvem financí dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, v budovách, jejichž adresa je uvedena v příloze č. 1 této vyhlášky. Seznam povolených

⁴¹ Viz přílohu č. 3 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁴² V tomto rozhodnutí je využívána, vedle zavedených zkratk, také zkratka „**Vyhlášky**“, která zahrnuje Vyhlášku 6/2011, Vyhlášku 7/2011, Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011, Vyhlášku 4/2012, Vyhlášku 8/2013, Vyhlášku 1/2014, Vyhlášku 3/2014, Vyhlášku 7/2014, Vyhlášku 6/2015, Vyhlášku 2/2016 a Vyhlášku 3/2017. V případech, kdy bude nutné od sebe jednotlivé obecně závazné vyhlášky odlišit, budou využity jejich individuálně zavedené zkratky.

adresních míst v příloze č. 1 zůstal totožný jako v případě předchozí Vyhlášky 7/2011. Článek 2 dále stanovil, že IVT nebo jiná technická zařízení z článku 1 této vyhlášky lze provozovat na místech uvedených v příloze č. 1 nejdéle do 31. prosince 2012.⁴³

25. Dne 19. prosince 2012 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 4/2012, s účinností od 1. ledna 2013. Tato vyhláška sjednotila regulaci loterií obsaženou ve Vyhlášce 6/2011 a Vyhlášce 7/2011 z 21. prosince 2011. Následně vydané vyhlášky tedy souhrnně zahrnovaly VHP a IVT nebo jiná technická zařízení. Seznam čítající 17 adresních míst se v příloze č. 1 této vyhlášky nezměnil.
26. Dne 18. prosince 2013 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat v souladu s ustanoveními § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 7/2013, s účinností od 4. ledna 2014, kterou se zrušila Vyhláška 7/2011. Vyhláška 7/2013 nijak do regulace loterií nezasáhla, pouze zrušila Vyhlášku 7/2011 (do této doby existovaly ve městě 2 vyhlášky stejného číselného označení – 7/2011).
27. Dne 18. prosince 2013 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 8/2013, s účinností od 1. ledna 2014. Tato vyhláška zrušila Vyhlášku 4/2012 a změnila Vyhlášku 6/2011 i Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 tak, že došlo k odstranění adresního místa Československé armády č. p. 26; dle města se jednalo o provozovnu se samovolným zánikem.⁴⁴ Celkový počet povolených adresních míst se snížil na 16. Ostatní ustanovení zůstala beze změny.
28. Dne 19. února 2014 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 1/2014, s účinností od 10. března 2014. Tato vyhláška zrušila Vyhlášku 8/2013 a změnila Vyhlášku 6/2011 i Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1, ostatní ustanovení zůstala beze změny. V příloze č. 1 došlo k odstranění adresního místa Poděbradova č. p. 1545 (jednalo se opět o provozovnu se samovolným zánikem), celkový počet povolených adresních míst se tak snížil na 15.⁴⁵
29. Dne 25. června 2014 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 3/2014, s účinností od 11. července 2014. Tato vyhláška zrušila Vyhlášku 1/2014 a změnila Vyhlášku 6/2011 i Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1, ostatní ustanovení se nezměnila. V příloze č. 1 došlo k odstranění adresních míst Šmeralova č. p. 875 a U Braňky č. p. 236 (jednalo se dle města rovněž o provozovny, které samovolně zanikly), celkový počet povolených adresních míst se tak snížil na 13.⁴⁶
30. Dne 17. prosince 2014 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2

⁴³ Pozn. Úřadu: Článek 2 Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011 nebyl následně vydanými obecně závaznými vyhláškami novelizován. Město přípisem ze dne 2. října 2019 Úřadu sdělilo, že se jednalo o opomenutí způsobené četnými novelizacemi obecně závazných vyhlášek města.

⁴⁴ Viz přílohu č. 2 dokumentu s poř. č. 4 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Tamtéž.

písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 7/2014, s účinností od 1. ledna 2015. Tato vyhláška zrušila Vyhlášku 3/2014 a změnila Vyhlášku 6/2011 i Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1, ostatní ustanovení zůstala beze změny. V příloze č. 1 došlo k odstranění adresního místa Tyršova č. p. 220, počet se tak snížil na 12 povolených adresních míst. Město v přípisu ze dne 10. ledna 2017⁴⁷ uvedlo, že se jednalo o provozovnu, jejíž adresa byla vyřazena z důvodu nedodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky o regulaci provozu loterií.

31. Dne 9. září 2015 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 6/2015, s účinností od 1. ledna 2016. Tato vyhláška zrušila Vyhlášku 7/2014 a změnila Vyhlášku 6/2011 i Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1, ostatní ustanovení zůstala beze změny. V příloze č. 1 došlo k odstranění adresního místa Sojovická č. p. 326, počet povolených adresních míst se tedy snížil na 11. Město uvedlo, že k vyřazení došlo na základě ukončení provozu loterií na tomto adresním místě.⁴⁸
32. Dne 9. listopadu 2016 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení Vyhlášku 2/2016, s účinností od 10. prosince 2016. Tato vyhláška zrušila Vyhlášku 6/2015 a změnila Vyhlášku 6/2011 i Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 v článku 1, ostatní ustanovení zůstala beze změny. Článek 1 stanovil, že technickou hru lze na území města Lysá nad Labem provozovat pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, a to v pracovních dnech a v sobotu od 14.00 do 2.00 hodin následujícího dne; v době státních, ostatních svátků a o nedělích byl provoz loterií zakázán. Seznam povolených adresních míst zůstal totožný jako v případě Vyhlášky 6/2015 (11 míst).
33. Dne 21. června 2017 se zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách Vyhlášku 3/2017, a to s účinností od 1. ledna 2018. Tato vyhláška zrušila Vyhlášku 6/2011, Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 a Vyhlášku 2/2016. Článek 2 písm. a) Vyhlášky 3/2017 stanovil, že bingo, technickou hru, živou hru a turnaje malého rozsahu lze na území obce provozovat pouze na místech uvedených v její příloze č. 1, která obsahovala sedm adresních míst. Ve srovnání s Vyhláškou 2/2016 tedy odstranila čtyři adresní místa, jednalo se o adresu Jiráskova č. p. 6 (dříve Mírová), Křížíkova č. p. 1087/8, Raisova č. p. 644 a Kpt. Jaroše č. p. 1644, a to z důvodu rozhodnutí vlastníků provozoven o ukončení činnosti či uzavření provozovny. Článek 3 dále stanovil, že bingo, technickou hru, živou hru a turnaje malého rozsahu povolené přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky lze provozovat na místech neuvedených v příloze č. 1 nejdéle do doby platnosti vydaného povolení. Vyhláška 3/2017 platí dosud.

III. 3 Informace od účastníka řízení

34. Úřad se v rámci předběžného šetření obrátil dne 21. prosince 2016 na město Lysá nad Labem s žádostí o zdůvodnění cíle regulace, proporcionality počtu vybraných adresních míst (v příloze č. 1 Vyhlášky 6/2015) ve vztahu ke stanovenému cíli regulace, regulace pouze VHP

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Tamtéž.

a IVT nebo jiných technických zařízení a rovněž o doložení způsobu zajištění nediskriminace soutěžitelů již působících na trhu a také těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit.⁴⁹

35. Úřad dále požádal o doložení kritérií, na základě kterých došlo k výběru adresních míst do Vyhlášky 6/2015 a o sdělení, zda byla tato kritéria předem známá, resp. zda, popřípadě jakým způsobem, se mohli soutěžitelé předem seznámit s kritérii, na jejichž základě se regulace provozu loterií přijetím Vyhlášky 6/2015 měla uplatňovat. Úřad také požádal o předložení kopií veškerých dokumentů vztahujících se k výběru povolených adresních míst (např. důvodové zprávy, návrhy pro jednání zastupitelstva a zápisy z těchto jednání) a případných žádostí o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená touto vyhláškou. Dále se Úřad dotázal, na jakých adresních místech bylo možné provozovat loterie před účinností této vyhlášky a zda mělo město před jejím vydáním k dispozici stanovisko Ministerstva vnitra k posouzení její zákonnosti.
36. Město Lysá nad Labem ve své odpovědi⁵⁰ uvedlo, že cíl regulace počtu míst, na nichž lze provozovat VHP a IVT⁵¹ nebo jiná technická zařízení, byl stanoven již na zasedání zastupitelstva města dne 23. listopadu 2011, tedy daleko dříve, než bylo vydáno Stanovisko Úřadu. Cíl regulace spočíval v zachování heren na místech sloužících jako herny v posledním čtvrtletí roku 2011. Město nechtělo žádného provozovatele z trhu vyloučit a jasně stanovilo, že před koncem každého roku zastupitelstvo města posoudí, zda je v povolených hernách dodržováno kritérium veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky a zda na těchto místech nedochází k sociálně-patologickým jevům. Po zhodnocení aktuální situace mohlo dojít k případné úpravě počtu povolených adresních míst. Počet provozoven se však mohl pouze snížit, neboť město deklarovalo, že nemá zájem o rozšiřování počtu povolených adresních míst.⁵² Ze sdělení města vyplývá, že Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 a Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011 byly připraveny podle obecně závazné vyhlášky města Kladna, které s uvedeným zněním uspělo i u Ústavního soudu, znění vyhlášky tedy město shledává v souladu s platnou právní úpravou.
37. K zajištění objektivního a nediskriminačního postupu při výběru adresních míst město sdělilo, že každý, kdo působil na trhu provozování loterií v závěru roku 2011 na území města, byl do seznamu povolených adresních míst zařazen bez dalších podmínek; do Vyhlášky 6/2011⁵³ tak byla zařazena všechna místa, na kterých byly loterie reálně provozovány.⁵⁴ Ze zápisu z 8. zasedání zastupitelstva města ze dne 21. prosince 2011⁵⁵ dále vyplynul požadavek na provádění namátkových kontrol s důrazem na dodržování povolené provozní doby herních zařízení; kritérium existence herny tak bylo následně doplněno i o kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky. Obě kritéria poté platila pro všechny

⁴⁹ Viz dokument s poř. č. 3 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁵⁰ Přípis ze dne 10. ledna 2017, viz dokument s poř. č. 4 či 5 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁵¹ Pozn. Úřadu: Město ve svých odpovědích užívá pro videoloterní terminály zkratku VLT, v tomto rozhodnutí je však využívána pouze zkratka IVT.

⁵² Viz dokument s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁵³ Pozn. Úřadu: Totožný seznam adresních míst obsahovaly i přílohy č. 1 Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011.

⁵⁴ Viz dokument s poř. č. 29 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁵⁵ Zápis z 8. zasedání zastupitelstva města dne 21. prosince 2011, dostupný z: <https://mestolysa.cz/cz/samosprava/zastupitelstvo/zapisy/zapisy-zastupitelstva-rok-2011/zapis-z-8-zasedani-zm-dne-21-12-2011>. Viz přílohu č. 14 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

obecně závazné vyhlášky vydávané od roku 2011. Na dotaz, zda byla uvedena kritéria soutěžitelům předem známa, město uvedlo, že součástí zprávy určené radě města a zastupitelstvu města z listopadu 2011 byla i Deklarace provozovatelů technických zařízení,⁵⁶ kterou iniciovali samotní provozovatelé,⁵⁷ navíc proběhla dvě setkání provozovatelů se starostou města, kde se o výše uvedených kritériích hovořilo. Všichni provozovatelé se tedy, dle názoru města, mohli přesvědčit, že přístup města k provozování loterií je konzistentní a neměnný; „*pokud herna dodržuje pravidla hry, může fungovat i nadále*“.⁵⁸

38. Město Úřadu dále sdělilo, že ve svých obecně závazných vyhláškách reguluje pouze VHP a IVT nebo jiná technická zařízení, jelikož zastupitelstvo města v roce 2011 nepředpokládalo, že se objeví další subjekt, který by chtěl provozovat například kasino, a ani v této souvislosti neobdrželo žádné žádosti o zařazení nových adresních míst. Na začátku roku 2012 bylo ve městě 17 míst, kde byly provozovány VHP a IVT nebo jiná technická zařízení. V průběhu dalších pěti let došlo k redukci o 6 adres, přičemž u čtyř z nich došlo k samovolnému zániku provozovny, v jednom případě k ukončení provozu loterií na základě rozhodnutí nového provozovatele restaurace (jednalo se o adresní místo Sojovická č. p. 326) a pouze v případě adresy Tyršova č. p. 220 došlo k vyřazení provozovny z důvodu nedodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky o regulaci provozu loterií. Město k tomuto bodu přiložilo záznam ze zasedání zastupitelstva města konaného dne 17. prosince 2014, k němuž sdělilo, že je na něm zachycena diskuze potvrzující dlouhodobé problémy spojené s touto adresou (strážníci opakovaně upozorňovali provozovatele, že nemůže mít trvale otevřeno) a v důsledku nezlepšení situace bylo navrženo vyřazení této adresy ze seznamu povolených míst. Ředitel městské policie tento návrh dále zdůvodnil evidencí problémů spojených s nedodržováním veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky již od roku 2012 a také tím, že se v této provozovně shromažďují, na rozdíl od ostatních provozoven, sociálně slabší obyvatelé a bylo by vhodné tento výskyt z hlediska prevence omezit. Na tomto zasedání vystoupil i provozovatel předmětné provozovny a zástupce provozovatele loterií, společnosti VIKTORIAPLAY, a. s. (dále též „**VIKTORIAPLAY**“). Záznam zachycuje také potvrzení provozovatele provozovny na adresním místě Tyršova č. p. 220, že tato provozovna byla skutečně v provozu i mimo vyhláškou stanovenou dobu, a to z důvodu opomenutí barmanky zamknout dveře do prostoru herny. Město dále doplnilo, že po vydání Vyhlášky 7/2014 se společnost VIKTORIAPLAY obrátila na ředitele městské policie s žádostí o poskytnutí výsledků kontrol k zabezpečení veřejného pořádku. Z jeho odpovědi ze dne 12. ledna 2015⁵⁹ vyplývá,

⁵⁶ Viz dokument s poř. č. 5 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁵⁷ Pozn. Úřadu: Jednalo se o kodex chování provozovatelů, jehož dodržování nebylo městem stanoveno jako podmínka/kritérium pro zařazení konkrétního adresního místa na seznam adresních míst, na nichž je povoleno provozovat loterie.

⁵⁸ Viz dokument s poř. č. 4 či 5 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁵⁹ Pozn. Úřadu: V roce 2012 byly v provozovně na adrese Tyršova č. p. 220 řešeny dva přestupky domluvou, jednou proběhlo osobní jednání tajemníka Městského úřadu Lysá nad Labem s provozovatelem provozovny s upozorněním na nutné dodržování obecně závazné vyhlášky. Poslední záznam je ze dne 8. prosince 2014, kdy byl tento provozovatel opět upozorněn na porušování obecně závazné vyhlášky. Na otázku, kolik šetřených přestupků se týkalo provozu loterijních zařízení, která měla povolena společnost VIKTORIAPLAY, nebyla poskytnuta odpověď, neboť tyto údaje nebyly při kontrolách zjišťovány. Viz dokument s poř. č. 37 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

že pouze na adrese Tyršova č. p. 220 problémy přetrvávaly, a to již od roku 2012, a nic nenaseďovalo tomu, že by se situace měla zlepšit.⁶⁰

39. Úřad město dále požádal⁶¹ o informace týkající se důvodů pro přijetí Vyhlášky 3/2017 a kritérií pro výběr adresních míst ve Vyhlášce 3/2017, zda byla tato kritéria předem známá, resp. zda, popřípadě jakým způsobem, měli soutěžitelé možnost se předem seznámit s kritérii, na jejichž základě se regulace provozu loterií přijetím Vyhlášky 3/2017 bude uplatňovat. V této souvislosti se Úřad rovněž dotázal na důvod vyřazení dříve povolených adresních míst Jiráskova č. p. 6, Křižíkova č. p. 1087/8, Raisova č. p. 644 a Kpt. Jaroše č. p. 1644 z této vyhlášky.
40. K tomu město uvedlo,⁶² že cílem Vyhlášky 3/2017 bylo přizpůsobit regulaci provozování hazardních her smyslu ustanovení § 12 zákona o hazardních hrách tak, aby byla v maximální možné míře omezena společenská rizika vyplývající z provozování některých hazardních her, a aby jejich provozování bylo zcela v souladu s veřejným pořádkem a dobrými mravy. Pokud jde o konkrétní kritéria, město Úřadu sdělilo, že důsledně prověřilo, zda jsou vybrané provozovny způsobilé splnit veškeré podmínky stanovené zákonem o hazardních hrách, konkrétně podmínky stanovené v § 67, resp. v § 68 tohoto zákona. Kromě podmínek stanovených zákonem město zohlednilo také zavedená kritéria uplatňovaná od roku 2011, jejichž aplikace vyjadřuje snahu orgánů města snížit počet míst, na kterých bude povoleno provozování hazardních her podle nové obecně závazné vyhlášky (zde Vyhlášky 3/2017).
41. Výše uvedené podmínky dle města významným způsobem přispěly k vytvoření dostatečně kulturního prostředí, v němž je možné provozování hazardních her zcela společensky akceptovat. Zvolené podmínky město považuje za zcela transparentní, objektivní, nediskriminační a nikterak nenarušující rovné podmínky hospodářské soutěže. Město dále uvedlo, že dlouhodobě zcela jasně deklaruje, že nemá zájem o rozšiřování počtu adres – stav tak může být buď setrvalý, nebo klesající.⁶³ V této souvislosti město také shrnulo, že od roku 2011, kdy byla regulace pomocí adres zavedena, došlo k poklesu počtu heren ze 17 na 11. Zaznamenán byl i pokles počtu herních zařízení; v roce 2014 se ve městě nacházelo 120 přístrojů a na konci roku 2015 již pouze 105 přístrojů.
42. K žádosti Úřadu město doložilo návrh pro jednání zastupitelstva města dne 21. června 2017, důvodovou zprávu, výsledky auditu týkajícího se Vyhlášky 3/2017 a informaci ohledně žádostí o zařazení dalších míst mezi povolená místa. V návrhu této vyhlášky došlo ke snížení z 11 adres, povolených Vyhláškou 2/2016, na 8 adres dle nové právní úpravy. Součástí navrženého seznamu povolených adresních míst provozování loterií bylo i adresní místo Tyršova č. p. 220, neboť bylo s ohledem na výsledky auditu a zlepšení kázně související s dodržováním veřejného pořádku potvrzené Městskou policií Lysá nad Labem opětovně doporučeno tajemníkem města k zařazení mezi povolená místa provozování loterií. Po diskusi však

⁶⁰ Pozn. Úřadu: Z materiálu doloženého provozovatelem loterií plyne, že požádal město dne 12. prosince 2013 o vydání potvrzení pro Ministerstvo financí, že Vyhláška 4/2012 bude novelizována ve smyslu, že mu i nadále bude umožněn provoz loterií na tomto adresním místě. Dne 27. prosince 2013 bylo tomuto provozovateli Městským úřadem Lysá nad Labem doručeno rozhodnutí o povolení provozu loterií na tomto adresním místě. Viz přílohy č. 5 a 6 dokumentu s poř. č. 37 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶¹ Přípis ze dne 10. října 2017, viz dokument s poř. č. 6 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶² Přípis ze dne 17. října 2017, viz dokument s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶³ Tamtéž.

zastupitelstvo města návrh na zařazení této adresy neschválilo a příloha č. 1 Vyhlášky 3/2017 tak v konečné podobě obsahovala pouze 7 míst.⁶⁴ Vyřazení ostatních adresních míst (Jiráskova č. p. 6, Křížíkova č. p. 1087/8, Raisova č. p. 644 a Kpt. Jaroše č. p. 1644) město zdůvodnilo rozhodnutím vlastníků provozoven o ukončení činnosti v oblasti provozování loterií, případně uzavřením provozovny. Podrobnosti uvádí příloha auditu,⁶⁵ který město zpracovalo ve spolupráci s Českou komorou loterního průmyslu a který dle města dokládá, že se samotná regulace zakládá na ověřených údajích i konzultaci se samotnými provozovateli loterií.

43. Audit obsahoval 13 adresních míst, u nichž bylo splnění technických požadavků vyhodnocováno, a vyplývá z něj, že rozhodující parametry představovaly režim provozovny, její velikost a zázemí. Audit dále dokládá zrušení adresních míst Křížíkova č. p. 1087/8, Raisova č. p. 644 a Kpt. Jaroše č. p. 1644, uzavření adresního místa Jiráskova č. p. 6 v důsledku nesplnění technických parametrů dle zákona o hazardních hrách, neboť se jednalo o provozovnu se zvláštním provozním režimem, a ukončení provozu loterií na adresním místě Masarykova č. p. 1792. K adresnímu místu Tyršova č. p. 220 je v auditu uvedeno, že bylo vypuštěno z Vyhlášky 7/2014 a v současné době zůstává uzavřeno. Při uvažované rekonstrukci a splnění technických podmínek provozovna splní předpoklady pro zařazení do Vyhlášky 3/2017; těžko by se hledaly argumenty, proč ji nezařadit. K auditu však město následně uvedlo, že při posuzování zařazení jednotlivých adres do Vyhlášky 3/2017 přihlédlo k jeho závěrům pouze jako případnému podpůrnému argumentu.⁶⁶
44. Na dotaz Úřadu, zda město obdrželo žádosti o zařazení dalších míst mezi povolená adresní místa, město uvedlo, že provozovatel herny, společnost VIKTORIAPLAY, na adrese Tyršova č. p. 220 podal dne 18. prosince 2014 žádost o povolení k provozování VHP, dne 13. ledna 2015 však požádal o její zpětvzetí. Dne 21. října 2015 následně požádal o přezkoumání Vyhlášky 6/2015 a tento podnět byl městem vyřízen telefonicky, město však Úřadu blíže nesdělilo, s jakým výsledkem byl podnět vyřízen.⁶⁷ Jiné písemné žádosti město neeviduje. Pokud se jedná o telefonické žádosti, tento provozovatel dne 17. října 2017, v rámci telefonické komunikace mezi jednatelem společnosti VIKTORIAPLAY a tajemníkem města, projevil zájem o opětovné provozování VHP a IVT nebo jiných technických zařízení a potvrdil, že bude v roce 2018 usilovat o zařazení provozovny do seznamu adres, na nichž je možné na území města loterie provozovat.⁶⁸ Toto adresní místo bylo jako jediné vyřazeno⁶⁹ ze seznamu povolených míst na základě rozhodnutí zastupitelstva města zdůvodněného dlouhodobou nekázní nájemce objektu, který nerespektoval snahu města o zajištění dodržování platné obecně závazné vyhlášky. Město také doplnilo, že v současné době tento objekt zůstává druhým rokem uzavřen a je nabízen na trhu s realitami k prodeji. Z městem doložených

⁶⁴ Pozn. Úřadu: Záznám ze zasedání zastupitelstva města ze dne 21. června 2017 dokládá, že důvod nezařazení spočíval v dřívějším prohlášení zastupitelstva města, že žádná nová (staronová) místa se zřizovat nebudou. Záznám ze 4. zasedání zastupitelstva města dne 21. června 2017, dostupný z: <https://mestolysa.cz/cz/samosprava/zastupitelstvo/prenos-ze-zasedani>. Viz přílohu č. 15 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶⁵ Viz přílohu č. 2 dokumentu s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶⁶ Viz dokument s poř. č. 36 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶⁷ Viz dokument s poř. č. 29 (včetně přílohy č. 2 a 3) spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶⁸ Viz dokument s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁶⁹ Pozn. Úřadu: Adresní místo Tyršova č. p. 220 bylo vyřazeno Vyhláškou 7/2014 schválenou na zastupitelstvu města konaném dne 17. prosince 2014.

dokumentů dále vyplývá, že žádost o znovuzařazení adresy Tyršova č. p. 220 do seznamu povolených míst (s účinností od roku 2018) byla předložena zastupitelstvu dne 21. června 2017. Zpráva pro zasedání zastupitelstva města obsahuje konstatování Městské policie Lysá nad Labem, že na této adrese došlo ke zlepšení situace po výměně provozovatele provozovny, který dlouhodobě nedodržoval veřejný pořádek a nerespektoval platnou obecně závaznou vyhlášku.⁷⁰ Provozovatelé v prvním pololetí roku 2017 prokázali snahu situaci řešit, zastupitelstvo města však tuto adresu do seznamu povolených adresních míst nezařadilo, přičemž město k žádosti Úřadu o zdůvodnění nezařazení tohoto adresního místa do obecně závazné vyhlášky nejprve pouze uvedlo, že vydávání obecně závazných vyhlášek nepodléhá správnímu řádu a není tedy nutné uvádět žádná kritéria a zdůvodnění.⁷¹ Na základě opětovné výzvy Úřadu⁷² ke zdůvodnění nezařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 město následně sdělilo, že se důvod zakládá na opakovaném narušování veřejného pořádku a porušování platné obecně závazné vyhlášky.^{73, 74}

45. Město dále uvedlo,⁷⁵ že neobdrželo žádné nové žádosti o zařazení dalších adres mezi povolená místa a pro tento případ ani nemá stanoven žádný zvláštní postup (mechanismus). Kritéria pro stávající herny však zůstávají totožná, jedná se o kritérium existence herny v souladu s platnou legislativou a dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky. Město taktéž uvedlo,⁷⁶ že v současné době, tzn. v roce 2020, žádné změny v oblasti regulace hazardních her na území města nezvažuje.
46. K důvodu vydání, předmětu regulace a totožnému označení Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011 město uvedlo,⁷⁷ že se jedná o dvě samostatné obecně závazné vyhlášky, které však z důvodu písařské chyby nesou totožná označení. Tyto vyhlášky odlišuje dle města předmět regulace, neboť Vyhláška 7/2011 upravuje VHP, zatímco Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011 IVT nebo jiná technická zařízení.⁷⁸

III. 4 Informace od provozovatele loterií

47. K žádosti Úřadu⁷⁹ společnost VIKTORIAPLAY uvedla,⁸⁰ že adresní místo Tyršova č. p. 220 bylo ze seznamu adresních míst, ve kterých lze provozovat VHP, případně IVT nebo jiná technická

⁷⁰ Viz dokument s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷¹ Viz dokument s poř. č. 9 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷² Přípis ze dne 28. května 2020, viz dokument s poř. č. 28 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷³ Viz dokument s poř. č. 36 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷⁴ Pozn. Úřadu: Město v přípisu ze dne 2. června 2020 dále uvedlo jako důvod nezařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 nesplnění technických požadavků na provozovny dle zákona o hazardních hrách, dodatečně však k žádosti Úřadu objasnilo přípisem ze dne 7. července 2020, že „splnění technických požadavků nemohlo být a nebylo zavedeno jako kritérium pro zařazení adresy do příslušné OZV.“ K technickým parametrům dále doplnilo, že žádné speciální požadavky nad rámec v zákoně uvedených nezavedlo; na nesplnění zákonných požadavků navíc není povinno provozovatele upozorňovat a ani jejich splnění kontrolovat. Viz dokument s poř. č. 29 a 36 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷⁵ Přípis ze dne 30. srpna 2018, viz dokument s poř. č. 9 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷⁶ Přípis ze dne 2. června 2020, viz dokument s poř. č. 29 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷⁷ Přípis ze dne 2. října 2019, viz dokument s poř. č. 23 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁷⁸ Pozn. Úřadu: Provozování VHP upravuje ve skutečnosti Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 upravuje provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města.

⁷⁹ Přípis ze dne 4. září 2018, viz dokument s poř. č. 10 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁸⁰ Přípis ze dne 14. září 2018, viz dokument s poř. č. 12 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

zařízení, vyřazeno Vyhláškou 7/2014, která byla účinná od 1. ledna 2015. Důvod vyřazení předmětné adresy ze seznamu povolených míst společnosti sdělen nebyl, neoficiálně a ústně město jejímu obchodnímu zástupci sdělilo, že důvod spočíval v soustavném narušování veřejného pořádku na této adrese. V návaznosti na toto neoficiální sdělení společnost požádala dne 22. prosince 2014 Městskou policii Lysá nad Labem o doložení informací týkajících se počtu přestupků v obci za minulé roky, přičemž žádala o rozlišení na přestupky spojené s provozem restaurací a na přestupky spojené s hernami včetně určení, kolik z těchto přestupků bylo evidováno na adrese Tyršova č. p. 220.⁸¹ Dne 12. ledna 2015 obdržela společnost VIKTORIAPLAY odpověď (viz blíže bod 38 tohoto rozhodnutí), tu však shledala nedostatečnou.⁸² Dne 26. února 2015 poté společnost obdržela zamítavé rozhodnutí Ministerstva financí k žádosti o povolení IVT na předmětném adresním místě ze dne 12. listopadu 2014. Ministerstvo financí v odůvodnění uvedlo, že Vyhláška 7/2014 již neumožňuje, aby bylo povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry pro toto adresní místo vydáno.⁸³ V návaznosti na usnesení o vydání Vyhlášky 6/2015 ze dne 9. září 2015 společnost VIKTORIAPLAY dne 21. října 2015 podala obci podnět,⁸⁴ v němž požádala o přezkoumání Vyhlášky 6/2015 a její změnu ve smyslu zařazení adresního místa Tyršova č. p. 220.⁸⁵ V podnětu uvedla, že disponuje platným povolením k provozování technických zařízení od roku 2007, a to bez negativního dopadu na veřejný pořádek. I když je držitelem platného povolení na provozní dobu nonstop, je ochotna, v případě zařazení adresního místa do přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2015, se přizpůsobit stanovené provozní době obsažené v této vyhlášce a ihned požádat Ministerstvo financí o nové povolení, jež by toto časové omezení zohledňovalo. K žádosti Úřadu o doložení rozhodnutí Ministerstva financí o zrušení povolení k provozování loterií z důvodu vyřazení předmětného adresního místa ze seznamu povolených míst společnost sdělila, že jakmile uplynula platnost dříve získaných povolení pro předmětné adresní místo, nebylo již možné získat povolení navazující. Toto tvrzení následně i doložila⁸⁶ rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 18. listopadu 2016, jímž došlo ke zrušení povolení k provozování a umístění IVT na adresním místě Tyršova č. p. 220. V návaznosti na to společnost oznámila ukončení provozu loterií Specializovanému finančnímu úřadu, a to ke dni 30. listopadu 2016.⁸⁷

IV. Vymezení relevantního trhu

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

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Tamtéž.

⁸³ Viz přílohu č. 4 dokumentu s poř. č. 37 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁸⁴ Viz dokument s poř. č. 12 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁸⁵ Pozn. Úřadu: Město v přípisu ze dne 2. června 2020 uvedlo, že tento podnět jím byl zaevidován a následně telefonicky vyřízen.

⁸⁶ Viz přílohu č. 2 dokumentu s poř. č. 37 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁸⁷ Viz přílohu č. 3 dokumentu s poř. č. 37 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

Relevantní trh z hlediska věcného

49. Vzhledem k tomu, že zákon o loteriích umožňoval, aby provozovatel loterií a provozovatel provozovny byli rozdílní soutěžitelé, vymezil Úřad z hlediska věcného pro období účinnosti zákona o loteriích dva relevantní trhy, na kterých může vytýkaným jednáním dojít k narušení hospodářské soutěže, 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 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, a trh provozování provozoven k účelu provozování loterií (v textu též „**trh provozování provozoven**“). Pro účely vymezení relevantních trhů Úřad vycházel z následujících skutečností.
50. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb loterií se v období účinnosti zákona o loteriích podílejí dva typy soutěžitelů, kteří si nekonkurují, působí zpravidla samostatně, a na něž oba může dopadat regulační činnost obcí, 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 tito 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 uživatelský vztah k nebytovému prostoru, a pokud nebyl sám vlastníkem provozovny, byl povinen dohodnout se s provozovatelem provozovny na umístění loterie.⁸⁸ Provozovatel provozovny potom poskytuje provozovateli loterie prostor, v němž mohou být loterie provozovány. V jedné provozovně mohlo po dohodě s provozovatelem provozovny působit i více provozovatelů loterií.
51. Loterie jsou v provozovnách provozovány především formou tzv. živé hry řízené krupiérem nebo prostřednictvím hracích zařízení, která je možné dle jejich specifikace členit na jednotlivá technická zařízení jako jsou VHP, IVT, 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.⁸⁹

⁸⁸ Srov. podmínky pro povolování loterií Ministerstvem financí dle zákona o loteriích, dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/podminky-pro-povolovani-loterii/vseobecne-podminky/podminky-pro-vydani-povoleni-k-provozova-8633>. Viz přílohu č. 7 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁸⁹ 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 kanceláří).

52. Trh provozování provozoven k účelu provozování loterií zahrnuje kasina, herny a pohostinská zařízení a další místa, která splňovala podmínky zvláštního provozního režimu podle § 17 odst. 10 zákona o loteriích.⁹⁰
53. Odlišně jsou upraveny podmínky pro provozování hazardních her v zákoně o hazardních hrách, který, oproti zákonu o loteriích umožňuje provozovat loterie ve všech třech výše uvedených typech provozoven, umožňuje provozovat hazardní hry pouze v tzv. herních prostorech, kterými jsou herna a kasino.⁹¹ Hazardní hry jsou v herním prostoru provozovány především formou tzv. živé hry řízené krupiérem nebo prostřednictvím technických zařízení jako jsou VHP, IVT, elektromechanické rulety nebo lokální loterní systémy. Z hlediska účelu užití živých her a jednotlivých technických zařízení je lze považovat za vzájemné substituty, neboť živé hry i technická zařízení z hlediska své funkčnosti využívají u nabízených her stejné či obdobné principy náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry.⁹²
54. Dle § 65 odst. 2 zákona o hazardních hrách mohou být v herním prostoru provozovány hazardní hry vždy pouze jedním provozovatelem, kterému byla vydána povolení v souladu s tímto zákonem, 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. Vydáním *základního povolení* žadateli dle § 86 a násl. zákona o hazardních hrách Ministerstvo financí rozhoduje o udělení oprávnění k provozování konkrétního druhu hazardní hry. K provozování hazardních her bingo, technická hra a živá hra je nutné mít dále povolení k umístění herního prostoru vydávané dle § 97 a násl. zákona o hazardních hrách v přenesené působnosti obce, v jejímž územním obvodu se má herní prostor nacházet. Dle § 98 odst. 1 zákona o hazardních hrách obecní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru při splnění stanovených podmínek, mj. dle písm. c) *nebude-li umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce*. Žadatelem o udělení povolení k umístění herního prostoru může být dle § 97 odst. 3 zákona o hazardních hrách pouze provozovatel, kterému bylo uděleno Ministerstvem financí *základní povolení* k provozování příslušné hazardní hry (tj. provozovatel hazardních her).⁹³ Ustanovení § 86 až 89 (vydávání základního povolení Ministerstvem financí k provozování hazardních her) a § 97 až 100 (povolování umístění herního prostoru obecním úřadem) nabyla dle § 141 zákona o hazardních hrách účinnosti dnem jeho vyhlášení, tj. dne 15. června 2016.

⁹⁰ 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. Prakticky tak bylo možné umístit herní zařízení (VHP/IVT) i do provozoven s jiným účelem využití, nežli je herna/kasino, a to do pohostinských provozoven, barů apod., při splnění těchto podmínek.

⁹¹ 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.

⁹² Obdobně jako loterie dle zákona o loteriích, viz bod 51 tohoto rozhodnutí.

⁹³ Dle § 99 odst. 2 písm. d) zákona o hazardních hrách k žádosti o povolení k umístění herního prostoru žadatel přiloží mj. doklad o právním důvodu užívání prostor, v nichž má být provozována hazardní hra; to neplatí, je-li právní důvod zjištělný z informačního systému veřejné správy nebo jeho části, která je veřejnou evidencí, rejstříkem nebo seznamem.

55. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb hazardních her v herním prostoru se tedy dle zákona o hazardních hrách může podílet pouze soutěžitel, kterému byla vydána obě výše uvedená povolení dle zákona o hazardních hrách (oprávněným z obou povolení může být jen totožný subjekt). Nově tak provozovatel herního prostoru již nemůže v dané provozovně umožnit provozování hazardních her více soutěžitelům podnikajícím se základním povolením v provozování hazardních her; obdobně již nelze provozovat hazardní hry v provozovnách s jiným hlavním účelem užití (hostinská činnost), jako byly restaurace, bary a obdobná zařízení. Dle § 138 zákona o hazardních hrách povolení k provozování loterie a jiné podobné hry vydané podle zákona o loteriích nelze ode dne nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách rozšiřovat, doplňovat nebo prodlužovat dobu jeho platnosti (účinnost tohoto ustanovení zákona o hazardních hrách je od 1. ledna 2017).
56. Vedle věcného vymezení relevantních trhů, na nichž může regulace provozování loterií za účinnosti zákona o loteriích⁹⁴ narušit hospodářskou soutěž, Úřad vymezil odlišně relevantní trh, na němž může být narušena hospodářská soutěž prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce za účinnosti zákona o hazardních hrách. Vyšel přitom z nové právní úpravy v zákoně o hazardních hrách, dle které musí herní prostor i hazardní hry provozovat týž soutěžitel a *samostatní provozovatelé provozoven* tak již nemohou na trhu nabízet provozovny k provozování hazardních her jiným subjektům či poptávat od nich provozování hazardních her v jimi provozované provozovně (podobně již není možné, aby provozovatel hazardních her umožnil ve svém herním prostoru provozovat hazardní hry jinému soutěžiteli). Z uvedených důvodů tak již po účinnosti zákona o hazardních hrách nemohlo regulací loterií, resp. hazardních her, obecně závaznou vyhláškou obce dojít k dotčení trhu provozovatelů provozoven. Úřad proto pro období navazující na nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách, **tedy od 1. ledna 2017**, vymezil pouze jeden relevantní trh, na kterém může dojít k narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obce, a to trh provozování hazardních her, jimiž se rozumí technická hra, živá hra, turnaj malého rozsahu a bingo, tj. hazardní hry definované v § 39 až 60 a v § 64 zákona o hazardních hrách, které lze provozovat pouze v herně nebo kasinu,⁹⁵ jejichž provozování podléhá regulaci obce dle § 12 zákona o hazardních hrách (dále jen „**trh provozování hazardních her**“).^{96, 97} Jde o týž relevantní trh, který byl dotčený za účinnosti zákona o loteriích (označený jako trh provozování loterií),

⁹⁴ Viz bod 49 tohoto rozhodnutí.

⁹⁵ Resp. v *herním prostoru* definovaném v § 65 a násl. zákona o hazardních hrách a v případě turnajů malého rozsahu *na jiném místě v obci*. V případě turnaje malého rozsahu se jedná ve své podstatě o subkategorii živé hry, která je definována omezenou výší vkladu a počtem účastníků hazardní hry, a v návaznosti na to odlišnou skupinou osob, které se mohou stát provozovateli tohoto druhu hazardní hry, tj. právnické osoby, jejichž předmětem hlavní činnosti není podnikání.

⁹⁶ Dle § 12 zákona o hazardních hrách může obec 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.

⁹⁷ Ve vymezeném relevantním trhu nejsou zahrnuty loterie (§ 18 a násl. zákona o hazardních hrách), kursová sázka a totalizátorová hra (§ 27 a násl. téhož zákona), internetová hra (§ 73 a násl. téhož zákona) ani tombola (§ 61 a násl. téhož zákona). Na rozdíl od hazardních her zahrnutých do relevantního trhu mají odlišný charakter (jedná se o loterii nebo sázky na sportovní události či události veřejného zájmu), zároveň obec ani není oprávněna regulovat jejich umístění (místo loterie nebo místo, kde vznikne sázková kancelář) a čas provozu dle § 12 nebo § 97 a násl. téhož zákona a nepodléhají povinnosti být provozovány v herním prostoru (tj. herně nebo kasinu) dle ustanovení § 65 a násl. téhož zákona. Výše zmíněné hazardní hry tak nelze považovat za součást relevantního trhu.

jelikož se jedná o provozování těchto druhů her, došlo pouze k formální změně jeho označení v souladu s novou terminologií zákona o hazardních hrách. Zákon o hazardních hrách pak v § 136 uvádí, že loterie upravené v konkrétních ustanoveních zákona o loteriích, se považují za hazardní hru podle zákona o hazardních hrách a jeho příslušného ustanovení.⁹⁸

57. Na tom nic nemění skutečnost, že po účinnosti zákona o hazardních hrách docházelo ještě po omezenou dobu k situaci, kdy na území obce působili provozovatelé loterií disponující povolením dle zákona o loteriích, a tedy i provozovatelé provozoven, a zároveň provozovatelé hazardních her disponující povolením dle zákona o hazardních hrách (jež jsou současně jedinými provozovateli provozoven určených k tomuto účelu). Je to dáno tím, že nabytím účinnosti zákona o hazardních hrách nepozbyla platnosti dřívější povolení vydaná obcí či Ministerstvem financí dle zákona o loteriích, neboť ustanovením § 136 ve spojení s § 138 odst. 2 zákona o hazardních hrách bylo umožněno, aby provozování loterií dle dřívějších povolení mohlo doběhnout až do doby vypršení platnosti stanovené v povolení (nejdéle však do 31. prosince 2022).⁹⁹ Úřad tak dospěl k závěru, že *relevantním trhem* (jenž mohl být jednáním města dotčen) byl v posuzovaném případě *trh provozování loterií/hazardních her a trh provozování provozoven* (ten pouze do 31. prosince 2016).

Relevantní trh z hlediska geografického

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 Vyhlášek vymezil Úřad relevantní trh, jenž může být dotčen jednáním města Lysá nad Labem, po stránce geografické jako území města Lysá nad Labem.¹⁰⁰

⁹⁸ 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 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.

⁹⁹ Pozn. Úřadu: Ustanovení § 136 zákona o hazardních hrách, zejména odst. 9, stanoví, že dříve vydaná povolení k provozování loterií, vyjmenovaná v § 136 odst. 1 až 8 téhož zákona, zanikají nejpozději 6 let od nabytí účinnosti tohoto zákona. Šlo však o nejzazší termín, přičemž dle přehledů doby platnosti povolení zveřejňovaných Ministerstvem financí platnost většiny dřívějších povolení „doběhla“ do konce roku 2019. Dle § 138 odst. 2 zákona o hazardních hrách se obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích přede dnem nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách považují za obecně závazné vyhlášky dle zákona o hazardních hrách.

¹⁰⁰ Pozn. Úřadu: S tímto přístupem Úřadu souhlasí i Krajský soud v Brně, který v bodě 44 rozsudku ze dne 21. května 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261 (dále též „**Rozsudek Bílina**“) uvedl, že „*geograficky relevantní trh je především determinován právě působností a dopadem té které obecně závazné vyhlášky, jenž může zcela autonomně formovat soutěžní prostředí zcela nezávislé na obci jiné.*“

Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_HS/30Af5_2018_261.pdf.

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-S0329/2019/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-S0329/2019/VS bylo zahájeno dne 3. září 2019, tj. za účinnosti stávajícího znění zákona o ochraně hospodářské soutěže. **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. (dále též „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. Správní řád byl později dvakrát novelizován, a to zákony č. 12/2020 Sb. a č. 403/2020 Sb. Poslední novela nabyla u změny správního řádu účinnosti od 1. ledna 2021; jelikož tato novela neobsahuje přechodné ustanovení, které by stanovilo odlišně účinnost pro již zahájená řízení, je správní řád aplikován v aktuálním znění.
61. V tomto správním řízení Úřad rovněž postupuje podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů¹⁰¹ (dále jen „**přestupkový zákon**“), který představuje lex generalis k zákonu o ochraně hospodářské soutěže, s výjimkou ustanovení výslovně uvedených v § 22b odst. 8 ZOHS, která se na postup Úřadu dle zákona o ochraně hospodářské soutěže neuplatní.

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.¹⁰² U jednání trvajícím 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 vytýkaného jednání je třeba vymežit dobu jeho trvání.
63. Úřad posoudil jednání účastníka řízení jako jednání trvajícím charakteru, neboť trvajícím přestupkem je dle § 8 přestupkového zákona přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a v následném udržování protiprávního stavu, nebo jednání pachatele

¹⁰¹ Pozn. Úřadu: Přestupkový zákon byl po zahájení správního řízení dvakrát zčásti derogován nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 vyhlášeným ve Sbírce zákonů dne 26. února 2020 pod č. 54/2020 Sb. a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20 vyhlášeným ve Sbírce zákonů dne 22. července 2020 pod č. 325/2020 Sb. Přestupkový zákon je tedy aplikován v jeho aktuálním znění.

¹⁰² 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.*“ Uvedený princip je promítnut i do oblasti správního trestání v § 2 odst. 1 přestupkového zákona.

spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Úřad posuzuje vytýkané jednání účastníka řízení od 1. prosince 2012 (tj. ode dne účinnosti novely zákona o ochraně hospodářské soutěže provedené zákonem 360/2012 Sb., kterou byla působnost Úřadu rozšířena o dozor nad orgány veřejné správy), do 3. září 2019 (tj. do okamžiku doručení oznámení o zahájení správního řízení).¹⁰³

64. Úřad v rámci tohoto správního řízení vydal dne 20. října 2020 sdělení výhrad, ve kterém dospěl k závěru, že na základě účastníkem řízení uplatňované regulace provozování loterií obsažené ve Vyhláškách došlo v období od 1. prosince 2012 až dosud (tj. do vydání sdělení výhrad) k zásahu do hospodářské soutěže na trhu provozování loterií/hazardních her a na trhu provozování provozoven ve městě Lysá nad Labem, jenž nebyl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který neexistovaly objektivně ospravedlnitelné důvody. Po vydání sdělení výhrad bylo dne 22. března 2021 vydáno rozhodnutí předsedy Úřadu, sp. zn. ÚOHS-R0150/2020/HS, č. j. ÚOHS-09859/2021/164/PSe, v němž předseda Úřadu vyjádřil v důsledku chybějící zvláštní úpravy správního trestání nutnost analogicky aplikovat pravidla týkající se tzv. přerušení jednoty skutku v případech trvající či pokračující trestné činnosti, stanovená v § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**trestní řád**“).¹⁰⁴ Dle bodu 57 citovaného rozhodnutí dochází k přerušení jednoty trvajícího přestupku, tedy k rozhraničení mezi jednotlivými (trvajícími) přestupky, pokud pachatel protiprávní stav udržuje i po sdělení trestního obvinění. Dle tohoto rozhodnutí předsedy Úřadu je tímto okamžikem okamžik oznámení o zahájení správního řízení o přestupku (jeho doručení obviněnému), kdy recentní rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. listopadu 2020, č. j. 30 Af 28/2018-373, rovněž dovodil v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nutnost aplikace přerušení jednoty skutku i na projednávání trvajících přestupků podle zákona o ochraně hospodářské soutěže.
65. Úřad v souladu s výše uvedeným považuje za rozhodný okamžik pro přetržení skutku okamžik zahájení správního řízení, tj. 3. září 2019. Úřad tedy oproti sdělení výhrad posuzuje v rámci tohoto správního řízení protisoutěžní jednání účastníka řízení pouze do okamžiku doručení oznámení o zahájení správního řízení,¹⁰⁵ přičemž tato změna má vliv zejména na snížení původně indikované výše pokuty, neboť došlo ke zkrácení délky posuzovaného skutku.

¹⁰³ Pozn. Úřadu: Toto správní řízení bylo zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení č. j. ÚOHS-S0329/2019/VS-24361/2019/830/VVo účastníku řízení dne 3. září 2019 ve 13:31 hod. v důsledku přihlášení se oprávněné osoby do datové schránky účastníka řízení. V dalším textu tohoto rozhodnutí je již uváděn pouze den 3. září 2019.

¹⁰⁴ Podle § 12 odst. 11 trestního řádu: „*Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek.*“ Jde o procesní záruku jednotlivci, vázanou na konkrétní procesní aktivitu státní moci, jež (působením fikce přerušení jednoty skutku) z hlediska „posuzování“ viny uměle a záměrně odděluje udržování protiprávního stavu v období předcházejícím sdělení obvinění od dalšího udržování téhož protiprávního stavu v období po sdělení obvinění. Srov. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 218; Mates P. a kol. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 66-67; Fiala, Z. a kol. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017, s. 70-71; Prášková, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 119; Jemelka, L., Vetešník P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 6. (Viz bod 47 rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-09859/2021/164/PSe, dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-17304.html>).

¹⁰⁵ Pozn. Úřadu: Jednání města se po zahájení správního řízení považuje za nový skutek, o němž však toto správní řízení nebylo zahájeno, a tedy ani nemohlo být v jeho rámci posouzeno.

Vzhledem k tomu, že provedená změna je ve prospěch účastníka řízení, Úřad mu v této věci nezaslal doplnění sdělení výhrad.

66. S ohledem na výše uvedené tedy posuzovaný skutek trval od 1. prosince 2012 do 3. září 2019. 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 výše citované novely, kterou byla působnost Úřadu rozšířena o dozor nad orgány veřejné správy, a kdy již byly účinné Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 a Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011. Tento protiprávní stav byl dále prolongován následně přijatými obecně závaznými vyhláškami, tzn. Vyhláškou 4/2012, Vyhláškou 8/2013, Vyhláškou 1/2014, Vyhláškou 3/2014, Vyhláškou 7/2014, Vyhláškou 6/2015, Vyhláškou 2/2016 a Vyhláškou 3/2017, neboť tyto tento stav nenapravily, ale pouze navázaly na zavedený způsob regulace loterií ve městě Lysá nad Labem. Tyto následně vydané obecně závazné vyhlášky tedy nově neprovedly výběr adresních míst, pouze upravily přílohu č. 1 Vyhlášky 6/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011 postupným odstraněním adresních míst, na nichž došlo k ukončení provozu loterií (v důsledku rozhodnutí provozovatele provozovny či uzavření provozovny), a adresního místa Tyršova č. p. 220 (v důsledku nesplnění kritéria dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky). Úřad proto považuje posuzovaný skutek za ukončený až okamžikem doručení oznámení o zahájení správního řízení, tedy 3. září 2019.
67. Poněvadž ke dni oznámení o zahájení tohoto správního řízení byl účinný zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 262/2017 Sb., posuzuje Úřad jednání účastníka řízení z hlediska hmotněprávního dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v jeho aktuálním znění (viz v bodě 59 zavedenou zkratku „**ZOHS**“) a rovněž dle přestupkového zákona, ve znění zákona č. 285/2018 Sb.¹⁰⁶

V. 2 Narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy

68. 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**“).
69. Pravomoc Úřadu vykonávat dozor nad tím, zda orgány veřejné správy nenarušují hospodářskou soutěž, byla stanovena 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

¹⁰⁶ Jak již bylo uvedeno výše, po zahájení správního řízení došlo ke změně přestupkového zákona nálezem Ústavního soudu ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19, jímž bylo zrušeno ustanovení § 112 odst. 2 věty první přestupkového zákona, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů pod č. 54/2020 Sb., tedy 26. února 2020. K další změně došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 16. června 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/20, jímž bylo zrušeno ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů pod č. 325/2020 Sb. Nálezy č. 54/2020 Sb. a č. 325/2020 Sb. nedopadají na tu hmotněprávní úpravu, která byla v tomto správním řízení aplikována na odpovědnost účastníka řízení za jednání postihované tímto rozhodnutím.

zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. prosince 2012 v § 20 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

70. 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.
71. 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.
72. 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.
73. 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 hospodářské soutěže orgány veřejné správy, jenž shrnul ve svém informačním listu č. 4/2014 (dále též „**Informační list**“).¹⁰⁷ 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,¹⁰⁸ (iii) zda směřuje 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 jediným aspektem, který je při posouzení jejich jednání brán v potaz. 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.
74. 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 v souladu s pravidly hospodářské soutěže a které by měly významně přispět

¹⁰⁷ 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 z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2014.html>. Viz přílohu č. 2 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹⁰⁸ Po novele zákona o ochraně hospodářské soutěže učiněné zákonem č. 293/2016 Sb. Úřad již dle § 19a odst. 2 ZOHS nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, 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.

k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci soutěžitelů působících na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven.

75. 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**“),¹⁰⁹ 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 neznamena 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 pro regulaci provozování hazardních her v obecně závazných vyhláškách, který vydalo po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách.¹¹⁰
76. K narušení soutěže by mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz loterií na svém území toliko omezit.¹¹¹ 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 provozoven loterií 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.
77. 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**

¹⁰⁹ Viz přílohu č. 8 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹¹⁰ Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz přílohu č. 9 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹¹¹ Pozn. Úřadu: Obecná pravidla postupu obce při regulaci loterií platí shodně i pro pozdější označení „hazardní hry“.

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).¹¹²

78. Postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplýne, 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.).
79. 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 konkrétního názvu herny činí v praxi výkladové problémy a Ministerstvo financí je pak nutno v rámci povolovacího 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.*“¹¹³ 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 zvážít, jak tyto výkladové problémy případně v rámci odůvodnění svých rozhodnutí v rámci správních řízení o umístění herního prostoru zohlední.¹¹⁴
80. 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 provozováním, ve kterých docházelo k porušování zákona, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (dále též „**Nález Kladno**“). Snahou Úřadu v žádném případě není zvýšit množství provozoven loterií, ale zabránit diskriminaci při jejich regulaci. Obecně platná kritéria, při jejichž splnění mají soutěžitelé, jež chtějí působit na trhu provozování loterií/hazardních her a/nebo trhu provozování provozoven, nárok na umožnění takového provozování, eliminují do značné míry riziko diskriminace, a tedy i porušení ZOHS ze strany obce.

¹¹² Srov. Právní výklad zákona o hazardních hrách. Viz přílohu č. 9 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹¹³ Srov. Právní výklad zákona o loteriích. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz přílohu č. 8 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹¹⁴ Srov. Právní výklad zákona o hazardních hrách. Viz přílohu č. 9 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

V. 3 Posouzení jednání účastníka řízení

V. 3. 1 Odpovědnost účastníka řízení

81. 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.
82. 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 přičitatelné 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. b) přestupkového zákona se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen. 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 přičitatelné městu Lysá nad Labem 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

83. 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, že relevantní z hlediska aplikace ZOHS jsou zpravidla vrchnostenská jednání orgánů veřejné správy, kterými mohou být správní akty normativní, jakož i tzv. faktické pokyny a bezprostřední zásahy. Schválení Vyhlášky 6/2011, Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011 (které fakticky nastavily regulaci loterií ve městě i pro období od 1. prosince 2012, od kdy je dána dozorová pravomoc Úřadu vůči orgánům veřejné správy), Vyhlášky 4/2012, Vyhlášky 8/2013, Vyhlášky 1/2014, Vyhlášky 3/2014, Vyhlášky 7/2014, Vyhlášky 6/2015, Vyhlášky 2/2016 a Vyhlášky 3/2017 a jejich následné vyhlášení na úřední desce obecního úřadu 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

84. Novelou zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 293/2016 Sb. bylo v § 19a odst. 2 písm. a) podrobněji vymezeno, že Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy, která je 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.

85. 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.¹¹⁵
86. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad (od účinnosti novely č. 293/2016 Sb.) rovněž nevykonává dozor nad činnostmi orgánů veřejné správy, která je dle písm. b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu. Rovněž vyloučení dozoru nad poskytováním veřejné podpory je tedy výslovně § 19a ZOHS stanoveno a Úřad není oprávněn taková jednání v rámci dozoru nad orgány veřejné správy posuzovat.
87. Úřad konstatuje, že přijetí obecně závazné vyhlášky obcí (zde městem Lysá nad Labem) není úkonem dle § 19a odst. 2 písm. a) ani písm. b) ZOHS.

V. 3. 4 Legitimní cíl

88. Úřad dále zkoumá, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl. Město v Preambuli Vyhlášky 6/2011, Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011 uvedlo, že hlavním účelem regulace je ochrana, zachování klidu, veřejného pořádku a důstojného prostředí pro výkon některých činností, zejména školství, zdravotnictví, sociální péče, církví a zvláště snaha zamezit působení negativních vlivů stále nových a nových technických zařízení na děti a mládež. Článek 2 Vyhlášky 3/2017 (vydané za účinnosti zákona o hazardních hrách) poté stanovuje, že je cílem regulovat provozování hazardních her na území města Lysá nad Labem ve smyslu § 12 zákona o hazardních hrách tak, aby byla v maximální možné míře omezena společenská rizika vyplývající z provozování některých hazardních her, a aby jejich provozování bylo zcela v souladu s veřejným pořádkem a dobrými mravy.
89. 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 notoriitou, 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*

¹¹⁵ Úřad je povinen dle § 19a odst. 4 ZOHS v případě narušení hospodářské soutěže orgánem územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy zaslat Ministerstvu vnitra pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže a na jeho žádost mu postoupit i správní spis.

pohledu jeví jako cíl legitimní.“ Úřad v souladu se závěry Ústavního soudu považuje cíl regulace provozu loterií městem Lysá nad Labem za legitimní.

V. 3. 5 Narušení hospodářské soutěže

90. Přestože město Lysá nad Labem sledovalo legitimní cíl, je nutné dále zkoumat, zda při provedení regulace provozování loterií narušilo hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS a zda je toto 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 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*“.¹¹⁶
91. Úřad přitom nepochybně zájem obcí na tom, aby bylo provozování loterií v obcích regulováno, tj. nepochybně, že existuje legitimní cíl pro jejich regulaci. 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/hazardních her 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.
92. Úřad proto zkoumal, zda jednání města směřovalo, byť jen k potenciálnímu narušení hospodářské soutěže. Regulace loterií prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce je s to negativním způsobem zasáhnout do hospodářské soutěže na trhu provozování loterií/hazardních her a na trhu provozování provozoven. Úřad přitom přihlíží k tomu, že s jakoukoli formou regulace loterií může být spojeno omezení hospodářské soutěže na daném trhu, spočívající například ve zvýhodnění některých provozovatelů provozoven a/nebo loterií, resp. hazardních her, oproti provozovatelům jiným nebo ve vyloučení některých provozovatelů provozoven a/nebo loterií, resp. hazardních her, z hospodářské soutěže. Stěžejní je proto posouzení, zda obec při uplatňování regulace zasáhla do

¹¹⁶ 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 z: <https://www.beck-online.cz>.

hospodářské soutěže způsobem, jenž by nebyl proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli, tedy zda narušila soutěž bez objektivně ospravedlnitelných důvodů.

93. Úřad je toho názoru, že k narušení soutěže na trhu provozování loterií/hazardních her 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 Lysá nad Labem při regulaci loterií Vyhláškami stanovilo objektivní a nediskriminační kritéria, na jejichž základě vybralo místa, na nichž lze provozování loterií umožnit, a zda tato kritéria byla soutěžitelům, jež chtějí působit na trhu provozování loterií/hazardních her a na trhu provozování provozoven, předem známá.

V. 3. 5. 1 Obecně závazné vyhlášky města Lysá nad Labem

94. Ze sdělení města vyplynulo, že adresní místa, na nichž je povoleno provozovat loterie, byla poprvé jmenovitě stanovena Vyhláškou 6/2011 a Vyhláškou 7/2011.¹¹⁷ Přílohy č. 1 těchto vyhlášek obsahovaly 17 adresních míst, pro jejichž výběr město použilo kritérium existence herny, tzn. zachování provozoven na místech sloužících jako herny v posledním čtvrtletí roku 2011, a kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky.¹¹⁸ Město dále sdělilo, že tato kritéria zohledňovalo u všech následně vydaných obecně závazných vyhlášek.
95. K městem stanoveným kritériím Úřad uvádí následující: Ačkoliv město sdělilo, že se všichni provozovatelé mohli seznámit s jeho konzistentním a neměnným přístupem k provozování loterií, toto tvrzení podpořilo pouze odkazem na kodex chování provozovatelů tvořící součást zprávy pro radu města a zastupitelstvo města z listopadu 2011. Ten se však týkal úpravy vnějšího vzhledu (např. odstranění světelných reklam) či provozního režimu provozovny (např. zavedení kamerového systému, přijetí opatření proti rušení nočního klidu) a neobsahoval žádná kritéria pro výběr adresních míst provozování loterií, ani z něj neplynul záměr zafixovat stav provozování loterií na území města a další adresní místa v budoucnu nepovolovat. Dodržování tohoto kodexu navíc nepředstavovalo nutnou podmínku pro zařazení adresního místa do seznamu povolených míst provozování loterií.
96. Město dále uvedlo, že proběhla dvě setkání provozovatelů se starostou města, na nichž se o výše uvedených kritériích hovořilo, tato setkání však k žádosti Úřadu město nedoložilo a jeho tvrzení je tedy neprůkazné. Kritéria by přitom měla být předem známá, tj. zveřejněná takovým způsobem, aby se soutěžitelé měli možnost s nimi v předstihu seznámit (např. vyvěšením na úřední desce) a regulace tak byla transparentní, a zároveň přezkoumatelná. Ke kritériu dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky Úřad uvádí, že toto kritérium lze považovat za objektivní a nediskriminační, neboť je

¹¹⁷ Pozn. Úřadu: Krátce na to přijatá Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011 seznam adresních míst stanovený Vyhláškou 6/2011 a Vyhláškou 7/2011 pouze převzala.

¹¹⁸ Pozn. Úřadu: Obecně závazné vyhlášky regulující loterie na území města Lysá nad Labem omezovaly dobu provozování loterií tak, jak je umožněno zákonem o loteriích a zákonem o hazardních hrách. Město kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky uplatnilo v případě provozovny na adresním místě Tyršova č. p. 220, kdy tuto adresu vyřadilo ze seznamu povolených míst Vyhlášky 7/2014, neboť provozovatel provozovny na tomto adresním místě nerespektoval městem stanovenou dobu provozování herních zařízení (viz blíže bod 38 tohoto rozhodnutí).

oprávněné, že obec má zájem na zachování veřejného pořádku na svém území a na vyřazení adres, se kterými má negativní zkušenost, z obecně závazné vyhlášky. Takový postup obce aproboval i Ústavní soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (Kladno). Obecně se tedy jedná o kritérium přijatelné, které lze navíc objektivně vyhodnotit a podložit, např. policejními záznamy o spáchaných přestupcích na jednotlivých adresách; mělo by se však vztahovat ke konkrétním provozovnám, nikoliv k objektům, ve kterých tyto provozovny sídlí, neboť provozovatel provozovny by neměl nést zodpovědnost za skutky, které se v objektu, kde má umístěnu provozovnu, mohly stát v dřívější době, kdy na daném místě vůbec nepůsobil.

97. Úřad dále uvádí, že postup obce při stanovení konkrétních adresních míst, kde je provozování loterií povoleno obecně závaznou vyhláškou, musí vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, který obec sleduje. Rovněž musí obec vysvětlit, podle jakého kritéria byla vybrána právě tato konkrétní adresní místa, a 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. 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.“*
98. Pokud jde o kritérium existence provozovny, z výše uvedených skutečností plyne, že město „zafixovalo“ ve Vyhlášce 6/2011, Vyhlášce 7/2011 a Vyhlášce 7/2011 z 21. prosince 2011 adresní místa, na kterých lze loterie provozovat, a omezilo tak možnost provozování loterií pouze na adresní místa, kde byly loterie provozovány v posledním čtvrtletí roku 2011. Jelikož město uvedlo, že všechny následně vydané obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií toto kritérium zohledňovaly, je zjevné, že před jejich vydáváním město znovu neprovádělo výběr adresních míst, pouze odstraňovalo ta adresní místa, na nichž se loterie přestaly provozovat (přičemž zároveň zohledňovalo i kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky, na jehož základě bylo ze seznamu adresních míst, na kterých je možné provozovat loterie, odstraněno adresní místo Tyršova č. p. 220).
99. Město tedy „zafixovalo“ místa, na nichž se nacházely provozovny loterií v posledním čtvrtletí roku 2011, aniž by pro jejich výběr stanovilo kritéria, která by byla objektivní, nediskriminační a předem známá.¹¹⁹ To platí i pro místa uvedená v následně vydaných obecně závazných vyhláškách (Vyhlášce 4/2012, Vyhlášce 8/2013, Vyhlášce 1/2014, Vyhlášce 3/2014, Vyhlášce 7/2014, Vyhlášce 6/2015, Vyhlášce 2/2016 a Vyhlášce 3/2017), neboť město před jejich vydáním neprovádělo znovu výběr adresních míst. Ačkoliv následně vydávanými obecně závaznými vyhláškami docházelo k odstraňování adresních míst, kde již loterie nebyly provozovány (vyjma adresního místa Tyršova č. p. 220, jež bude rozebráno v samostatné podkapitole), podstatné je, že již od schválení Vyhlášky 6/2011, Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky

¹¹⁹ Pozn. Úřadu: Dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky bylo městem stanoveno jako kritérium pro výběr adresních míst do obecně závazných vyhlášek města regulujících loterie až po přijetí Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011.

7/2011 z 21. prosince 2011 nebyl umožněn vstup na trh dalším (i potenciálním) zájemcům o provozování loterií na území města. V posuzovaném případě tak lze hovořit o „zafixování“ adresních míst s postupnou redukcí míst, kde již loterie provozovány nebyly (případně kde nebylo dodržováno kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky).

100. Úřad k tomu dále 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, resp. žádný mechanismus, dle kterého by postupovalo v případě, že by měl zájem na vymezený trh provozování loterií/hazardních her a provozování provozoven vstoupit nový soutěžitel na místě neuvedeném v obecně závazných vyhláškách. Tuto skutečnost město také potvrdilo ve svém vyjádření Úřadu, kde uvedlo, že pro posuzování žádostí případných zájemců o provozování loterií na území města nemá, kromě zavedených kritérií, stanoven žádný zvláštní postup (viz blíže bod 45 tohoto rozhodnutí). Město navíc dlouhodobě zcela jasně deklaruje, že nemá zájem o rozšiřování počtu adres – stav tak může být buď setrvalý, nebo klesající.
101. Město tedy nenastavilo postup (či mechanismus) pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování loterií na území města a ani nestanovilo žádná předem známá kritéria, která musí žadatel o zařazení nového adresního místa do obecně závazné vyhlášky splnit.¹²⁰ Úřad k tomu uvádí, že „zafixování“ míst (tak, jak bylo učiněno Vyhláškou 6/2011, Vyhláškou 7/2011 a Vyhláškou 7/2011 z 21. prosince 2011), na nichž se nacházejí provozovny k určitému datu, za situace, kdy město nestanovilo objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr těchto míst (a ani nenastavilo postup či mechanismus pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování loterií na území města), působí diskriminačně, neboť značně zvýhodňuje soutěžitele, kteří na vymezených trzích k danému datu působili. Výše uvedené závěry Úřadu platí i pro všechny následně vydané obecně závazné vyhlášky, neboť město pouze navázalo na zavedený způsob regulace formou stanovení konkrétních adresních míst, na kterých je možné loterie provozovat. Vzhledem k tomu, že město nestanovilo transparentní a předem známá kritéria pro výběr adresních míst, na nichž je možné loterie provozovat, a ani mechanismus pro nakládání s žádostmi případných zájemců o provozování loterií, je rozhodování města o povolení provozu loterií nepředvídatelné.

Adresní místo Tyršova č. p. 220

102. K adresnímu místu Tyršova č. p. 220 Úřad shrnuje, že bylo ze seznamu adresních míst, na nichž je povoleno provozovat loterie, vyřazeno Vyhláškou 7/2014, a to z důvodu nesplnění kritéria dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky ze strany provozovatele provozovny (blíže viz bod 38 tohoto rozhodnutí).¹²¹ Původní provozovatel

¹²⁰ Pozn. Úřadu: Ačkoliv Úřad uvedl, že kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky lze považovat za objektivní a nediskriminační, nejedná se o kritérium, jehož splnění by město mohlo zohledňovat při posuzování žádosti případného nového zájemce o provozování loterií na jeho území.

¹²¹ Pozn. Úřadu: Vyřazení adresního místa Tyršova č. p. 220 Vyhláškou 7/2014 z důvodu nerespektování kritéria dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky nepovažuje Úřad za problematické, neboť bylo ze strany města dostatečně odůvodněno a podloženo.

loterií, společnost VIKTORIAPLAY, poté projevil zájem o pokračování provozování loterií na uvedeném adresním místě (blíže viz bod 44 tohoto rozhodnutí). Z podkladů shromážděných ve spise pak vyplývá, že na adresním místě Tyršova č. p. 220 došlo ke zlepšení situace, neboť ve zprávě zastupitelstva města ze dne 21. června 2017 je zachycena diskuze dokládající konstatování Městské policie Lysá nad Labem, že na této adrese došlo ke zlepšení kázně po výměně provozovatele provozovny. Závěry provedeného auditu taktéž dokládají, že v případě uvažované rekonstrukce a splnění technických parametrů zákona o hazardních hrách by se jen těžko hledaly argumenty, proč toto adresní místo do seznamu povolených míst Vyhláškou 3/2017 nezařadit. Město ve sdělení Úřadu ze dne 17. října 2017 rovněž uvedlo, že „provozovatelé v I. pololetí 2017 prokázali, že mají snahu situaci řešit, jako tomu bylo u jiných podniků.“¹²² Na základě těchto skutečností bylo toto adresní místo doporučeno k zařazení do Vyhlášky 3/2017, což plyne i z důvodové zprávy k této vyhlášce, ve které je v rámci stanoviska k návrhu vyhlášky uvedeno, že: „Vzhledem ke zlepšení kázně a dodržování veřejného pořádku je navrženo zařadit zpět do seznamu míst provozovny v Tyršově ul. 220.“¹²³ Zastupitelstvo města však návrh na zařazení tohoto adresního místa neschválilo.

103. K žádosti Úřadu týkající se důvodu nevyhovění žádosti o znovuzařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 město nejdříve sdělilo, že vydávání obecně závazných vyhlášek nepodléhá správnímu řádu, na základě čehož není nutné uvádět žádná kritéria či zdůvodnění.¹²⁴ K opětovné žádosti Úřadu město jako důvod nezařazení adresy Tyršova č. p. 220 uvedlo nedodržování veřejného pořádku a příslušné obecně závazné vyhlášky. Ze stanoviska městské policie však vyplývá, že po změně provozovatele provozovny došlo ke zlepšení kázně, díky čemuž bylo adresní místo Tyršova č. p. 220 znovu doporučeno k zařazení mezi adresní místa, na nichž je povoleno provozovat loterie; uváděný důvod vyřazení předmětného adresního místa tak pomínil. Ani záznam ze zasedání zastupitelstva města ze dne 21. června 2017 žádný z důvodů uvedených městem nepodporuje, pouze dokládá konstatování jednoho ze zastupitelů, že se do seznamu dostala jedna nová, resp. staronová herna, v Tyršově ulici, která by tam býti neměla, neboť zastupitelstvo města již v minulosti prohlásilo, že žádná nová místa se zřizovat nebudou. Žádný jiný důvod nezařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 do Vyhlášky 3/2017 v rámci předmětného zasedání zastupitelstva města uveden nebyl. V daném případě je tak zřejmé, že město Úřadu zdůvodňovalo zamítavé rozhodnutí o obnovení provozování loterií na adresním místě Tyršova č. p. 220 pouze nahodilými argumenty subjektivního charakteru, záznam ze zasedání zastupitelstva ze dne 21. června 2017 totiž dokládá, že město ve skutečnosti postupovalo v souladu se svým dlouhodobým záměrem seznam adresních míst provozování loterií nerozšiřovat, kdy samo uvedlo, že počet adres může být buď setrvalý, nebo klesající. Z výše uvedených důvodů se tedy postup města při rozhodování o vyhovění/nevyhovění návrhu na zařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 neopíral o žádná objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria (a ani mechanismus pro

¹²² Viz dokument s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹²³ Viz přílohu č. 1 dokumentu s poř. č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹²⁴ Pozn. Úřadu: Ačkoliv město v přípisu ze dne 2. června 2020 uvedlo jako důvod nezařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 nesplnění technických požadavků provozovny dle zákona o hazardních hrách, na dotaz Úřadu objasnilo přípisem ze dne 7. července 2020, že „splnění technických požadavků nemohlo být a nebylo zavedeno jako kritérium pro zařazení adresy do příslušné OZV.“ Město navíc Úřadu sdělilo, že při posuzování zařazení jednotlivých adres do Vyhlášky 3/2017 přihlédlo k závěru auditu pouze jako příp. podpůrnému argumentu. Viz dokument s poř. č. 36 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

nakládání s žádostmi případných uchazečů o provozování loterií na území města). Pokud však město nedisponuje jasně stanovenými předem známými kritérii, která musí uchazeči o provozování loterií na území města splnit (resp. mechanismem pro nakládání s žádostmi nových zájemců), nemůže objektivně posoudit žádnou žádost o provozování loterií; pokud tak přesto učiní, je jeho postup nepřezkoumatelný.

104. Úřad k tomu dále uvádí, že město je bezesporu oprávněno stanovit, jaké aspekty jsou pro něj při regulaci loterií důležité a jakým způsobem kritéria regulace nastaví, provozovatelé loterií by však měli být s to si ověřit, že nastavení kritérií umožnilo rovný přístup všech soutěžitelů k možnosti provozování loterií, a že nedošlo k nedůvodnému zvýhodnění nebo vyloučení některých z nich z hospodářské soutěže v důsledku netransparentního a diskriminačního postupu při tvorbě regulace loterií, resp. výběru adresních míst, na nichž lze loterie provozovat. Ačkoliv byl postup města oprávněný v případě vyřazení předmětného adresního místa z Vyhlášky 7/2014, nelze totéž konstatovat v případě jeho nezařazení do Vyhlášky 3/2017, neboť, jak již vyplývá, z výše uvedeného takový postup města se Úřadu jeví jako netransparentní, a tedy nepřezkoumatelný.
105. Úřad tedy shrnuje, že ve správním řízení bylo prokázáno, že město Lysá nad Labem aplikovalo v Úřadem posuzovaném období od 1. prosince 2012 regulaci loterií na základě Vyhlášky 6/2011, Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011, ve kterých povolilo provozování loterií na konkrétně určených místech, přičemž nestanovilo předem objektivní kritéria, dle nichž by výběr adresních míst byl proveden za rovných a nediskriminačních podmínek (za jediné objektivně hodnotitelné kritérium bylo možno považovat kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky),¹²⁵ a jež by byla zájemcům (stávajícím provozovatelům i těm, kteří by se o provozování chtěli ucházet) v dostatečném předstihu známá; podobně nestanovilo žádný mechanismus, jak bude nakládat s novými žádostmi o provozování loterií na území města. Takto provedený výběr míst provozování loterií nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální ke stanovenému cíli regulace. Totéž platí i pro následně vydané obecně závazné vyhlášky, tzn. Vyhlášku 4/2012, Vyhlášku 8/2013, Vyhlášku 1/2014, Vyhlášku 3/2014, Vyhlášku 7/2014, Vyhlášku 6/2015, Vyhlášku 2/2016 a Vyhlášku 3/2017, neboť město před jejich přijetím fakticky neprovádělo nově výběr míst, nýbrž jen převzatá adresní místa povolená Vyhláškou 6/2011, Vyhláškou 7/2011 a Vyhláškou 7/2011 z 21. prosince 2011 postupně redukovalo, resp. odnímalo místa, v nichž již loterie přestaly být provozovány, vyjma jednoho případu vyřazeného v důsledku dlouhodobého nerespektování kritéria dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky.
106. Výše uvedené jednání města bylo v období od 1. prosince 2012 do 3. září 2019 způsobilé narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování loterií/hazardních her a na trhu provozování provozoven (na tomto trhu do 31. prosince 2016) ve městě Lysá nad Labem. Úřad shledává narušení hospodářské soutěže jako potenciální i v období od 1. ledna 2018 (tj. od účinnosti Vyhlášky 3/2017, kterou nebylo adresní místo Tyršova č. p. 220 zařazeno mezi adresní místa, na kterých je umožněno provozovat loterie), neboť zájem o opětovné

¹²⁵ Pozn. Úřadu: Ačkoliv kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky považuje Úřad za nediskriminační a objektivní, „zafixování“ míst, na nichž se nacházejí provozovny k určitému datu, za takové kritérium považovat nelze – viz body 98 až 101 tohoto rozhodnutí. Úřad proto způsob provedení regulace jako celku posoudil tak, že kritéria pro výběr adresních míst nesplňují shora uvedené požadavky.

provozování loterií na tomto adresním místě nebyl Úřadu společností VIKTORIAPLAY blíže upřesněn, ani doložen. Ačkoliv tento provozovatel loterií městu telefonicky potvrdil, že bude v roce 2018 usilovat o zařazení provozovny do seznamu povolených adresních míst, tento záměr ani úsilí nakonec nebyly reálně potvrzeny žádostí o obnovení provozování loterií na předmětném adresním místě. Městem poskytnuté informace rovněž neobsahují jasné sdělení o tom, od kdy a jak dlouho tento zájem uvedeného provozovatele loterií trval. Společnost VIKTORIAPLAY mohla pokračovat v provozování loterií na tomto adresním místě až do konce roku 2017, nicméně v důsledku následného tříletého negativního provozního výsledku společnosti její akcionáři v roce 2020 požádali představenstvo o okamžité ukončení provozu loterií a uskutečnění nezbytných kroků vedoucích k utlumení činnosti v této oblasti.¹²⁶

V. 3. 5. 2 Dopad na soutěžitele působící na relevantním trhu, objektivně ospravedlnitelné důvody

107. Město uvedlo, že nepovažuje zvolená kritéria za diskriminační; stanovenou metodiku dodržuje od roku 2011 a vystupuje tak vůči provozovatelům zcela konzistentně a předvídatelně. Město navíc dlouhodobě zcela jasně deklaruje, že nemá zájem o rozšiřování počtu povolených adresních míst, počet provozoven tedy může pouze klesat. V této souvislosti město také dříve uvedlo, že Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 a Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011 byly připraveny podle obecně závazné vyhlášky města Kladna, které s uvedeným zněním uspělo i u Ústavního soudu, neboť bylo shledáno v souladu s platnou právní úpravou.
108. Úřad k tomu uvádí, že ze závěrů publikovaných v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. září 2011 vyplývá, že (i) má obec Ústavou garantované právo regulovat na svém území provoz loterií, (ii) pokud tak obec činí prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, ve které stanoví konkrétní místa, kde provoz loterií povolí, reguluje tak práva a povinnosti v podstatě přesně individualizovaných subjektů, což může představovat zneužití působnosti obce a ve svém důsledku také nezákonnost a protiústavnost dané obecně závazné vyhlášky, (iii) takový způsob regulace, kdy jsou v obecně závazné vyhlášce vymezena konkrétní místa s povolením k provozu loterií, lze akceptovat pouze tehdy, pokud není v rozporu s principem rovnosti; regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti musí být jednoznačně objektivně ospravedlnitelná a nesmí být výrazem libovůle, (iv) ve vztahu k regulaci loterií prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí 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. Ústavní soud případ města Kladna s ohledem na výše uvedené posoudil a shledal, že regulace loterií provedená v obecně závazné vyhlášce č. 46/10, o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Kladna nepředstavuje porušení principu rovnosti, není výrazem libovůle a je objektivně ospravedlněná, a tedy není nezákonná ani protiústavní. Úřad však nesdílí názor účastníka řízení, že Vyhlášky nejsou diskriminační, a to z následujících důvodů.

¹²⁶ Výroční zpráva k datu 31. prosince 2019 společnosti VIKTORIAPLAY, dostupná z: <https://or.justice.cz/ias/ui/vypis-sl-detail?dokument=62031791&subjektId=4629&spis=541121>. Viz přílohu č. 11 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

Dopad na provozovatele hazardních her/loterií

109. Povolení k provozování loterií dle zákona o loteriích obsahuje mj. schválení umístění loterie.¹²⁷ Pokud místo, jež je uvedeno v příslušném povolení, nebude zároveň povoleno v obecně závazné vyhlášce, správní orgán, který povolení vydal (tj. obecní úřad či Ministerstvo financí), přistoupí k jeho zrušení.¹²⁸ Obecně závazná vyhláška regulující provoz loterií má tedy přímý dopad na provozovatele, jež provozovali loterie na jiném místě než v místech, která jsou povolena v době její účinnosti.
110. Město postupem při regulaci loterií v Úřadem posuzovaném období od 1. prosince 2012 do 3. září 2019 zvýhodnilo provozovatele loterií na povolených adresních místech, neboť jim umožnilo provozovat loterie, aniž by pro výběr adresních míst provozování byla předem nastavena objektivní a nediskriminační kritéria, jež by v těchto místech provozovatelé splňovali. Touto regulací město „zafixovalo“ stav adresních míst, na nichž je možné provozovat loterie, k poslednímu čtvrtletí roku 2011, a vyloučilo možnost provozování loterií na jiných adresních místech. Tento postup měl dopad na potenciální konkurenty, tedy provozovatele loterií, kteří by zamýšleli vstoupit na trh provozování loterií, neboť by nemohli provozovat loterie na místě nepovoleném obecně závaznou vyhláškou a rovněž by měli obtížnější pozici k umístění svých zařízení do provozoven, které se nacházely na seznamu povolených adresních míst.¹²⁹ S účinností zákona o hazardních hrách pak takoví potenciální konkurenti mají ještě obtížnější pozici, neboť v souladu s jeho § 65 odst. 2 mohou být hazardní hry v konkrétním herním prostoru provozovány vždy pouze jedním provozovatelem, kterému byla vydána povolení v souladu s tímto zákonem.¹³⁰ Potenciální zájemce o provozování

¹²⁷ Viz např. § 19 odst. 1 písm. b) zákona o loteriích. Blíže viz Metodický pokyn Ministerstva financí k dokládání právního titulu k umístění loterií a jiných podobných her na provozovně, dostupný z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/archiv-zakon-c-202-1990-sb/podminky-pro-povolovani-loterii/vseobecne-podminky/metodicky-pokyn-k-dokladani-pravniho-tit-16524>. Jednou z povinných příloh k žádosti o povolení loterií bylo doložení právního titulu k umístění technického zařízení nebo jiné loterie do konkrétní provozovny. Nejčastějšími právními tituly dokládány ze strany provozovatelů loterií byly smlouvy o nájmu, podnájmu, smlouvy o umístění technického zařízení a smlouvy o obsluze technického zařízení. Jednou ze stran smlouvy musel být vždy provozovatel, který žádá o povolení loterie (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 registrem územní identifikace, adres a nemovitostí = RUIAN), přičemž tato adresa musela být identická s adresou uvedenou v žádosti provozovatele o povolení loterie. Viz přílohu č. 6 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹²⁸ Pozn. Úřadu: Obec byla povinna dle zákona o loteriích zaslat obecně závaznou vyhlášku o regulaci loterií Ministerstvu financí. 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 z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/casto-kladene-dotazy>. Viz přílohu č. 16 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS. 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.

¹²⁹ Umístění loterií do Vyhláškami (vyjma Vyhlášky 3/2017 vydané již za účinnosti zákona o hazardních hrách) povolených adresních míst bylo značně ztíženo, neboť provozovatel by musel získat souhlas stávajícího provozovatele povolené provozovny, aby v ní mohl své podnikání umístit, požádat o povolení k provozování loterií v tomto adresním místě (s doložením právního titulu k užívání provozovny) a v neposlední řadě to záviselo i na velikosti provozovny, zda bude způsobilá k rozšíření provozování loterií.

¹³⁰ K tomu viz body 54 a 55 tohoto rozhodnutí.

hazardních her tak již nadále nemůže žádat o povolení k provozování v provozovně, ve které již provozuje hazardní hry jiný provozovatel.

111. Pokud jde o dopad Vyhlášky 3/2017 přijaté již za účinnosti zákona o hazardních hrách, město rovněž před jejím přijetím nestanovilo objektivní a předem známá kritéria pro výběr míst provozování (zohledňující cíl regulace), dle nichž by do této vyhlášky rovným a transparentním postupem vybralo místa provozování hazardních her. Negativní dopad na provozovatele hazardních her (na soutěž mezi provozovateli hazardních her) spatřuje Úřad v následující skutečnosti. Zákon o hazardních hrách umožňuje obci v § 98 odst. 1 písm. c) žadateli, kterému bylo uděleno základní povolení k provozování příslušné hazardní hry, nevydat povolení k umístění herního prostoru na určité adrese, bude-li toto umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Pokud tedy město nemělo pro výběr míst provozování hazardních her předem stanovena objektivní kritéria, nemůže být zamítavé rozhodnutí o umístění herního prostoru vydané z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou objektivně ospravedlnitelné a nutně žadatele diskriminuje vůči jeho konkurentům působícím na takto (bez existence objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií) vybraných místech provozování hazardních her. Postupem města při výběru míst provozování do Vyhlášky 3/2017 tak byli nedůvodně zvýhodněni soutěžitelé působící na trhu provozování hazardních her vůči potenciálním konkurentům, kteří by zamýšleli na daný trh vstoupit.

Dopad na provozovatele provozoven

112. Obecně závazná vyhláška regulující provoz loterií má dopad rovněž na provozovatele provozoven, neboť pokud bude provozovna 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.
113. Tím, že město nemělo nastavena objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr povolených míst provozování loterií, byli zvýhodněni od 1. prosince 2012 do 31. prosince 2016 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, jaký byl na území města v posledním čtvrtletí roku 2011, 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 ve Vyhláškách 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.
114. S tím, jak se v důsledku účinnosti zákona o hazardních hrách stává provozovatel hazardních her nutně zároveň i provozovatelem provozovny (herního prostoru), dopady rozdělené za účinnosti zákona o loteriích na provozovatele loterií a provozovatele provozoven se *de facto* sjednocují v dopadu na jeden subjekt – provozovatele hazardních her dle zákona o hazardních hrách – jak je popsáno výše v bodech 54 až 55 tohoto rozhodnutí.

Objektivně ospravedlnitelné důvody

115. Město jako účel regulace provozování loterií na svém území v Preambuli Vyhlášky 6/2011, Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011 uvedlo ochranu, zachování klidu, veřejného pořádku a důstojného prostředí pro výkon některých činností, zejména školství, zdravotnictví, sociální péče, církví a zvláště pak zamezení negativních vlivů stále nových a nových technických herních zařízení na děti a mládež. Ve Vyhlášce 3/2017 poté stanovilo základní cíle, do nichž patří výrazné omezení negativních sekundárních jevů spojených s provozem heren a kasin, kterými jsou mimo jiné rušení nočního klidu, zvýšená kriminalita, narušování běžného denního života v okolí heren, časté prohry bez limitu a z toho vyplývající zadluženost.
116. Úřad již výše konstatoval, že považuje cíl regulace provozu loterií městem Lysá nad Labem 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 Vyhláškách 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.

Posouzení zproštění odpovědnosti účastníka řízení za přestupek

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 zákonem o ochraně hospodářské soutěže, přičemž nelze rozumně předpokládat, že by tuto překážku nebo její následky odvrátil nebo překonal i při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné k zabránění přestupku požadovat. V praxi se bude jednat o překážku, která bývá v soukromoprávních předpisech označována jako tzv. „vis major“ (vyšší moc).¹³¹
118. 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.

¹³¹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 155/2009 Sb., dtto důvodovou zprávu k § 21 přestupkového zákona.

V. 4 Závěr právního posouzení

119. V rámci posouzení jednání města jako orgánu veřejné správy Úřad ověřil, že toto jednání naplňuje znaky porušení § 19a odst. 1 ZOHS; město jednalo při vydávání Vyhlášek ve vrchnostenském postavení (a nejedná se přitom o „výluku“ z dozorové pravomoci Úřadu dle § 19a odst. 2 ZOHS), a ač sledovalo svým jednáním legitimní cíl, Úřad dospěl k závěru, že od 1. prosince 2012 do 3. září 2019 bylo jednání města způsobilé narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování loterií/hazardních her a rovněž na trhu provozování provozoven (u tohoto trhu do 31. prosince 2016, tj. do nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách) ve městě Lysá nad Labem, a to tím, že zvolilo individualizovanou regulaci míst, na nichž bylo možné provozovat loterie, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Úřad má tedy za prokázané, že regulace provozování loterií obsažená ve Vyhláškách (Vyhlášce 6/2011, Vyhlášce 7/2011, Vyhlášce 7/2011 z 21. prosince 2011, Vyhlášce 4/2012, Vyhlášce 8/2013, Vyhlášce 1/2014, Vyhlášce 3/2014, Vyhlášce 7/2014, Vyhlášce 6/2015, Vyhlášce 2/2016 a Vyhlášce 3/2017) nebyla proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace, neboť pro ni neexistovaly objektivně ospravedlnitelné důvody. Účastník řízení tak naplnil skutkovou podstatu přestupku porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS.
120. 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, přičemž protiprávní stav udržoval po celé posuzované období až do 3. září 2019, tj. do okamžiku doručení oznámení o zahájení správního řízení. Protiprávní stav byl udržován od 1. prosince 2012 po celou dobu účinnosti Vyhlášek, neboť loterie bylo možné provozovat pouze na místech určených těmito obecně závaznými vyhláškami, aniž by tato místa byla vybrána způsobem, jenž není v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. 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 objektivním, předem známým a nediskriminačním způsobem; k tomu může využít i podmínky objasněné ve Stanovisku Úřadu.¹³² Přijetím Vyhlášky 6/2011, Vyhlášky 7/2011 a Vyhlášky 7/2011 z 21. prosince 2011 došlo k „zafixování“ stavu adresních míst, na nichž je na území města možné provozovat loterie, k poslednímu čtvrtletí roku 2011. Výběr těchto povolených adresních míst nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Tento seznam adresních míst byl v následně vydaných obecně závazných vyhláškách převzat, vyjma těch adresních míst, která byla z důvodu zániku provozovny či na základě

¹³² 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 nález 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 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. 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 předestřít a obhájit.“

nesplnění kritéria dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky vyřazena. Ke změně nedošlo ani při přijetí všech následujících obecně závazných vyhlášek, včetně Vyhlášky 3/2017, která je účinná dosud; k napravení vytýkaného stavu tak nedošlo. Úřad proto dospěl k závěru, že protiprávní stav vyvolaný Vyhláškou 6/2011, Vyhláškou 7/2011 a Vyhláškou 7/2011 z 21. prosince 2011, jenž nebyl odstraněn ani následně přijatými obecně závaznými vyhláškami, byl městem udržován po celou dobu trvání posuzovaného skutku (tj. od 1. prosince 2012 až do 3. září 2019). Uvedený skutek trval 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 byl dle § 19a ZOHS postižitelný od 1. prosince 2012 po celou dobu svého trvání až do 3. září 2019.

121. Úřad má tedy za prokázané, že účastník řízení, město Lysá nad Labem, porušil § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS tím, že ve Vyhlášce 6/2011, Vyhlášce 7/2011, Vyhlášce 7/2011 z 21. prosince 2011 a v následujících obecně závazných vyhláškách, tj. ve Vyhlášce 4/2012, Vyhlášce 8/2013, Vyhlášce 1/2014, Vyhlášce 3/2014, Vyhlášce 7/2014, Vyhlášce 6/2015, Vyhlášce 2/2016 a ve Vyhlášce 3/2017, stanovil místa, na kterých je povoleno provozování vybraných loterií, resp. hazardních her, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Uvedené jednání bylo v posuzovaném období od 1. prosince 2012 do 3. září 2019 způsobilé narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování loterií/hazardních her a také na trhu provozování provozoven (u tohoto trhu do 31. prosince 2016, tj. do nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách) ve městě Lysá nad Labem.

VI. Vyměření pokuty

VI. 1 Východiska pro uložení pokuty

122. 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.
123. 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.
124. 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 „*Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*“ uveřejněný v dubnu 2018 (dále též „**Postup**“),¹³³ jehož účelem je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude Úřad postupovat při stanovování

¹³³ Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Methodika_pokut_2018_04.pdf. Viz přílohu č. 10 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

výše pokut. Postup se aplikuje na správní řízení zahájená Úřadem po jeho účinnosti, což je i v tomto případě. Dosavadní „Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění“ uveřejněné v dubnu 2007 (dále též „Zásady“),¹³⁴ neupravovaly postup při stanovení pokuty orgánům veřejné správy a tento byl nastaven rozhodovací správní praxí Úřadu. Postup nově v čl. 4 zahrnuje i kritéria pro odlišný rámec u výpočtu pokuty pro orgány veřejné správy oproti soutěžitelům a reflektuje tak správní praxi Úřadu, jež je odůvodněna odlišnostmi danými z povahy věci a Úřad neshledal důvody se od ní odchýlit.

125. 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 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.“
126. Jedním z kritérií vymezených v čl. 4.2 Postupu, jež Úřad 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 v délce 1 roku, uvážil koeficient 1 a pro dobu trvání 10 a více let koeficient 3, přičemž mezi těmito hodnotami koeficient roste lineárně. Uvedené rozpětí nastavil Úřad v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty 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.
127. Při stanovení základní částky pokuty za závažnost Úřad u orgánů veřejné správy vychází z čl. 4.2 Postupu. Skutková podstata přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS zahrnuje široké spektrum jednání orgánů veřejné správy s různým dopadem na hospodářskou soutěž. Úřad proto považuje za účelné zvažovat při výměře pokuty za jednání orgánů veřejné správy celou řadu kritérií (relevantních pro daný případ), aby byl schopen zohlednit širokou škálu závažnosti takového jednání z hlediska jeho nebezpečnosti pro hospodářskou 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, přičemž Úřad ho takto nastavil v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty správní praxí.
128. 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 mají působnost toliko na jejich území. Úřad proto při stanovení pokuty zohlednil 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 a s ohledem na celkový mechanismus výpočtu pokuty stanovil v rozpětí od 0,05 do 3 s tím, že v případě obcí do 20

¹³⁴ Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/SoftLaw/zasady_stanovovani_pokut.pdf.

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.¹³⁵ 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 0,15,¹³⁶ pro 10 000 obyvatel odpovídající koeficientu 0,3, pro 100 000 obyvatel odpovídající koeficientu 2,¹³⁷ pro 1 milion obyvatel a více koeficient 3, přičemž v rámci těchto hranic se koeficient odpovídající počtu obyvatel stanoví lineárně.

129. 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 proporcionálně 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.
130. 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 ukládaných orgánům veřejné správy.

VI. 2 Vyměření pokuty

131. 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.

¹³⁵ 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 2020, dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/121739326/1300722001.pdf/3554a4b2-118f-46ae-9105-8764faa1d6eb?version=1.1>. Viz přílohu č. 5 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹³⁶ Pozn. Úřadu: 5 800 obcí (to je více než 92 % z celkového počtu 6 254) má méně než 3 000 obyvatel a 322 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 2020, dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/121739326/1300722003.pdf/f9160497-cec0-4750-a293-77ef7bce1092?version=1.1>. Viz přílohu č. 4 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

¹³⁷ 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 2020, dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/121739326/1300722003.pdf/f9160497-cec0-4750-a293-77ef7bce1092?version=1.1>. Viz přílohu č. 4 dokumentu s poř. č. 38 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

132. 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 128 tohoto rozhodnutí) a dále hodnotil délku protisoutěžního jednání. V dalším kroku vyhodnotil existenci případných polehčujících a přitěžujících okolností, které vedou ke snížení nebo zvýšení pokuty.

Závažnost přestupku

133. 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. Přestupkový zákon dále v § 38 přinesl demonstrativní výčet možných kritérií pro určení povahy a závažnosti přestupku.
134. V tomto rozhodnutí Úřad deklaruje porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS (blíže viz bod 120 tohoto rozhodnutí).
135. 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;¹³⁸ přičemž tato skutečnost se významným způsobem promítla do snížení výsledné výše koeficientu závažnosti. Účastník řízení však neprovedl regulaci loterií ve městě Lysá nad Labem způsobem, jenž by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace (viz bod 119 tohoto rozhodnutí) a svým postupem tak bez objektivně ospravedlnitelných důvodů některé soutěžitele zvýhodnil, čímž jiným soutěžitelům ztížil či znemožnil působení na relevantním trhu, přičemž tato skutečnost se promítla do výsledné výše koeficientu závažnosti jeho vyšší hodnotou (v rámci škály do maximální hodnoty 3). Úřad však zároveň zohlednil, že po celé vymezené období došlo jednáním účastníka řízení pouze k potenciálnímu narušení hospodářské soutěže, a nikoliv k narušení skutečnému. Dále Úřad zohlednil, že nebylo prokázáno, že měl účastník řízení z narušení hospodářské soutěže přímý prospěch, přičemž takové zjištění by případně vedlo k vyšší hodnotě koeficientu závažnosti. Úřad proto v souhrnu vyhodnotil koeficient závažnosti vytýkaného jednání hodnotou 1,1 (v rámci škály do jeho maximální hodnoty 3). Dále Úřad zohlednil rozsah dotčeného území, jenž odráží počet obyvatel města Lysá nad Labem (9 717),¹³⁹ který odpovídá v souladu s východiskem specifikovanými v bodě 127 tohoto rozhodnutí hodnotě koeficientu počtu obyvatel ve výši 0,293 (se zaokrouhlením na tři desetinná místa dolů).
136. Pokud jde o délku trvání porušení ZOHS, v řízení bylo prokázáno, že posuzovaný skutek trval od 1. prosince 2012 do 3. září 2019 (k okamžiku doručení oznámení o zahájení správního řízení). Pro výpočet pokuty tedy Úřad vycházel z trvání posuzovaného protisoutěžního jednání

¹³⁸ Z nálezu ÚS 56/10 vyplývá, že je notorií, že loterie se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit. Herny lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám se staly typickým kódečkem 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.

¹³⁹ Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721903.pdf/ea01e710-2ae5-49f3-8792-ebb384754346?version=1.0>.

v délce 6 let a 9 měsíců a s ohledem na ni stanovil koeficient času ve výši 2,27 (se zaokrouhlením na 2 desetinná místa dolů).

137. Základní částka pokuty po zohlednění výše uvedeného tak činí 280 699 Kč.

Přitěžující a polehčující okolnosti

138. 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 polehčující nebo přitěžující okolnosti, které by byly důvodem ke snížení nebo zvýšení pokuty. Přestupkový zákon uvádí demonstrativní výčet možných polehčujících a přitěžujících okolností v § 39¹⁴⁰ a § 40.
139. Úřad uvážil, že ke dni zahájení správního řízení (tedy 3. září 2019) byla zveřejněna řada prvostupňových a druhostupňových rozhodnutí Úřadu týkajících se porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže obecně závaznými vyhláškami regulujícími provozování loterií (rozhodnutí Bílina nabylo právní moci 13. listopadu 2017, rozhodnutí Děčín nabylo právní moci 16. května 2018, rozhodnutí Karlovy Vary nabylo právní moci 1. listopadu 2018, rozhodnutí Nučice nabylo právní moci 20. prosince 2018, rozhodnutí Varnsdorf nabylo právní moci 12. února 2019 a rozhodnutí Česká Lípa nabylo právní moci 2. července 2019). Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 a Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011 byly přijaty v době, kdy ještě nebylo vydáno Stanovisko (z 1. září 2014), ani Informační list (z listopadu 2014). V době přijetí poslední šetřené Vyhlášky 3/2017, tedy 21. června 2017, již byly tyto dva dokumenty reprezentující obecný postoj Úřadu k výkladu § 19a ZOHS a k regulaci loterií obcemi veřejnosti dostupné.¹⁴¹ Městu tedy nic nebránilo nejméně po přijetí Stanoviska příp. Informačního listu Úřadem nastavit podmínky regulace loterií/hazardních her ve městě s využitím informací v uvedených dokumentech. S ohledem na výše uvedené Úřad neshledal důvody pro snížení základní částky pokuty.
140. Vzhledem k absenci přitěžujících či polehčujících okolností, na jejichž základě by Úřad zvýšil nebo snížil základní částku pokuty, výsledná částka pokuty po zaokrouhlení na celé tisíce dolů činí 280 000 Kč.
141. Závěrem se Úřad zabýval tím, zda stanovená pokuta nebude pro účastníka řízení likvidační. Z veřejně dostupných zdrojů¹⁴² vyplývá, že schválený rozpočet města na rok 2021 počítá s celkovými příjmy ve výši 298 796 tis. Kč a celkovými výdaji ve výši 634 796 tis. Kč. Uložená pokuta ve výši 280 tis. Kč představuje pouze 0,094 % celkových příjmů a 0,044 % celkových výdajů města Lysá nad Labem. S ohledem na to, že uložená pokuta nepředstavuje výraznější zvýšení předpokládaných výdajů, nelze ji považovat za likvidační.
142. 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

¹⁴⁰ Pozn. Úřadu: Pro řízení u Úřadu platí § 39 [s vyloučením písm. b)] přestupkového zákona.

¹⁴¹ Pozn. Úřadu: Uvedené dokumenty byly dostupné i v případě předchozích Vyhlášek přijímaných po listopadu 2014.

¹⁴² Viz schválený rozpočet města Lysá nad Labem za rok 2021, dostupný z: <https://mestolysa.cz/cz/samosprava/rozpocety/rozpocety-mesta-lysa-nad-labem/schvaleny-upraveny-rozpocet-2021-1-rozpocetove-opatreni>.

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.

VII. Závěr

143. Ze všech shora uvedených důvodů Úřad konstatuje, že městu Lysá nad Labem bylo prokázáno spáchání přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, kterého se dopustilo porušením § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS při regulaci loterií ve městě. Proto Úřad rozhodl v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

VIII. Vyjádření Úřadu k námitkám účastníka řízení

144. Níže provádí Úřad vypořádání námitek uplatněných účastníkem řízení v rámci správního řízení, jakož i ve Vyjádření, které nebyly doposud vypořádány v rámci shora provedeného rozboru posuzovaného přestupku.

Nepřezkoumatelnost a nesprávnost vymezení relevantního geografického trhu

145. Účastník řízení uvádí, že považuje způsob vymezení relevantního trhu za nepřezkoumatelný a vycházející z nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť Úřad při vymezování relevantního geografického trhu nerozlišuje mezi trhem provozování loterií/hazardních her a trhem provozování provozoven. Účastník řízení dovozuje, že se vymezení týká výlučně trhu provozování loterií/hazardních her a Úřad se tedy nezabýval, resp. řádně neodůvodnil svůj závěr o geografickém rozměru s ohledem na trh provozování provozoven, což způsobuje nepřezkoumatelnost jeho závěrů. Způsob jeho geografického vymezení je však dle účastníka řízení nepřezkoumatelný i ve vztahu k trhu provozování loterií/hazardních her, neboť Úřad učinil pouze ničím nepodloženou a nekvalifikovanou úvahu, že relevantní geografický trh je třeba vymezit jako „lokální“. Chybí tak analýza, která by zkoumala chování spotřebitelů, anebo provozovatelů loterií, přičemž to, že je geografický trh determinován územní působností obecně závazných vyhlášek, neodpovídá ekonomické realitě. Účastník řízení to demonstruje na příkladu kasina KAJOT v obchodním centru Olympia Brno (U Dálnice 777, Modřice), kde v části tohoto centra je provozování loterií povoleno a je zde umístěno právě kasino KAJOT (město Modřice stanovilo adresní místa, kde je provozování loterií povoleno), a ve druhé části obchodního centra platí nulová tolerance technické hry (statutární město Brno uplatňuje zákaz technické hry na celém území). Účastník řízení proto navrhuje doplnit dokazování tak, aby Úřad na základě ekonomických teorií založených na spotřebitelském chování řádně vymezil geografický rozměr relevantního trhu provozování loterií/hazardních her.
146. Dále dle účastníka řízení Úřad vůbec neodůvodňuje, proč by geografický rozměr relevantního trhu provozování provozoven měl být ohraničen právě územím města Lysá nad Labem. Jím učiněný závěr je tedy bez dalšího nepřezkoumatelný. Účastník řízení navrhuje doplnit dokazování tak, aby Úřad rovněž na základě ekonomických teorií založených na chování subjektů poptávajících přístup k nebytovým prostorům řádně vymezil geografický rozměr relevantního trhu provozování provozoven.

Vyjádření Úřadu

147. K námitce účastníka řízení týkající se geografického vymezení trhu Úřad uvádí následující: Město přijalo regulaci provozování loterií obsaženou ve Vyhláškách pro celé území města.

Situace v příkladu uvedeném účastníkem řízení, kdy hranice mezi městy může procházet obchodním centrem, tedy neznámá, že mají být obě části obchodního centra součástí stejného geografického relevantního trhu. Na jednu část obchodního centra se regulace statutárního města Brna nevztahuje, čímž zde neprobíhá vztah nabídky a poptávky za dostatečně homogenních podmínek jako ve druhé části obchodního centra, která regulaci statutárního města Brna podléhá (regulací stanovené podmínky pro provozování loterií na území statutárního města Brna se zcela liší od těch, které svou regulací nastavilo město Modřice). Podobně je tomu v případě, nastaví-li stát (ČR) regulaci v určité oblasti podnikání na svém území. Území okolních států ani jejich příhraniční oblasti nebudou nutně součástí geografického trhu vymezeného pro účely posouzení jednání státu z hlediska hospodářské soutěže, neboť na těchto územích budou/mohou být podmínky vztahu nabídky a poptávky zcela odlišné. Judikatura citovaná účastníkem řízení se vztahuje k vymezení relevantního trhu, a to z hlediska věcného – jaké zboží by pro spotřebitele bylo z hlediska poptávaného účelu užití jeho substitutem – k uspokojování jejich určité potřeby (např. při omezení dostupnosti užívaného zboží či určitém zvýšení jeho ceny dodavatelem s tržní silou) a také z hlediska geografického – z jaké oblasti by na takové substituty mohli spotřebitelé ještě dosáhnout za dostatečně srovnatelných podmínek. Provedením průzkumů chování spotřebitelů pak lze v těchto případech odůvodnit např. širší nebo naopak užší vymezení produktového trhu a v návaznosti na to také jeho geografický rozměr.

148. Dle Úřadu však není v posuzovaném případě účelné zjišťovat data o chování spotřebitelů (zda se rozhodnou využívat nabídku loterií na místech nacházejících se mimo území města a v jak širokém okolí) a provádět analýzy pro geografické vymezení relevantního trhu. Úřad v tomto řízení totiž posuzuje jednání města Lysá nad Labem při regulaci loterií provedené Vyhláškami, která se vztahuje jen na území města jako celek. Město takovou regulací nijak nezasahuje do vztahu nabídky a poptávky loterií v jiném území (kde přitom platí odlišné podmínky vztahu nabídky loterií a poptávky po nich). S ohledem na tyto skutečnosti je dle Úřadu i geografický rozměr trhu, který je relevantním pro posuzované jednání města, dán celým územím města Lysá nad Labem (nikoliv tedy jeho částí či naopak územím širším než samotné území města). Tento přístup Úřadu byl rovněž potvrzen Krajským soudem v Brně, který v bodě 44 Rozsudku Bílina uvedl, že: *„v případě provozování loterií a jiných podobných her a provozování provozoven k jejich účelu sloužících dochází jako i v nyní projednávané věci k autonomním regulačním opatřením, jež zásadně ovlivňují relevantní trh zboží. Tímto opatřením jsou právě obecně závazné vyhlášky jednotlivých měst, jimiž mohou tyto územní celky zcela samostatně regulovat v mezích zákona podmínky pro provozování sázkových her a provozování provozoven k jejich účelu sloužících. Soud souhlasí zcela se stanoviskem žalovaného, že geograficky relevantní trh je především determinován právě působností a dopadem té které obecně závazné vyhlášky, jež může zcela autonomně formovat soutěžní prostředí zcela nezávislé na obci jiné. Navíc tyto jednotlivé lokální úpravy mohou podléhat nezávisle na sobě samostatným změnám.“* Úřad tak návrhu na doplnění dokazování v tomto směru s ohledem na výše uvedené nevyhověl.
149. Jak Úřad uvedl v bodě 50 tohoto rozhodnutí, provozovatel provozovny poskytuje provozovateli loterií prostor, v němž mohou být loterie provozovány. Z toho vyplývá, že vymezení geografického relevantního trhu se týká všech dotčených věcných trhů, tedy i trhu provozování provozoven. I tento trh je totiž geograficky odlišen vzhledem k místní působnosti Vyhlášek. Úřad tak návrhu na doplnění dokazování ani v tomto ohledu nevyhověl.

Nepřezkoumatelnost a nesprávnost vymezení relevantního produktového trhu

150. Účastník řízení namítá, že způsob vymezení relevantního produktového trhu je nepřezkoumatelný, neboť Úřad nijak neodůvodňuje, jaká specifika se za účinnosti zákona o loteriích pojila s provozováním provozoven určených mj. k provozování loterií. Není ani naznačeno chování soutěžitelů, kteří na nákupní straně trhu poptávají přístup k provozovnám, ani těch působících na prodejní straně trhu. Dle účastníka řízení se Úřad dopustil i věcně nesprávného závěru, že daný produktový trh má být determinován toliko poptávkou provozovatelů loterií. Účastník řízení má za to, že daný trh by měl být vymezen širěji jako trh provozovatelů nebytových prostor. Nemovitosti, v nichž jsou umístěny herny, mohou být v případě jejich uvolnění snadno využity k prospěšnějším účelům (např. kavárny, restaurace či obchody). Účastník řízení proto Úřadu navrhuje doplnit dokazování tak, aby na základě ekonomických teorií založených na chování subjektů poptávajících/nabízejících přístup k nebytovým prostorům řádně vymezil produktový rozměr relevantního trhu provozování provozoven.

Vyjádření Úřadu

151. K námitkám k vymezení relevantního trhu z hlediska věcného Úřad uvádí, že mechanismus vztahu provozovatelů loterií a provozovatelů provozoven popsal dostatečně (viz body 49 a 50 tohoto rozhodnutí). Dále Úřad k situaci za účinnosti zákona o loteriích uvádí, že vzhledem k tomu, že dotčená regulace dopadá na provozovatele loterií, kteří poptávali pro umístění svých hracích přístrojů vybavený herní prostor s potřebnými povoleními, není relevantní do posouzení zahrnovat i jiné nebytové prostory a považovat je za dostatečný substitut.
152. Dle Úřadu není v posuzovaném případě účelné zjišťovat data o chování subjektů poptávajících/nabízejících přístup k nebytovým prostorům. Jak již Úřad výše uvedl, v tomto řízení posuzuje jednání města Lysá nad Labem při regulaci loterií provedené Vyhláškami, která může omezovat pouze provozovatele herních prostor a nikoli jiných nebytových prostor, jež jsou provozovateli užívány k odlišným účelům. Na druhé straně jsou takovou regulací zvýhodněni ti, jejichž provozovny (nebytové prostory) k danému účelu užití na trhu působit mohou. Skutečnost, že při vyřazení/nezařazení herny či kasina obecně může provozovatel hledat jiný účel provozování daného nebytového prostoru, není pro posouzení zcela relevantní; možnost přejít na jiný účel užití bývá spojena s řadou překážek věcných, časových, vynaložením nákladů (stavební úpravy, získání potřebných povolení příslušných orgánů), mírou spotřebitelského zájmu o danou službu v uvedeném místě, v neposlední řadě je limitována znalostmi a zkušenostmi provozovatele. Ze všech uvedených důvodů je dle Úřadu regulací města v oblasti loterií přímo dotčen trh provozování provozoven k účelu provozování loterií/hazardních her (v textu též „trh provozování provozoven“).

Podmínky aplikace § 19a odst. 1 ZOHS nejsou splněny

153. Účastník řízení předně namítá, že zásah Úřadu není v tomto správním řízení oprávněný, neboť se zde musí nutně uplatnit výluka z dozorové pravomoci Úřadu podle § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS, který stanoví, že Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy prováděné ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního nebo daňového řádu, tedy v případech, kdy lze využít řádný opravný prostředek. V posuzovaném případě Úřad dovozuje potenciální narušení hospodářské soutěže na základě zvýhodnění soutěžitelů, kteří na dotčených relevantních trzích působili těsně před přijetím Vyhlášky 6/2011, opomíjí však,

že soutěžitelé, kteří by chtěli na uvedené trhy hypoteticky vstoupit, by si mohli, i navzdory neuvedení konkrétního adresního místa v seznamu adresních míst, na kterých je povoleno provozovat loterie, požádat o povolení k umístění herního prostoru u příslušného správního orgánu. V případě neuspokojivého rozhodnutí by proti tomuto rozhodnutí mohli brojit s využitím řádných opravných prostředků, a to v rámci správního soudnictví. Pokud by soudy shledaly rozpor obecně závazné vyhlášky se zákony, neaplikovaly by ji, správní rozhodnutí vydané na jejím podkladě by poté zrušily pro nezákonnost a nařídily by správním orgánům rozhodnout výlučně podle zákona, tedy bez ohledu na pravidla uvedená v nezákonné obecně závazné vyhlášce. Tímto způsobem by se dotčení provozovatelé loterií domohli správního rozhodnutí, které by ve svém důsledku vedlo k odstranění případných protisoutěžních účinků příslušné obecně závazné vyhlášky. K případnému omezení hospodářské soutěže by tedy nedošlo přijetím obecně závazných vyhlášek regulujících provozování loterií, ale správním rozhodnutím vydávaným na jejich základě. Z tohoto důvodu by tak měla být dle účastníka řízení diskriminační povaha těchto vyhlášek posuzována výhradně v rámci soudního přezkumu konkrétních správních rozhodnutí. Tentýž předpoklad dle účastníka řízení vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (dále jen „**Nález Bílina**“), kde Ústavní soud, ačkoliv se otázkou aplikovatelnosti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky obcí regulující loterie přímo nezabýval, výše uvedenou argumentaci účastníka řízení nevyloučil. V této souvislosti rovněž účastník řízení doplňuje, že samotnou pravomoc Úřadu spočívající v aplikaci § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky nerozporuje, tvrdí pouze, že k narušení hospodářské soutěže v oblasti provozování loterií nemůže dojít obecně závaznou vyhláškou, neboť se samotná regulace loterií provádí formou správních rozhodnutí.

Vyjádření Úřadu

154. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že právě do správního řízení, jímž se může individuální soutěžitel bránit proti nepovolení umístění herního prostoru obcí, nepřísluší Úřadu vstupovat. Naopak je Úřad zákonem o ochraně hospodářské soutěže povolán k zásahu tam, kde se např. orgán územní samosprávy dopustí jednáním při výkonu samosprávy narušení hospodářské soutěže – přitom jde o mnohem širší okruh možných jednání nežli jen jednání při vydání obecně závazné vyhlášky. Předmětem tohoto správního řízení je posouzení, zda město Vyhláškami jako normativními správními akty vydanými v samostatné působnosti nenarušuje hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a ZOHS.
155. Dojde-li Úřad k závěru, že obecně závazná vyhláška narušuje hospodářskou soutěž, uvede to ve svém rozhodnutí. Své pravomocné rozhodnutí o rozporu vyhlášky se zákonem o ochraně hospodářské soutěže poté zašle Ministerstvu vnitra, které v rámci své dozorové pravomoci učiní kroky ke zrušení obecně závazné vyhlášky (neučiní-li tak sám orgán územní samosprávy, který vyhlášku vydal). Tím by případně došlo nejen k odstranění protisoutěžních účinků obecně závazné vyhlášky vůči všem, na které dopadala (vůči těm, kterým provozování loterií bezdůvodně nepovolila a i těm, kterým je povolila), ale také k zajištění prostoru pro nové nastavení regulace v souladu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Jedná se tedy o širší dosah dozorové pravomoci sledující nápravu vůči všem subjektům, nikoliv pouze o nápravu v individuálním případě, jak tomu je u obrany jednotlivého soutěžitele cestou účastníkem řízení zmiňovaného správního soudnictví.

156. Argument účastníka řízení, že se v daném případě musí uplatnit zákonná výlučka z dozorové pravomoci Úřadu, neboť se soutěžitelé mohou domoci cestou správního soudnictví rozhodnutí, které povede ve svém důsledku k odstranění případných protisoutěžních účinků Vyhlášek, tak Úřad neshledává na základě výše uvedeného důvodným. Úřad k tomu dále odkazuje i na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. února 2020, č. j. 62 Af 64/2018-52 (dále jen „**Rozsudek Děčín**“),¹⁴³ jímž byla zamítnuta žaloba statutárního města Děčína proti pravomocnému správnímu rozhodnutí Úřadu ve věci obecně závazné vyhlášky města Děčína regulující provozování loterií na území města. Tuto vyhlášku Úřad shledal jako narušující hospodářskou soutěž bez objektivně ospravedlnitelných důvodů. Krajský soud v Brně potvrdil, že dozorové prostředky dle § 123 obecního zřízení a podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže se uplatní vedle sebe. Dle soudu je též přípustné, aby dopady normotvorné činnosti obcí vedly k její deliktivní odpovědnosti z důvodu porušení zákonem chráněného zájmu (konkrétně ochrany hospodářské soutěže). Úřad rovněž dodává, že ani ve statutárním městě Děčíně nebyli vyhláškou dotčení soutěžitelé zbaveni možnosti bránit se ve správním soudnictví proti správnímu rozhodnutí města o nepovolení provozování loterií na konkrétním adresním místě; soud neshledal, že by nebyl dán prostor pro zásah Úřadu. Námitka účastníka řízení o nepřípustnosti ingerence Úřadu a s ní související nezákonnosti jeho sankčního rozhodnutí je tedy nedůvodná.

157. Krajský soud v Brně tedy praxi Úřadu aplikovat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky obcí regulující loterie aproboval již v Rozsudku Děčín, kde uvedl, že *„žalovaný tedy nepochybil, jestliže poté, kdy dospěl k závěru o narušení hospodářské soutěže žalobcem tím, že žalobce reguloval hazard prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, aplikoval § 19a a na něj navazující § 22aa ZOHS“*, a na tomto názoru setrval též v Rozsudku Bílina. Není proto důvodné tvrzení účastníka řízení, že k narušení hospodářské soutěže nemůže dojít obecně závaznou vyhláškou.

Narušení hospodářské soutěže (materiální znak přestupku) nebylo prokázáno

158. Dle účastníka řízení Úřad neprokázal, že by regulace loterií na území města Lysá nad Labem zakotvená ve Vyhláškách vedla k narušení hospodářské soutěže ve smyslu ZOHS, neboť ze znění § 19a odst. 1 ZOHS plyne, že narušení hospodářské soutěže je nezpochybnitelným materiálním znakem přestupku podle § 19a ZOHS. Krajský soud v Brně v Rozsudku Děčín v rámci bodu 16¹⁴⁴ zdůraznil, že zvýhodnění určitého soutěžitele v důsledku jednání orgánu veřejné správy nemůže automaticky založit trestnost tohoto jednání. Dle účastníka řízení je sdělení výhrad v této věci vnitřně rozporné a tudíž nepřezkoumatelné, neboť Úřad nejprve uvádí, že k narušení hospodářské soutěže „mohlo dojít“, zatímco při výpočtu pokuty tvrdí, že „došlo (...) pouze k potenciálnímu narušení“ hospodářské soutěže. Úřad tedy pouze dovodil, že účastníkem řízení zvolený postup regulace by teoreticky mohl zvýhodnit určitou skupinu soutěžitelů, avšak neprokázal naplnění materiálního znaku přestupku proti § 19a odst. 1

¹⁴³ Dostupné z: https://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_HS/62Af64_2018_52.pdf.

¹⁴⁴ „Jistě nelze vykládat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže jako vyjádření zákazu jakékoli činnosti, jež by mohla zvýhodnit určitého soutěžitele nebo jiným způsobem omezit hospodářskou soutěž. Absolutní zákaz protisoutěžní činnosti je ve zjevném rozporu se společenskou i právní realitou – tu lze zmínit kupříkladu institut veřejné podpory či poskytování prostředků k regionálnímu rozvoji, kterými je nepochybně narušována hospodářská soutěž. Obdobně správní rozhodnutí vydané ve správním řízení dle jiných zákonů, kterým by mohla být narušena hospodářská soutěž, nemůže být přezkoumáváno žalovaným ve vztahu k porušení § 19a ZOHS.“

ZOHS, jímž je skutečné a citelné narušení hospodářské soutěže, a namísto toho se omezil pouze na posouzení formy (zda došlo ke zvýhodnění určité skupiny soutěžitelů). Dle účastníka řízení neexistují adekvátní a dostatečně podložené zkušenosti, že by obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií způsobem vymezení povolených adresních míst vedly ke škodlivému narušení hospodářské soutěže. Účastník řízení má dále za to, že analogicky jako u posuzování efektových dohod podle § 3 ZOHS, resp. čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie, platí, že musí být vždy prokázáno, že jednáním došlo k citelnému narušení hospodářské soutěže, a tedy nepostačí protisoutěžní účinky presumovat. Úřad proto musí předložit důkazy podporující jím tvrzenou teorii újmy a demonstrovat, jak dané jednání ovlivnilo jím prováděnou analýzu, a nesmí při právním hodnocení posuzovaného jednání spoléhat na účinky, které by byly pouze pravděpodobné anebo hypotetické. Pokud bylo již jednání implementováno, musí Úřad prokázat, že ve skutečnosti mělo protisoutěžní účinky. Účastník řízení proto navrhuje, aby Úřad doplnil dokazování v tom smyslu, zda posuzovaná regulace provozování loterií na území města Lysá nad Labem vedla k narušení hospodářské soutěže na dotčených relevantních trzích, tedy zda zejména vedla ke snížení spotřebitelského blahobytu ve formě zvýšení cen anebo snížení kvality služeb.

Vyjádření Úřadu

159. K námitce účastníka řízení Úřad předně uvádí, že i skutková podstata § 19a ZOHS obsahuje narušení hospodářské soutěže, jež je vyjádřeno v § 1 odst. 1 ZOHS legislativní zkratkou, která zahrnuje vyloučení, omezení, jiné narušení nebo ohrožení soutěže. Z dikce ZOHS je pak zjevné, že materiální znak skutkové podstaty přestupku porušení § 19a je naplněn i v případě ohrožení férové hospodářské soutěže (kdy se bere v potaz pouhé potenciální narušení hospodářské soutěže, tzn., nedochází ke skutečnému narušení, ale takové narušení reálně hrozí v budoucnu, potenciálně). V oblasti dozoru nad orgány veřejné správy¹⁴⁵ lze, stejně jako v oblasti dozoru nad tím, jak si soutěžitelé plní své povinnosti vyplývající pro ně ze ZOHS,¹⁴⁶ působit na základě tohoto zákona preventivně, tj. nevyžaduje se skutečné narušení hospodářské soutěže; pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS je dostačující pouze její ohrožení. Stejného názoru je pak i odborná literatura¹⁴⁷ a soudní praxe¹⁴⁸ respektovaná ustálenou praxí Úřadu.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Viz § 20 odst. 1 písm. b) ZOHS.

¹⁴⁶ Viz § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS zahrnující též povinnosti vyplývající z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě ZOHS.

¹⁴⁷ 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.“

¹⁴⁸ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 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, č. j. 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.“

¹⁴⁹ Viz například rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Bílina“ č.j.: ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AŠi ze dne 13. listopadu 2017, nebo rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Děčín“ č.j.: ÚOHS-R145/2017/HS-14196/2018/310/AŠi ze dne 15. května 2018, nebo rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „sdružení pohřebnictví“ č. j.: UOHS-R126/2008/01-3227/2009/310/ADr ze dne 18. března 2009.

160. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak Úřad dostatečně dokládá, o co opírá svůj závěr o potenciálním narušení soutěže (ve formulaci „jednání může vést k narušení hospodářské soutěže“ a „jednání je způsobilé narušit hospodářskou soutěž“ nespaturuje Úřad vnitřní rozpornost svého právního závěru). Úřad též poukazuje na to, že město zcela jednoznačně uvedlo, že rozšiřování seznamu adresních míst, na kterých je možné loterie provozovat, nepřipadá v úvahu, neboť počet těchto adresních míst může jedině klesat. Vydáním Vyhlášek město *de facto* uzavřelo relevantní trhy pro vstup případných zájemců o provozování loterií/hazardních her a provozoven k účelu provozování loterií na svém území (na místě neuvedeném v obecně závazné vyhlášce). Uvedeným postupem tak zvýhodnilo celou skupinu soutěžitelů, jimž bylo umožněno (bez předem jasně nastavených pravidel) podnikat na území města na vymezených relevantních trzích.
161. Argument účastníka řízení, že Úřad bez dalšího vychází z premisy, že normotvorné jednání orgánu veřejné správy vede k narušení soutěže vždy, když v jeho důsledku dochází být jen k částečnému omezení podnikatelské činnosti, je dle Úřadu vyvrácen celým průběhem dokazování a zkoumání rozhodných skutečností v tomto řízení. Úřad se neopřel jen o formální stránku přestupku, ale zabýval se podrobně naplněním materiální stránky přestupku. K naplnění materiálního znaku skutkové podstaty Úřad odkazuje zejména na část V. 3. 5. 1 tohoto rozhodnutí. K argumentu účastníka řízení, že má být v daném případě postupováno analogicky jako při posuzování efektoých dohod podle § 3 ZOHS, resp. čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřad uvádí, že § 19a ZOHS nemá ekvivalent v unijním právu a rozsah „použitelnosti“ unijní judikatury je tak značně omezen. Koncept cílových a výsledkových dohod (resp. důkazního standardu v rámci jednotlivých dohod) není „univerzální“ pro celou oblast hospodářské soutěže, jeho použití je vyhrazeno pro posuzování dohod soutěžitelů (tedy § 3 ZOHS) a stejně jako jej nelze aplikovat například v rámci zneužití dominantního postavení (§ 11 ZOHS), nebo spojení soutěžitelů (§ 12 ZOHS), stejně tak jej nelze využít pro posouzení narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy (§ 19a ZOHS). Naopak je třeba primárně vyjít z již poměrně ustálené rozhodovací praxe Úřadu, potvrzené soudním přezkumem. Rovněž je nutno odmítnout požadavek účastníka řízení, aby byl prokazován „citelný“ dopad na hospodářskou soutěž (resp. citelné narušení). Podmínka „citelnosti“ resp. nikoliv zanedbatelnosti není obsažena v definici narušení hospodářské soutěže v § 1 odst. 1 ZOHS, ale je vlastní toliko a pouze kartelovým dohodám, a to ve vztahu k pravidlu *de minimis*. Podmínka citelnosti tak na nyní posuzovaný případ tedy vůbec nedopadá, neboť v nyní posuzovaném případě se nejedná o kartelovou dohodu dle § 3 odst. 1 ZOHS.
162. Na doplnění Úřad v souvislosti s účastníkem řízení citovanou pasáží Rozsudku Děčín, ze které vyvozuje, že Úřad nemůže dospět k závěru o spáchání přestupku jednáním účastníka řízení, uvádí, že účastník řízení vytrhává část bodu 16 Rozsudku Děčín z kontextu, neboť tento míří na to, zda je Úřad oprávněn aplikovat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže také na normotvorbu obcí v samostatné působnosti.¹⁵⁰ Závěr soudu o tom, že „*absolutní zákaz protisoutěžní činnosti je ve zjevném rozporu se společenskou i právní realitou*“, je zmiňován

¹⁵⁰ Pozn. Úřadu: V bodě 16 Rozsudku Děčín Krajský soud v Brně uzavírá: „*Zákonodárce tedy v případě narušení hospodářské soutěže územním samosprávným celkem počítal s možným uplatněním dozoru podle zákona o obcích (tedy i § 123 zákona o obcích), a je tak zřejmé, že dozorové prostředky podle § 123 zákona o obcích a podle § 19a ZOHS mohly být aplikovány vedle sebe.*“

v souvislosti s činnostmi, které jsou dle § 19a odst. 2 ZOHS z působnosti Úřadu vyňaty (poskytování veřejné podpory či přezkoumávání správních rozhodnutí vydaných ve správním řízení dle jiných zákonů). S ohledem na výše uvedené Úřad návrhu účastníka řízení na doplnění dokazování nevyhověl.

Úřad nesprávně vykládá pojem „ospravedlnitelné důvody“

163. Účastník řízení dále namítá, že Úřad měl při aplikaci § 19a ZOHS posuzovat, zda ve vztahu k prokázané míře skutečného narušení hospodářské soutěže měl orgán veřejné správy ospravedlnitelné důvody, které vyváží míru skutečného narušení hospodářské soutěže, tedy zda orgán veřejné správy svým opatřením narušujícím do určité míry hospodářskou soutěž sledoval legitimní cíl, a to způsobem, který byl schopen k dosažení tohoto legitimního cíle přispět a současně byl k jeho dosažení nezbytný, tj. zda nebylo možné takového legitimního cíle dosáhnout jiným, hospodářskou soutěž méně narušujícím, způsobem. Úřad namísto toho provedl test proporcionality spočívající pouze v posouzení toho, zda předmětná regulace provozování loterií na území města Lysá nad Labem byla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Z ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS navíc jasně vyplývá, že Úřad v případě existence „ospravedlnitelných důvodů“ nemá již žádný prostor dále zkoumat, jakým způsobem byly obecně závazné vyhlášky přijaty (tedy zda byla regulace založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích), a tedy ani nemůže dovozovat spáchání přestupku proti § 19a odst. 1 ZOHS. Nesprávný výklad pojmu „ospravedlnitelné důvody“ zastávaný Úřadem vychází toliko z jeho interpretace, kterou provedl v Informačním listě. Úřad tak nesprávně hodnotil, zda došlo k naplnění jím definovaných kritérií, která nejsou v ZOHS přímo uvedena. Takový postup shledává účastník řízení nezákonným, a to s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Af 89/2017-30 ze dne 24. května 2018 (bod 8).¹⁵¹ Postup Úřadu dle účastníka řízení rovněž zcela opomíjí skutečnost, že orgány veřejné správy sledují i jiné, často mimosoutěžní, cíle. V projednávané věci je případné narušení hospodářské soutěže ospravedlnitelné dosažením jiného důležitého veřejného zájmu, kterým je vymýcení sociálně-patologických jevů spojených s hraním loterií. Ochrana hospodářské soutěže musí být přitom v souladu s unijní judikaturou¹⁵² a textací § 19a odst. 1 ZOHS upozaděna z důvodu potřeby dosáhnout jiného důležitého zájmu. Ačkoliv se Úřad při stanovení testu proporcionality ve vztahu k „ospravedlnitelným důvodům“ odvolává na Právní výklad zákona o hazardních hrách a v něm citovanou judikaturu Soudního dvora Evropské unie (rozsudek č. C-203/08 ze dne 3. června 2010 ve věci Sporting Exchange a rozsudek č. C-470/11 ze dne 19. července 2012 ve věci Garkalns) a dále na nálezy ÚS 56/10, citovaná judikatura se netýká problematiky ochrany hospodářské soutěže (a tedy ani z ní vyplývajícího testu proporcionality). V unijním kontextu se tento test využívá pro posouzení

¹⁵¹ „S postupem žalovaného [správního orgánu] lze souhlasit potud, že výklad neurčitého právního pojmu (zde ospravedlnitelný důvod) může být v rámci hierarchie veřejné (zde daňové) správy usměrňován i formou uvedených interních normativních aktů, a to např. tím, že bude uveden příkladný (demonstrativní) výčet typových situací, které za ospravedlnitelný důvod lze považovat a které nikoliv (...). **Sotva však lze akceptovat, aby interní pokyn stanovil taxativní výčet všech okolností, které lze podřadit pod pojem ‚ospravedlnitelný důvod‘ a předem tak reagoval na každou konkrétní skutkovou situaci, která může nastat a současně aby bylo možné jakékoliv jiné daňovým subjektem uplatněné důvody odmítnout s pouhým konstatováním, že nejsou v tomto taxativním výčtu uvedeny.**“

¹⁵² Pozn. Úřadu: Účastník řízení zdůraznil, že unijní soudy aprobují i absolutní vyloučení aplikace soutěžního práva při existenci jiného důležitého zájmu a odkázal na rozsudek Soudního dvora č. C-309/99 ze dne 19. února 2002 ve věci Woutersem, bod 110, a rozsudek Tribunálu č. T-313/02 ze dne 30. září 2004 ve věci Medina, bod 66.

čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, který stanovil zákaz omezení volného pohybu osob v Evropské unii, který je však na soutěžněprávní regulaci zcela nezávislý. Na národní úrovni je daný test aplikován vnitrostátními soudy a Ministerstvem vnitra v rámci jeho dozorové pravomoci podle § 123 obecního zřízení. Dle účastníka řízení Úřad zkoumal pouze způsob přijímání posuzované regulace provozování loterií místo toho, aby posoudil, zda tvrzené narušení hospodářské soutěže bylo proporcionální vůči sledovanému legitimnímu cíli, čímž si přisvojil pravomoc, která náleží výhradně soudům a v určité míře též Ministerstvu vnitra. Tato skutečnost pak dle účastníka řízení vede ke zcela absurdním důsledkům, které se již v praxi projeví v případě obecně závazné vyhlášky regulující loterie v městě Bílina, neboť Ústavní soud projednával návrh Ministerstva vnitra na zrušení účinné obecně závazné vyhlášky (Úřadem shledané v rozporu s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže) a (dle účastníka řízení) dospěl k závěru, že daná regulace je plně v souladu se zákony a návrh Ministerstva vnitra zamítl, přestože se zabýval stejnými kritérii, jejichž naplnění Úřad vyžaduje. Účastník řízení v tomto směru shrnul, že Úřad jím uplatňovaný test hodnotí přísněji než soudy, ačkoliv by měl pouze posoudit, zda orgán veřejné správy měl ve vztahu k prokázané míře narušení hospodářské soutěže ospravedlnitelné důvody, tj. jiný důležitý veřejný zájem, který případně vyváží míru narušení hospodářské soutěže.

Vyjádření Úřadu

164. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že jím uváděný test proporcionality prováděl a k jeho provedení se již vyjádřil v části V. 2 a následně V. 3. 5 tohoto rozhodnutí. Regulace loterií ze strany orgánů veřejné správy nepochybně zasahuje do volné hospodářské soutěže, a proto je třeba zajistit, aby tento zásah nevykazoval prvky libovůle orgánu veřejné správy, vycházel z jasně nastavených objektivních pravidel uplatňovaných vůči všem soutěžitelům nediskriminačním způsobem a byl proporcionální ke sledovanému cíli (viz bod 91 tohoto rozhodnutí). Ospravedlnitelné důvody jsou pak konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup města při nastavení regulace loterií. Za přiměřený zásah do hospodářské soutěže, který prvky libovůle nevykazuje, pak Úřad považuje, když je regulace provozování loterií provedena na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, která zajišťují, že město neprovedlo regulaci svévolně. Z nálezu Ústavního soudu ÚS 56/10 plyne, že vymezení adresních míst v obecně závazné vyhlášce se 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 předestřít a obhájit. Požadavky ze strany Úřadu tedy nejsou ničím jiným než rozvedením kritérií stanovených Ústavním soudem, a to ve vztahu k soutěžnímu prostředí, na něž může mít taková obecně závazná vyhláška dopad. To stejné pak lze uvést i ve vztahu ke zmiňovaným rozsudkům Soudního dvora Evropské unie. Úřad nepopírá, že se v nich vychází z bývalého článku 49 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní článek 56 Smlouvy o fungování Evropské unie) založeného na zákazu omezení volného pohybu služeb v rámci Evropské unie, je však toho názoru, že v nich uvedený výklad týkající se provozování loterií a z něj vyplývající požadavek na stanovení regulace, která se bude zakládat na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích, není v rozporu se smyslem regulace loterií na území jednotlivých obcí v rámci jednoho státu. Sama obec si určuje, jaké aspekty jsou pro ni při regulaci loterií důležité a jakým způsobem kritéria regulace nastaví. Soutěžitelé by si však měli být schopni ověřit, že

nastavení kritérií umožnilo rovný přístup všech soutěžitelů k možnosti provozování loterií, a že regulace loterií nezpůsobila např. nedůvodné zvýhodnění nebo vyloučení některých z nich z hospodářské soutěže proto, že byla nastavena nebo provedena netransparentním a diskriminačním způsobem.

165. Zkoumání „ospravedlnitelných důvodů“ nepochybně souvisí s posouzením, jakým způsobem orgán veřejné správy postupoval při nastavení podmínek regulace (či kritérií, na základě kterých je regulace provedena) obecně závaznou vyhláškou; objektivně ospravedlnitelné důvody pak nelze zaměňovat s legitimním cílem, který obec sleduje přijetím regulace, kdy Úřad posuzuje, zda regulace naplnila tento cíl a byla přiměřená tomuto cíli. Úřad uvádí, že v posuzovaném případě prokázal, že ačkoliv jednání účastníka řízení sledovalo legitimní cíl (což je zohledněno i ve výši ukládané pokuty), ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže Vyhláškami neexistovaly, neboť způsob provedení regulace provozování loterií obsahoval prvky libovůle, které vyplynuly ze skutečnosti, že regulace nebyla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, jinými slovy nebyla učiněna transparentním způsobem. Město tedy nepostupovalo při přijetí Vyhlášek přiměřeně ve vztahu ke stanovenému cíli regulace spočívajícímu v minimalizaci negativního vlivu loterií.
166. Úřadu je samozřejmě známo, že ochrana hospodářské soutěže není jedinou politikou, kterou orgány veřejné správy sledují, což ostatně uvádí i v bodu 73 tohoto rozhodnutí. Úřad v dosavadní praxi postupoval tak, že v případech úplného zákazu provozování loterií na území obce nezahajoval správní řízení (ačkoliv je de facto hospodářská soutěž na území obce tímto krokem vyloučena), a to právě s ohledem na negativní vliv loterií. V případech, kdy však obec loterie reguluje způsobem, který některým soutěžitelům umožňuje loterie provozovat a jiným nikoliv, je nezbytné, aby pro takovou regulaci existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody, jejichž prostřednictvím Úřad posuzuje nezbytnost omezení hospodářské soutěže a jeho přiměřenost sledovanému cíli. K tomu je třeba dále uvést, že tato skutečnost nezakládá stejnou situaci jako v případě účastníkem řízení citovaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Af 89/2017-30 ze dne 24. května 2018, neboť Úřad posuzuje, zda byla kritéria pro přijetí konkrétní regulace objektivní, nediskriminační a předem známá, vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu a nevychází z taxativního výčtu všech okolností, které by bylo možno podřadit pod pojem „*ospravedlnitelný důvod*“, a jež jsou uvedeny v citovaném rozhodnutí.¹⁵³ Samotný požadavek na to, aby byla regulace přijata na základě těchto kritérií, je v souladu s judikaturou Ústavního soudu. Není důvodné tvrzení účastníka řízení, že si Úřad tím, že zkoumal způsob přijetí Vyhlášek, přisvojil pravomoc, která náleží výhradně soudům a v určité míře též Ministerstvu vnitra. V pravomoci Úřadu dané zákonem o ochraně hospodářské soutěže je zkoumat, zda postup obce při nastavení regulace loterií obecně závaznou vyhláškou vedl/může vést k porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. To, že tato pravomoc Úřadu nezasahuje do pravomoci Ministerstva vnitra k posouzení obecně závazných vyhlášek dané obecním zřízením (ani ji nenahrazuje), nýbrž se uplatní vedle ní, potvrzuje výše citovaný Rozsudek Děčín i Rozsudek Bílina. Krajský soud v Brně potvrdil

¹⁵³ Pozn. Úřadu: Citované rozhodnutí se týká žádosti o prominutí pokuty uložené Finančním úřadem pro Moravskoslezský kraj, která byla zamítnuta s poukazem na pokyn Generálního finančního ředitelství D – 29, který ospravedlnitelné důvody pro nesplnění povinnosti sankcionované pokutou taxativně a velmi konkrétně uvádí v tabulce, jež je součástí uvedeného pokynu.

přípustnost paralelní aplikace § 123 obecního zřízení a § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, když v bodě 16 Rozsudku Děčín uvedl: „Zákonodárce tedy v případě narušení hospodářské soutěže územním samosprávným celkem počítal s možným uplatněním dozoru podle zákona o obcích (tedy i § 123 zákona o obcích), a je tak zřejmé, že dozorové prostředky podle § 123 zákona o obcích a podle § 19a ZOHS mohly být aplikovány vedle sebe. Už proto zdejší soud nesouhlasí s východiskem žalobce, že státní moc může v případě rozporu obecně závazné vyhlášky obce se zákonem postupovat „pouze“ podle § 123 zákona o obcích.“

167. Krajský soud v Brně v Rozsudku Bílina (v bodě 34) rovněž potvrdil, že samotná existence legitimního cíle nepředstavuje dostatečně ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže, když uvedl: „Výklad žalobce uvedený zejména v odst. 56 a 58 žaloby dovozující, že žalovaný mohl v dané věci pouze zkoumat, zda ochrana zdraví a ochrana veřejného pořádku, které byly hlavními důvody pro vydání dotčených vyhlášek žalobce, představují dostatečně ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže, je nesprávný. Znamenalo by to, že by v dané věci nebylo žádného prostoru pro přezkum jednání žalobce ve smyslu, zda nedošlo ke zvýhodnění soutěžitelů, a tedy zda došlo k narušení hospodářské soutěže.“ V bodě 34 se Krajský soud v Brně dále ztotožnil s úvahou Úřadu (v prvostupňovém a druhostupňovém rozhodnutí ve věci loterijních obecně závazných vyhlášek ve městě Bílina), v rámci které Úřad nad rámec zkoumání existence legitimního cíle posuzoval, zda výběr konkrétních adresních míst, v nichž bude provozování loterií povoleno, vychází z objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Způsob, jakým Úřad postupuje při hodnocení, zda pro narušení hospodářské soutěže regulací loterií na území obce existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody, byl tedy již aprobován Krajským soudem v Brně. K tvrzení účastníka řízení, že Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku ve městě Bílina prostřednictvím stejného testu, ale dospěl k jednoznačnému závěru, že regulace je v souladu se zákony (a tedy i se zákonem o ochraně hospodářské soutěže), je třeba uvést, že Ústavní soud a Úřad neposuzovaly tutéž věc. Ústavní soud se zabýval zákonností jednotlivých kritérií samostatně, nezkoumal otázku, zda město Bílina mohlo prostřednictvím obecně závazné vyhlášky narušit hospodářskou soutěž.

Úřad klade na obce nerealistické požadavky regulace loterií

168. Účastník řízení dále namítá, že představy Úřadu o „ospravedlnitelných důvodech“ pro narušení hospodářské soutěže v oblasti regulace provozování loterií jsou naprosto nerealistické, a že prostřednictvím kritérií, jejichž aplikaci Úřad obcím vnucuje, nelze dosáhnout sledovaného legitimního cíle spočívajícího ve snížení počtu provozoven loterií. Tato kritéria přitom jakkoli nevyplývají z formulace § 19a odst. 1 ZOHS a Úřad si je co do typu i kvality stanovil svévolně.
169. Účastník řízení zdůrazňuje, že legitimním cílem posuzované regulace provozování loterií bylo zamezení dalšímu nárůstu počtu provozoven loterií na území města Lysá nad Labem. Pokud by však vymezil určité oblasti, kde by bylo možné loterie neomezeně provozovat, bylo by takový postup možné označit za méně diskriminační, avšak nevedl by k dosažení stanoveného legitimního cíle, jelikož by v těchto oblastech došlo k nekontrolovatelnému nárůstu počtu provozoven loterií. Pokud by se naopak účastník řízení snažil výběrová kritéria objektivizovat, např. vymezením určitých okruhů od konkrétních typů budov a jasně určených zón, kde by provozování loterií bylo zakázáno, pak by se takové vymezení blížilo vymezení pomocí adresních míst. Účastník řízení by pak s největší pravděpodobností čelil nařčení ze strany

Úřadu, že tato, byť přísně objektivní kritéria, jsou ve své podstatě diskriminační. Vždy by platilo, že by se nějaká provozovna loterií nacházela přesně za hranicí některého ze stanovených kritérií, a tedy by musela být zakázána. To i přesto, že by se o několik metrů dále nacházelo adresní místo splňující ona předem známá, objektivní a nediskriminačně uplatňovaná kritéria. Aby splnil požadavky Úřadu, musel by si účastník řízení pro stanovení každého kritéria nechat vypracovat nezávislou studii, která by na základě vědeckých poznatků stanovila, zda má být konkrétní kritérium aplikováno a jaké má mít přesné parametry. Takový postup nelze zejména od menších obcí, jako je i Lysá nad Labem, legitimně očekávat, jelikož náklady na regulaci loterií by pak byly zcela nepřiměřené. Pokud by se účastník řízení ztotožnil s nároky Úřadu na regulaci loterií, pak jedinou možností, jak za racionálních a přiměřených (ekonomických) podmínek nediskriminačně zamezit nárůstu počtu provozoven loterií, je pouze úplný zákaz příslušného druhu loterie na území celého města.

170. Skutečnost, že požadavky Úřadu na regulaci loterií jsou excesivní, vyplývá též z Nálezu Bílina, v jehož bodě 44 Ústavní soud mimo jiné uvedl, že: „...výběr příslušné oblasti má být výsledkem jejího posouzení z hlediska všech stanovených kritérií, a to aniž by některé z nich muselo být nutně akcentováno.“ Z Nálezu Bílina je dle účastníka řízení patrné, že Ústavní soud na obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií uplatňuje pouze nárok, aby výběrová kritéria byla prosta zjevných excesů a libovůle, nikoliv aby byla vyjádřena exaktním vzorcem a bez výjimky aplikována. Může být naopak použita celá řada i subjektivních kritérií, jež mohou být uplatňována poměrně volnou úvahou, pouze s limitem zjevného excesu a libovůle.
171. Účastník řízení se domnívá, že za této situace měl a má pouze dvě možnosti, jak dosáhnout cíle zamezit nárůstu provozoven loterií a jejich počet postupně snížit, aniž by autoritativně a bez důvodů (pokud je dodržován veřejný pořádek a příslušné právní předpisy) rozhodoval o ukončení provozu jakékoliv provozovny. První, mírnější variantou, je zachování stávajících provozoven (stávajících adresních míst) při současném zákazu zřizování provozoven dalších (tento přístup nijak nenarušuje soutěž mezi existujícími soutěžiteli na trhu a je vhodný tam, kde existuje politická poptávka zamezit nárůstu provozoven loterií). Tuto variantu ovšem považuje Úřad za rozpornou s § 19a odst. 1 ZOHS. Druhou, radikálnější variantou, je zákaz všech provozoven. Tento postup sice vylučuje jakoukoli hospodářskou soutěž, neboť zcela likviduje existující relevantní trh, ale lze jej označit za důsledně nediskriminační. Postoj Úřadu tak ve svém důsledku vede k tomu, že jím šetřené obce na svém území provozování konkrétní loterie buď vždy zcela povolí, nebo zcela zakážou. Jakékoli jiné řešení by je totiž vystavilo riziku, že se svým jednáním dopustí porušení § 19a ZOHS.
172. K výtce Úřadu, že město nemělo nastaveno žádné kritérium, resp. mechanismus, dle kterého by postupovalo v případě, že by měl zájem na vymezené relevantní trhy vstoupit nový soutěžitel na místě neuvedeném v obecně závazných vyhláškách, účastník řízení uvádí, že nemá zájem, aby na jeho území docházelo k nárůstu počtu provozoven loterií, a proto by byl mechanismus pro povolování nových adresních míst v přímém rozporu se sledovaným legitimním cílem, a byl by tedy nadbytečný. Existence takového mechanismu je navíc naprosto utopickou a iluzorní představou Úřadu, neboť by vyžadoval, aby účastník řízení stanovil určitá objektivní kritéria, při jejichž splnění by se zastupitelstvo muselo usnést na doplnění adresního místa mezi adresní místa povolená obecně závaznou vyhláškou. Zastupitele však z povahy jejich mandátu nelze nutit, aby hlasovali pro povolení dalšího adresního místa, i kdyby toto místo splňovalo předdefinovaná kritéria. Takový postup by byl

v rozporu s § 69 odst. 4 obecního zřízení, dle kterého není člen zastupitelstva při výkonu mandátu vázán žádnými příkazy.

Vyjádření Úřadu

173. Pokud jde o tvrzení účastníka řízení, že představy Úřadu o způsobu regulace loterií jsou v praxi naprosto nerealizovatelné a nikdy by k dosažení legitimního cíle nevedly, Úřad uvádí, že u regulace vycházející z vymezení adresních míst provozování loterií není stanovení objektivních a předem známých kritérií, jež by měla být pro výběr adresních míst aplikována rovným a nediskriminačním způsobem, jednoduché, zároveň však rozhodně není nemožné. Právě pomocí nastavení vhodných kritérií lze dosáhnout požadovaného omezení provozování loterií ve městě, které pak nemá povinnost zařadit do regulace každého, kdo splní podmínky zákona o hazardních hrách (resp. v minulosti zákona o loteriích). Není pravdou, že by si Úřad požadavky na tato kritéria stanovil svévolně, jak již bylo uvedeno výše v bodě 164 tohoto rozhodnutí, požadavky ze strany Úřadu nejsou ničím jiným než rozvedením kritérií stanovených Ústavním soudem (jenž tyto požadavky formuloval zejména v nálezu ÚS 56/10), a to ve vztahu k soutěžnímu prostředí, na něž může mít taková obecně závazná vyhláška dopad. Požadavek na stanovení objektivních a nediskriminačních kritérií uvádí též Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 5/2017-76 ze dne 13. července 2017 (bod 37), ze kterého plyne, že obec musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v konkrétním případě aplikace kritérií objektivně ověřitelná, přičemž by měla být dle soudu ideálně uvedena již v doprovodných dokumentech k obecně závazným vyhláškám, ačkoliv to není nutnou podmínkou. Pak teprve bude možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a se zákazem libovůle. Námitka „reálnosti“ požadavků Úřadu pak byla explicitně vznesena i v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věci Bílina, kdy Krajský soud v Brně tuto námitku v bodě 6 Rozsudku Bílina rovněž zmínil, avšak nepřisvědčil jí, neboť danou žalobu zamítl.
174. K dílčí námitce, že aby účastník řízení dostal požadavkům Úřadu kladeným na regulaci loterií, musel by jejich provozování buď zcela povolit, nebo zcela zakázat, Úřad uvádí, že regulaci lze (a příklady v obcích to i dokládají)¹⁵⁴ provést různým způsobem (např. vymezením celých oblastí ve městě, celých ulic apod.) a nikoliv pouze stanovením konkrétních adresních míst, a to aniž by si pro stanovení každého kritéria musely obce nechat vypracovat nezávislou studii (což po obcích Úřad ani nepožaduje). Může se například jednat o kritérium zákazu provozování loterií v sociálně vyloučených lokalitách, v zástavbách rodinných domů, v historickém centru, v blízkosti školských či zdravotnických zařízení či v oblastech, v nichž dochází ve zvýšené míře k opakovanému narušování veřejného pořádku. Tato kritéria však musí být stanovena dostatečně určitě a transparentně (v případě stanovení sociálně vyloučených lokalit je například nezbytné vycházet z relevantních podkladů, tj. aby nebyla projevem nahodilosti a libovůle a byla založena na přezkoumatelných skutečnostech), a musí být uplatňována jednotně na celém území města. Obce tedy nemají jen účastníkem řízení zmíněnou možnost loterie zcela povolit nebo zcela zakázat, aby se nedostaly do konfliktu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Ani stanovení konkrétních adres nemusí být samo o sobě problematické, je však nezbytné prokázat, že zvoleným postupem nedochází

¹⁵⁴ Pozn. Úřadu: Úřad k tomu odkazuje též na svou rozhodovací praxi v oblasti regulace loterií obecně závaznými vyhláškami obcí. Viz Sbírký rozhodnutí Úřadu ve věcech hospodářské soutěže, dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti.html>.

k diskriminaci ani neopodstatněnému zvýhodnění soutěžitelů, kteří na trhu již působí, a k uzavření trhu (prakticky na neurčito) pro ty, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. Požadavky na individualizovanou regulaci korespondují i se závěry Ústavního soudu, na něž Úřad v rozhodnutí odkazuje.

175. K tvrzení účastníka řízení, že excesivní charakter požadavků Úřadu dokládá i Nález Bílina, v jehož bodě 44 Ústavní soud mimo jiné uvedl, že: „...výběr příslušné oblasti má být výsledkem jejího posouzení z hlediska všech stanovených kritérií, a to aniž by některé z nich muselo být nutně akcentováno.“, Úřad uvádí, že ani on neakcentuje jednotlivá kritéria, jelikož jejich nediskriminační charakter a aplikaci, jakož i celkové provedení regulace loterií, zkoumá a posuzuje komplexně. Může ovšem dojít k situaci, jako tomu bylo i v případě města Lysá nad Labem, že město stanoví kritérium dodržování veřejného pořádku, což považuje Úřad za nediskriminační a objektivní, avšak zároveň „zafixuje“ místa, na nichž je možné provozovat loterie, k určitému datu, čímž prakticky dojde k uzavření daného trhu. Z pohledu Úřadu v tomto případě pak kritéria pro výběr adresních míst jako celek nesplňují shora uvedené požadavky.
176. K dílčí námitce účastníka řízení vztahující se k mechanismu pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování loterií na území města, kdy účastník řízení uvádí, že nemá zájem, aby na jeho území docházelo k nárůstu počtu provozoven loterií, a proto by byl mechanismus pro povolování nových adresních míst v přímém rozporu se sledovaným legitimním cílem, a tedy nadbytečný, Úřad uvádí následující. Stanovení transparentního mechanismu, podle kterého budou řešeny případné žádosti nových zájemců o provozování loterií z hlediska, zda splňují stanovená kritéria či nikoliv, je klíčové v případě, že se obec rozhodne přistoupit k regulaci loterií formou stanovení konkrétních adresních míst, což platí i pro město Lysá nad Labem. Nelze bez jakýchkoli kritérií povolit provozování loterií těm, kteří dosud provozovali (a zafixovat toto jejich zvýhodnění na trhu obecně závaznou vyhláškou prakticky na neurčito), aniž by byly dány rovné podmínky pro vstup na daný trh všem zájemcům. V případě absence kritérií pak není dle čeho posoudit případné další žádosti o vstup na trh; není též vyjasněno, zda, a případně po jaké době účinnosti vyhlášky, se město bude jejich žádostmi zabývat. Podobně v případě ukončení provozování loterií na povoleném adresním místě není též vyjasněno, zda bude možné je nahradit jiným adresním místem, a případně dle čeho by byl proveden výběr z více zájemců.
177. K námitce účastníka řízení, že zastupitelům města nelze nařizovat, jak mají hlasovat, lze jen uvést, že chce-li zastupitelstvo města regulovat loterie obecně závaznou vyhláškou, je k tomu potřebný také jeho konsenzus ohledně předchozího nastavení kritérií této regulace. Při rozhodování o přijatých žádostech o zařazení dalších adresních míst do obecně závazné vyhlášky je pak důvodné očekávat, že se zastupitelstvo bude přijatými kritérii řídit. Obdobnou situaci se Úřad zabýval v rozhodnutí týkajícím se obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií ve statutárním městě Brně, kdy předseda Úřadu uvedl následující: „Pokud tak žadatel splní městem stanovená kritéria uvedená v Pravidlech, mělo by mu být bez dalšího provozování hazardních her povoleno, a to prostřednictvím novelizace stávající OZV v časovém úseku, který si město stanovilo, tedy s účinností od 1. 1. následujícího roku po přijetí žádosti. Nerespektování těchto Pravidel, která si město samo schválilo, je naopak projevem libovůle města. Může to svědčit spíše o tom, že si město Brno Pravidla vytvořilo pouze „na oko“ bez intencí je v praxi aplikovat a tedy svým způsobem zakonzervovat stávající status quo,

tedy nepustit na trh hazardních her žádného nového soutěžitele. Nastavená pravidla města Brna tak v podstatě postrádala svůj smysl, když podle nich město, ačkoliv byla zveřejněna předem, nepostupovalo. K obdobnému závěru přitom dospěl i Krajský soud v Brně v rozsudku Bílina.“¹⁵⁵

Regulace nevedla k citelnému narušení hospodářské soutěže

178. Účastník řízení namítá, že Úřad neprokázal, že došlo ke skutečnému (a navíc citelnému) narušení hospodářské soutěže, přičemž i potenciální narušení hospodářské soutěže musí být materiálně podloženo. Účastník řízení dále Úřadu vytýká, že neprovedl hodnocení posuzovaného jednání v jeho hospodářském a právním kontextu a neposuzoval, jak by hospodářská soutěž na dotčených relevantních trzích vypadala bez posuzovaného jednání (counterfactual). Pokud by tak učinil, zjistil by, že regulací loterií přijatou účastníkem řízení k žádné změně soutěžního prostředí fakticky nedošlo. Dotčené relevantní trhy by se bez posuzované regulace vyvíjely totožně jako s ní.
179. Účastník řízení zdůrazňuje, že do příloh Vyhlášky 6/2011 a Vyhlášky 7/2011 byla zařazena všechna adresní místa, na nichž byl v té době provozován některý z druhů technických zařízení (tj. skutečně zde byla umístěna herna). Mezi skutečnými soutěžiteli působícími na dotčených relevantních trzích tedy k narušení hospodářské soutěže dojít nemohlo. Účastník řízení v době přijetí dotčených obecně závazných vyhlášek neevidoval jakoukoli snahu jiných provozovatelů loterií¹⁵⁶ (potenciálních soutěžitelů) na trh vstoupit. Ke změnám v seznamu adresních míst provozování loterií docházelo pouze na základě dobrovolného ukončení podnikatelské činnosti na jednotlivé adrese (jedinou výjimku představovalo adresní místo Tyršova č. p. 220, které bylo vyřazeno z důvodu narušování veřejného pořádku a nedodržování účinných obecně závazných vyhlášek). Účastník řízení uvádí, že vzhledem k neobdržení žádné žádosti o zařazení nového adresního místa do některé z Vyhlášek, je zjevné, že na dotčeném relevantním trhu neexistovali potenciální soutěžitelé, kteří by o vstup na tento trh mohli mít reálný zájem, což je dáno zejména přesycením předmětného trhu.
180. Účastník řízení dále namítá, že posuzovaná regulace nebrání tomu, aby dotčený subjekt žádal o povolení provozování loterií navzdory vydané obecně závazné vyhlášce, v rámci které by nebylo adresní místo žadatele jako povolené místo provozování loterií uvedeno, a v případě negativního správního rozhodnutí se snažit dosáhnout vyloučení aplikace obecně závazné vyhlášky, kterou by správní soud shledal v rozporu se zákony (vč. § 19a ZOHS).¹⁵⁷ Spolu s možností domáhat se náhrady škody za ušlý zisk by pak takový provozovatel nebyl v hospodářské soutěži nijak poškozen. Hospodářská soutěž by fakticky byla navrácena do stavu, jako by žádná omezující vyhláška regulující provozování loterií neexistovala.
181. Účastník řízení dále namítá, že na území města bylo v období od 1. ledna 2012 až do 1. ledna 2018 regulováno výlučně provozování technické hry, nikoli živé hry. Účastník řízení tedy potenciální soutěžitele (pokud by existovali) neomezoval ve vstupu na dotčený relevantní trh.

¹⁵⁵ Viz bod 87 rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-20739/2020/310/Ašj, dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-16772.html>.

¹⁵⁶ Pozn. Úřadu: Ve stejném směru pak účastník řízení argumentuje i v případě provozovatelů provozoven.

¹⁵⁷ Pozn. Úřadu: Účastník řízení v tomto směru poukazuje na žádost společnosti VIKTORIAPLAY, která vzala svou žádost následně zpět a sama se tak zbavila možnosti, aby případné negativní rozhodnutí účastníka řízení mohla napadnout před správními soudy.

Kdekoli na území města Lysá nad Labem totiž mohli zřídit kasino s živou hrou, které by se nacházelo v konkurenčním vztahu se stávajícími hernami.

182. Účastník řízení je dále přesvědčen, že relevantní produktový trh má být vymezen jako trh provozovatelů nebytových prostor, a nikoliv jako trh provozovatelů provozoven (viz výše). Je totiž zřejmé, že provozovatelé nebytových prostor spolu na daném relevantním trhu soutěží nejen o provozovatele loterií, ale rovněž o jiné typy provozoven (restaurace, cukrárny, květinářství atd.), a tedy provozovatel provozovny má široké možnosti, jak s danou provozovnou naložit.
183. Účastník řízení požaduje, aby Úřad doplnil dokazování v tom smyslu, zda podmínky, které panovaly na jím vymezeném relevantním trhu provozování loterií/hazardních her, reálně umožňovaly vstup nového soutěžitele, který by na něm byl schopen dlouhodobě působit a generovat zde zisk – v opačném případě by snahy o vstup na trh postrádaly smysl, a zda posuzovaná regulace byla způsobilá narušit hospodářskou soutěž na trhu provozovatelů nebytových prostor (jak má být trh podle názoru účastníka řízení správně vymezen), zejm. zda v příčinné souvislosti s přijetím regulace došlo k poškození některého ze skutečných či z potenciálních soutěžitelů a zda došlo k negativnímu ovlivnění výsledkových parametrů hospodářské soutěže.

Vyjádření Úřadu

184. Předně Úřad uvádí, že otázce narušení hospodářské soutěže se již vyjádřil v rámci samostatné námitky výše. V rámci sdělení výhrad (a v tomto rozhodnutí) Úřad popsal, jakým způsobem regulace loterií dopadá na dotčené relevantní trhy, neboť brání případným novým zájemcům ve vstupu na předmětné trhy. V tomto směru nelze přisvědčit tvrzení účastníka řízení, že absence jakékoliv žádosti o provozování loterií musí nutně svědčit i absenci jakýchkoliv zájemců o vstup na trh, neboť zvolený způsob regulace (samotná možnost provozovat loterie jen na ve Vyhláškách vyjmenovaných adresách) již může potenciální zájemce o provozování loterií na území města odradit od podání žádosti o zařazení neuvedeného adresního místa do obecně závazné vyhlášky nebo od snahy získat povolení k provozování loterií, zvláště za situace, kdy město dlouhodobě, opakovaně a konzistentně uvádí, že nehodlá rozšiřovat místa, na kterých je možné loterie provozovat, a jejich počet může jedině klesat.
185. K námitce účastníka řízení, že se neúspěšný žadatel může případně obrátit na správní soudy a dosáhnout neaplikace předmětné obecně závazné vyhlášky, Úřad uvádí, že postup navržený účastníkem řízení je možný, avšak účastníkem řízení příliš zjednodušený, neboť ve skutečnosti takový postup klade na nové zájemce o provozování loterií v obci vysoké nároky a je časově i finančně náročný (viz níže). Předně je nutné uvést, že za účinnosti zákona o loteriích Ministerstvo financí, resp. obecní úřad (v případě výherních hracích přístrojů), zamítly žádost o povolení provozování loterií, pokud byla v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Pro získání povolení k provozování loterií však musel již zájemce o provozování splňovat další požadavky dané zákonem. Obdobně lze v případě zákona o hazardních hrách uvést, že provozovatel hazardních her potřebuje k jejich provozování základní povolení dle § 86 zákona o hazardních hrách a v případě provozování binga, technické hry a živé hry, které nejsou provozovány jako internetová hra, musí mít rovněž povolení k umístění herního prostoru dle § 97 téhož zákona. Jednou z podmínek získání povolení k umístění herního prostoru je dle § 98 odst. 1 písm. c)

zákona o hazardních hrách to, že umístění herního prostoru nebude v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. K získání tohoto povolení je tedy nezbytně nutné, aby adresa, na které má být herní prostor umístěn, byla zařazena mezi adresní místa povolená obecně závaznou vyhláškou regulující provozování hazardních her. Všechny tyto kroky jsou finančně i časově náročné a nelze po každém jednotlivém zájemci o provozování loterií, resp. hazardních her, požadovat, aby tyto prostředky investoval, když je mu předem známo, že dlouhodobým záměrem města je seznam povolených adresních míst provozování loterií o nová místa nerozšiřovat, a je tedy zřejmé, že o jeho žádosti bude rozhodnuto negativně, a následně se pak vůči tomuto rozhodnutí bránil v rámci správního soudnictví. Úřad je oproti tomu oprávněn činit kroky přispívající k tomu, že nebude docházet k narušení hospodářské soutěže, což se konkrétně v případech regulace loterií obecně závaznými vyhláškami obcí projevuje tak, že dle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže posuzuje, zda jednáním orgánu veřejné správy při výkonu veřejné moci nedochází (bez ospravedlnitelných důvodů) k narušení hospodářské soutěže, které může spočívat ve zvýhodnění určitého soutěžitele nebo skupiny soutěžitelů, a případně za takové jednání uloží pokutu. Jak již bylo zmíněno výše, pravomoc Úřadu posuzovat obecně závazné vyhlášky obcí byla již aprobována Krajským soudem v Brně v rámci Rozsudku Děčín a Rozsudku Bílina, a představuje tak systémovější (a rovněž smysluplnější) přístup k ochraně hospodářské soutěže, neboť si lze jen stěží představit jako efektivní řešení, pokud by v případě vyššího počtu zájemců o provozování loterií, resp. hazardních her, musel každý z nich individuálně postupovat způsobem, který navrhuje účastník řízení.

186. Ve vztahu k tvrzení účastníka řízení, že nereguloval v období od 1. ledna 2012 až do 1. ledna 2018 živou hru (resp. sázkové hry v kasinu), a tedy zájemci o provozování loterií na území města mohli na jakémkoliv místě ve městě zřídit kasino s živou hrou, Úřad uvádí, že Vyhlášky (vyjma Vyhlášky 3/2017) působí v tomto směru diskriminačně, neboť provozovatelé loterií zařazení na adresních místech uvedených v těchto vyhláškách mohou provozovat i technické hry (jak v provozovně typu kasino či herna; před účinností zákona o hazardních hrách i v provozovnách se zvláštním provozním režimem), zatímco noví zájemci o provozování loterií na místě neuvedeném v obecně závazné vyhlášce mohli před přijetím Vyhlášky 3/2017 provozovat pouze sázkové hry v kasinu, a byli tedy oproti stávajícím provozovatelům loterií znevýhodněni. Na provozování sázkových her v kasinu byly přitom kladeny jiné, přísnější, požadavky.
187. K části námitky vztahující se k nesprávnému vymezení relevantního trhu odkazuje Úřad na vypořádání této námitky výše, kde se samostatně věnoval vymezení relevantního trhu. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Úřad nevyhověl návrhu účastníka řízení na doplnění dokazování.

Regulace je proporcionální vůči sledovanému legitimnímu cíli

188. Účastník řízení opakovaně uvádí, že Úřad měl při existenci legitimního cíle (ospravedlnitelného důvodu) posuzovat přiměřenost (prokázaného) narušení hospodářské soutěže vůči tomuto sledovanému cíli. Pokud by tak učinil, zjistil by, že v době přijímání Vyhlášky 6/2011 a Vyhlášky 7/2011 existoval pouze jeden způsob regulace, jak na území města zachovat efektivní hospodářskou soutěž, nediskriminovat žádného soutěžitele a současně dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž bylo zamezení nárůstu počtu nových provozoven loterií a postupné snižování jejich počtu výlučně v důsledku samovolného

zániku či z důvodu narušování veřejného pořádku a právních předpisů. Tento způsob se zakládá na principu zachování stávajícího stavu. Regulaci provedenou na jeho základě a rovněž z ní vyplývající omezení hospodářské soutěže (pokud by existovalo a bylo citelné) vůči sledovanému legitimnímu cíli tak shledává účastník řízení přiměřenými.

Vyjádření Úřadu

189. Úřad se s uvedenou námitkou účastníka řízení neztotožňuje a zdůrazňuje, že konzervace stávajícího stavu (tzn. fixace konkrétních adresních míst v obecně závazné vyhlášce), kdy není zaveden mechanismus pro nakládání s žádostmi případných dalších provozovatelů, je sama o sobě nežádoucí, neboť jejím prostřednictvím dochází k eliminaci potenciálních soutěžitelů, kteří by na daný trh zamýšleli vstoupit (bez ohledu na to, zda o svém záměru město uvědomili či nikoliv). Taková regulace vede k posílení pozice soutěžitelů již na předemtných trzích působících a prakticky vylučuje vstup soutěžitelů nových, a nevede k efektivní hospodářské soutěži ani nediskriminačnímu prostředí na trhu, z uvedených důvodů tedy Úřad nepovažuje regulaci založenou na principu zafixování stávajícího stavu za proporcionální sledovanému legitimnímu cíli.

Odmítnutí opětovného zařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 na seznam povolených adresních míst bylo proporcionální vůči sledovanému legitimnímu cíli

190. Účastník řízení dále namítá, že mu Úřad klade k tíži postup, jímž zastupitelstvo při přijímání Vyhlášky 3/2017 neschválilo žádost o opětovné zařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 mezi touto vyhláškou povolená místa provozování loterií a v této souvislosti odkazuje na bod 97 sdělení výhrad,¹⁵⁸ v němž Úřad uvádí, že se nevyhovění návrhu na zařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 do Vyhlášky 3/2017 neopíralo o žádná objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria (a ani mechanismus pro nakládání s žádostmi případných uchazečů o provozování loterií na území města). Podle účastníka řízení zde Úřad vychází z předpokladu, že pokud na předemtném jednání zastupitelstva nebylo výslovně řečeno, že adresní místo Tyršova č. p. 220 bylo vyřazeno z Vyhlášky 7/2014 z důvodu dlouhodobého narušování veřejného pořádku a porušování platné obecně závazné vyhlášky, pak toto kritérium zastupitelé nevzali při svém rozhodování v potaz. Takovou argumentaci Úřadu však účastník řízení shledává jako účelovou a zavádějící a poukazuje též na Nález Kladno, v němž město Kladno svůj výběr kritérií zdůvodnilo až dodatečně, na základě čehož Ústavní soud danou vyhlášku neshledal jako nezákonnou. Postup, který Ústavní soud běžně akceptuje, tedy Úřad dle účastníka řízení v nyní projednávaném případě nesprávně označuje za „nahodilou argumentaci subjektivního charakteru“.
191. Pokud se jedná o samotné vyřazení adresního místa Tyršova č. p. 220 z obecně závazné vyhlášky regulující loterie, i to je dle účastníka řízení v souladu s judikaturou Ústavního soudu, neboť město má plné právo trvale zakázat provozování loterií v souvislosti s konkrétní provozovnou, kde v minulosti docházelo k narušování veřejného pořádku, přičemž není rozhodné, zda nový subjekt požádá o opětovné zařazení adresního místa mezi místa povolená obecně závaznou vyhláškou. Účastník řízení v tomto kontextu dále zdůrazňuje, že návrh na zařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 do Vyhlášky 3/2017 vzešel z iniciativy společnosti VIKTORIAPLAY, a byl to právě tento provozovatel loterií, jenž v letech 2012–2016, tedy

¹⁵⁸ Pozn. Úřadu: Nynější bod 103 tohoto rozhodnutí.

v období, kdy na tomto adresním místě docházelo k porušování kritéria dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky, působil. Pokud v prvním pololetí roku 2017 tedy došlo ke zlepšení situace, nelze to v pozitivním slova smyslu přičítat tomuto provozovateli, neboť právě díky jeho odchodu došlo na tomto místě ke zlepšení kázně. V době přijímání Vyhlášky 3/2017 proto existoval důvodný a zřejmý předpoklad, že s návratem tohoto provozovatele loterií by opětovně došlo ke zhoršení stavu souvisejícího s narušováním veřejného pořádku. Nadto účastník řízení dodává, že ani nepovažuje stanovené relevantní období první pololetí roku 2017, v němž došlo ke zlepšení kázně na adresním místě Tyršova č. p. 220, za proporcionální vzhledem k době (2012–2016), kdy na něm docházelo k narušováním veřejného pořádku. Postup, kterým účastník řízení nezařadil předmětné adresní místo mezi Vyhláškou 3/2017 povolená místa provozování loterií, tak je dle účastníka řízení zcela transparentní, předvídatelný a přezkoumatelný, neboť bylo jeho snahou zamezit dalšímu narušováním veřejného pořádku.

Vyjádření Úřadu

192. K námitce účastníka řízení, že mu Úřad klade k tíži postup, kterým zastupitelstvo při přijímání Vyhlášky 3/2017 neschválilo zařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 do seznamu míst provozování loterií povolených Vyhláškou 3/2017, Úřad předně uvádí, že za problematickou označil skutečnost, že město nemělo stanovený žádný mechanismus pro nakládání s žádostmi nových zájemců o provozování loterií, což jednak plyne z městem sledovaného záměru počet adres, na nichž je možné loterie provozovat, nerozšiřovat, tak i ze způsobu, jakým bylo rozhodováno o samotné žádosti předmětného provozovatele loterií. V tomto směru Úřad dodává, že účastník řízení v bodě 168 Vyjádření navíc citoval bod 97 sdělení výhrad neúplně, neboť z citace vynechal následující podstatnou část: *„Pokud však město nedisponuje jasně stanovenými předem známými kritérii, která musí uchazeči o provozování loterií na území města splnit (resp. mechanismem pro nakládání s žádostmi nových zájemců), **nemůže objektivně posoudit žádnou žádost o provozování loterií; pokud tak přesto učiní, je jeho postup nepřezkoumatelný.**“* Úřad tedy neshledal nezařazení již dříve vyřazeného adresního místa z důvodu narušováním veřejného pořádku protisoutěžním, jak mu účastník řízení vytýká s odkazem na Nález Kladno, ale pouze demonstroval na konkrétním adresním místě Tyršova č. p. 220, že město žádným transparentním mechanismem pro posouzení žádostí o provozování loterií nedisponuje, a tedy není zajištěno, že budou nové žádosti (týkající se jiných adresních míst), které by město mohlo obdržet, objektivně a nediskriminačně posouzeny. Právě absence takového mechanismu může vést k situaci, kdy obec své rozhodnutí o žádosti o provozování loterií na místě neuvedeném v obecně závazné vyhlášce zdůvodňuje nekonzistentně (nahodile) různým způsobem v různých časových obdobích, jako tomu bylo i v případě, kdy účastník řízení na žádost Úřadu zdůvodňoval své zamítavé stanovisko k žádosti společnosti VIKTORIAPLAY (viz bod 103 tohoto rozhodnutí). K argumentaci účastníka řízení, že postup, který Ústavní soud běžně akceptuje (tedy dodatečné zdůvodnění výběrových kritérií), Úřad nesprávně označuje za „nahodilou argumentaci subjektivního charakteru“, Úřad dodává, že považuje za nahodilou argumentaci města nekonzistentní zdůvodňování nezařazení adresního místa Tyršova č. p. 220 (do Vyhlášky 3/2017) ve sděleních zaslaných Úřadu (viz bod 44 tohoto rozhodnutí), tedy jednání nesouvisející s možností dodatečného zdůvodnění výběrových kritérií v řízení před Ústavním soudem.

193. K adresnímu místu Tyršova č. p. 220 Úřad doplňuje, že žadatelem o opětovné zařazení tohoto místa do Vyhlášky 3/2017 byl provozovatel loterií, společnost VIKTORIAPLAY, nikoliv, jak nesprávně účastník řízení ve Vyjádření předkládá, osoba, která se po dobu několika let narušování veřejného pořádku a porušování platné obecně závazné vyhlášky dopouštěla (tj. původní provozovatel provozovny na tomto adresním místě), tak jak plyne z informací doložených městem. Po odchodu provozovatele provozovny došlo ke zlepšení kázně, díky čemuž bylo (společně se snahou situaci řešit ze strany provozovatele loterií a nového provozovatele provozovny) toto adresní místo opět navrženo do seznamu míst povolených Vyhláškou 3/2017.

194. K vymezení relevantního období prvním pololetím roku 2017 Úřad doplňuje, že se nejedná o období stanovené Úřadem, nýbrž o období, jež sám účastník řízení zmínil ve vztahu ke zlepšení situace na předmětném adresním místě (viz např. bod 44 tohoto rozhodnutí), námitka o neproporcionalitě stanoveného období je tak irelevantní.

Regulace je založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích

195. Účastník řízení je rovněž přesvědčen o tom, že se regulace provozování loterií na území města Lysá nad Labem zakládala na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, neboť vzešla z principu zachování stávajícího stavu. Takové kritérium považuje za objektivní a jeho dodržování za přezkoumatelné a rovněž lze jeho pomocí zamezit nárůstu počtu provozoven loterií, tedy dosáhnout městem stanoveného legitimního cíle, aniž by zároveň docházelo k diskriminaci určitých soutěžitelů; jiným způsobem by tohoto cíle nebylo dosaženo. Kritérium je též nediskriminační, neboť do přílohy Vyhlášky 6/2011 a Vyhlášky 7/2011 byla zařazena všechna adresní místa, na nichž se v té době skutečně loterie provozovaly. K diskriminaci soutěžitelů již na trhu působících tak nedošlo a totéž platí i pro potenciální soutěžitele, neboť ti nebyli známi.

196. Posuzování Úřadu, jak by se město postavilo k případným žádostem potenciálních soutěžitelů (zda by je bylo ochotno zařadit na seznam povolených adresních míst, případně jinak upravit kritéria regulace), proto účastník řízení považuje za spekulativní. Účastník řízení shledává výběrová kritéria též za předem známá, v daném kontextu je totiž klíčové, že v důsledku regulace zavedené Vyhláškou 6/2011 a Vyhláškou 7/2011 nedošlo k vyloučení žádného ze stávajících provozovatelů loterií a regulace tak nemohla být pro ně překvapivá. Účastník řízení doplňuje, že pokud Úřad nepovažuje za dostačující splnění kritéria včasné známosti pouhým odkazem na kodex vzniklý z iniciativy provozovatelů loterií, resp. pokud Úřad dospěl k závěru, že cit: „(...) proběhla dvě setkání provozovatelů se starostou města, na nichž se o výše uvedených kritériích hovořilo, tato setkání však k žádosti Úřadu město nedoložilo a jeho tvrzení je tedy neprůkazné“, navrhuje doplnit dokazování a účastníky těchto schůzek vyslechnout.

Vyjádření Úřadu

197. Úřad nesouhlasí s námitkou účastníka řízení, že se regulace provozování loterií na území města zakládala na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Již dříve totiž uvedl, že právě „zafixování“ stávajícího stavu bez existujícího mechanismu pro nakládání s žádostmi o povolení provozování loterií vytváří nerovné podmínky na relevantním trhu, jeho prostřednictvím dochází ke zvýhodnění zavedených soutěžitelů oproti soutěžitelům potenciálním, kteří by se mohli o provozování loterií (či dříve i provozoven k účelu

provozování loterií) ucházet, přičemž se v případě potenciálních soutěžitelů nelze omezovat pouze na zájemce, u nichž obce reálně evidují žádosti o provozování loterií na jejich území.

198. K námitce účastníka řízení, že Úřad může pouze spekulovat, jak by se město postavilo k případným žádostem potenciálních soutěžitelů (zda by je bylo ochotno zařadit na seznam povolených adresních míst, na nichž je možné loterie provozovat, případně jinak upravit kritéria regulace loterií), Úřad uvádí, že účastník řízení opakovaně uvedl (a činí tak i nyní), že hlavním cílem regulace loterií bylo zamezit nárůstu provozoven loterií na jeho území, a rovněž deklaroval, že nemá zájem o rozšiřování počtu adres, na nichž je možné loterie provozovat (počet provozoven tak mohl být buď setrvalý, nebo klesající). Z uvedených vyjádření účastníka řízení tak lze spolehlivě dovodit jeho negativní postoj k rozšiřování počtu provozoven na jeho území, a proto tuto námitku Úřad nepovažuje za důvodnou.
199. K návrhu na doplnění dokazování výsledkem účastníků setkání provozovatelů se starostou města, na nichž se o kritériích stanovených městem¹⁵⁹ hovořilo, Úřad pouze dodává, že by se jeho závěr po provedení navrhovaných důkazů nezměnil, neboť je v daném případě rozhodující, že požadavek na stanovení objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií nebyl městem naplněn kumulativně (i kdyby tedy byla kritéria předem známá, nebyla Úřadem shledána jako objektivní a nediskriminační). V případě kodexu je nutné zdůraznit, že tento neobsahoval kritéria pro zařazení adresního místa na seznam adresních míst, na nichž je povoleno provozovat loterie, a takové kritérium nepředstavovalo ani jeho dodržování.

Celkové dopady regulace jsou zcela zanedbatelné (de minimis)

200. Účastník řízení v návaznosti na svou předchozí argumentaci doplňuje, že Úřad neposuzoval, zda regulace provozování loterií na území města Lysá nad Labem vedla k (citelnému a skutečnému) narušení hospodářské soutěže, a rovněž nehodnotil, jaké podmínky by na dotčených relevantních trzích panovaly bez příslušné regulace. Pokud by tak učinil, dospěl by k závěru, že město stanovilo objektivní a zcela nediskriminační kritéria, která byla dostatečně předem známá. Všechna povolená adresní místa na území města totiž byla vybrána na základě jednoho kritéria (tj. existence herny), které nezvýhodnilo žádného provozovatele loterií, neboť do Vyhlášky 6/2011 byla zařazena všechna adresní místa, na nichž se v té době (tj. poslední čtvrtletí roku 2011) skutečně loterie provozovaly. Soutěž mezi skutečnými konkurenty tak nemohla být ani teoreticky narušena. Účastník řízení navíc v posuzovaném období (s výjimkou adresního místa Tyršova č. p. 220) neobdržel jedinou žádost o povolení nového adresního místa, z čehož dovodil, že žádný další soutěžitel neměl o provozování loterií na území města zájem, a nemohl být tedy ani z hospodářské soutěže vyloučen.
201. Pokud se jedná o adresní místo Tyršova č. p. 220, u něhož Úřad shledává problematiku opětovné nezařazení do seznamu Vyhláškou 3/2017 povolených adresních míst, takový názor je dle účastníka řízení v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, neboť vyloučení adresního místa z důvodu narušování veřejného pořádku se vztahuje k provozovně jako takové, nikoliv k osobě provozovatele. V posuzovaném případě přitom byla osobou žádající o opětovné zařazení daného adresního místa tatáž osoba, která se po dobu několika let narušování veřejného pořádku dopouštěla. Posuzovaná regulace loterií tedy měla na hospodářskou soutěž zcela zanedbatelný (pokud vůbec nějaký) dopad, který nadto Úřad dovodil pouze vůči

¹⁵⁹ Pozn. Úřadu: Jedná se o kritérium existence herny a kritérium dodržování veřejného pořádku a platné obecně závazné vyhlášky.

neexistujícím subjektům. Vzhledem k nenaplnění materiálního znaku přestupku, tak regulace nemohla vést k narušení hospodářské soutěže, které by bylo způsobilé zapříčinit snížení spotřebitelského blahobytu, zvýšení cen anebo snížení kvality poskytovaných služeb na dotčených relevantních trzích.

Vyjádření Úřadu

202. K námitce účastníka řízení týkající se citelného a skutečného narušení hospodářské soutěže a adresního místa Tyršova č. p. 220 se již Úřad vyjádřil, zcela tedy v této části odkazuje na vypořádání námitek učiněné výše.
203. K celkovým dopadům regulace Úřad shrnuje, že již dříve konstatoval, že město na základě „fixace“ stavu (provozoven loterií) k poslednímu čtvrtletí roku 2011 uzavřelo předmětný trh pro vstup nových soutěžitelů (a tím i možnost vstupu soutěžitelů nabízejících lepší služby z hlediska kvality, příp. ceny apod., pro spotřebitele), neboť nestanovilo žádný postup či mechanismus pro nakládání s žádostmi případných zájemců o vstup na trh provozování loterií či provozoven na území města (např. nestanovilo kritéria, dle kterých bude žádosti posuzovat). Takto nastavená regulace se negativně promítla do podmínek férové hospodářské soutěže ve vztahu k potenciálním soutěžitelům. Potenciálními soutěžiteli se přitom myslí jak soutěžitelé, kteří obec požádají o povolení provozování loterií na adresním místě, jež není součástí seznamu obecně závaznou vyhláškou povolených míst, tak rovněž ti, kteří ji zatím o svém záměru provozovat loterie na místě ve vyhlášce neuvedeném neuvědomili, nebo je od podání žádosti mohl odradit veřejně deklarovaný záměr města nerozšiřovat seznam povolených adresních míst provozování loterií (a pouze jejich počet případně snižovat). Nelze tak přijmout argumentaci účastníka řízení, že pokud město neobdrželo žádnou žádost (s výjimkou provozovatele loterií VIKTORIAPLAY), znamená to, že žádní potenciální soutěžitelé neexistovali a k narušení hospodářské soutěže tak nedošlo, případně bylo zcela zanedbatelné.

Úřad nepostupoval v souladu se zásadou rychlosti správního řízení

204. Účastník řízení uvádí, že dle správního spisu obdržel Úřad podnět na možnou protisoutěžní povahu posuzovaného jednání dne 30. října 2015, a tedy od tohoto dne měl začít ve věci konat a zjistit, zda se účastník řízení dopustil přestupku ve smyslu § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Úřad však dne 22. prosince 2015 podateli podnětu, Ministerstvu vnitra, sdělil, že se podnětem bude zabývat až s ohledem na závěry soudního přezkumu rozhodnutí Úřadu učiněné ve vztahu k rozsahu jeho dozorových pravomocí v uvedené oblasti. Z Listiny základních práv a svobod i ze správního řádu však plyne povinnost správního orgánu vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, přičemž dle komentářové literatury lze za zbytečné průtahy považovat situace, kdy je správní orgán nečinný a věc není vyřizována, ačkoliv k tomu není žádný objektivní a ospravedlnitelný důvod. Účastník řízení tvrdí, že subjektivní potřeba Úřadu vyčkat na soudní přezkum případů není objektivním ani ospravedlnitelným důvodem k průtahům ve správním řízení, zejména když Úřad od počátku své pravomoci v oblasti dozoru nad jednáním orgánů veřejné správy vystupuje sebevědomě, a ještě před obdržením předmětného podnětu vydal nejméně dva výkladové materiály týkající se regulace loterií, čímž vyjádřil i svou připravenost toto jednání šetřit a trestat.
205. Úřad vydal sdělení výhrad více než 5 let po obdržení podnětu, což nelze odůvodnit ani složitostí případu, jelikož neprováděl žádné ekonomické analýzy, nehodnotil skutečné dopady

posuzovaného jednání na hospodářskou soutěž, ani nevyřizoval nadměrné množství žádostí o poskytnutí podkladů a informací. Úřad dokonce již vydal nejméně dvě prvostupňová rozhodnutí ve věcech, o nichž se z podnětu Ministerstva vnitra dozvěděl nejpozději v prosinci 2015. Dle účastníka řízení je zjevné, že si Úřad na počátku období, kdy získal dozorovou pravomoc nad jednáním orgánů veřejné správy, vybral několik testovacích případů, v rámci nichž vydal sankční rozhodnutí, následně se rozhodl vyčkat na soudní přezkum těchto rozhodnutí, a až pak začal v ostatních věcech konat.

206. Úřad tímto postupem zasáhl do práv účastníka řízení, jelikož má významný dopad na vývoj posuzovaného jednání a na jeho hmotněprávní hodnocení. Kdyby totiž účastník řízení obdržel sdělení výhrad již v roce 2017, pak by v něm obsažené závěry zohlednil při přijímání Vyhlášky 3/2017, kterou Úřad považuje za problematickou a hodnotí její konkrétní dopady na společnost VIKTORIAPLAY.

Vyjádření Úřadu

207. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí následující. Účastník řízení tvrdí, že pokud by obdržel sdělení výhrad v roce 2017, zohlednil by jeho závěry při přijímání Vyhlášky 3/2017, kterou Úřad považuje za problematickou. Účastník řízení se o tom, že v jeho jednání může Úřad spatřovat porušení § 19a ZOHS, dozvěděl dne 21. prosince 2016, kdy od něj Úřad poprvé vyžádal podklady a informace a upozornil jej na požadavky uvedené ve Stanovisku, v jehož rámci Úřad rovněž vyzval obce, aby v případě, že jejich stávající regulace loterií neodpovídá pravidlům hospodářské soutěže, zjednaly k 1. lednu 2015 nápravu. V době přijetí Vyhlášky 3/2017 již navíc byly veřejně dostupné Stanovisko i Informační list (na něž ostatně odkazuje i sám účastník řízení), jež reprezentují obecný postoj Úřadu k výkladu § 19a ZOHS a k regulaci loterií obcemi, a účastník řízení se tak jimi mohl při tvorbě této vyhlášky řídit. Příležitost zohlednit postoj a požadavky Úřadu měl účastník řízení rovněž po celou dobu od přijetí Vyhlášky 3/2017 až do 3. září 2019, nicméně tak neučinil, a nelze předpokládat, že by se situace změnila v případě vydání sdělení výhrad v této věci v roce 2017, jelikož z vyjádření účastníka řízení plyne, že regulaci loterií ve městě Lysá nad Labem považuje za neproblematickou a nediskriminační, a nehodlá proto svůj postoj měnit.

Účastníkovi řízení nebylo umožněno se řádně seznámit s podklady rozhodnutí

208. Účastník řízení dále namítá, že mu z důvodu epidemiologických opatření nebylo umožněno, aby se s podklady rozhodnutí seznámil v plném rozsahu v sídle Úřadu. Byla mu nabídnuta dvě alternativní řešení, a to možnost zaslání elektronické kopie spisu do datové schránky nebo poskytnutí elektronické kopie spisu na datovém nosiči. Ani jeden z nabízených způsobů seznámení se s podklady rozhodnutí však dostatečně nezajišťuje naplnění jeho základních procesních práv. Účastník řízení není schopen posoudit, zda mu byla zaslána kompletní a úplná kopie spisu, zejména zda se spis předběžného šetření stal jako celek součástí spisu správního řízení, jelikož ve správním spise absentuje protokol o provedení úředního úkonu, kterým byl spis předběžného šetření vtělen do správního spisu, který by obsahoval obsah spisu předběžného šetření.
209. Účastník řízení dále uvádí, že v daném správním řízení je spis veden v tištěné podobě a není tedy vyloučeno, že přístup k originálním podkladům může být pro účastníka řízení klíčový. Spis totiž může obsahovat různé interní pokyny (např. pokyny referentům udělované

vedoucím). Význam některých podkladů může být zdůrazněn např. nalepovacím lístky či zvyrazňovacím fixem, čemuž pak účastník řízení může přizpůsobit svoji procesní strategii.

210. Účastník řízení proto požaduje, aby mu Úřad umožnil provedení standardního úkonu seznámení se s podklady rozhodnutí v sídle Úřadu. Pokud tento postup není možný, účastník řízení eventuálně žádá Úřad o posečkání s dalšími úkony v řízení, zejména s vydáním prvostupňového rozhodnutí, do doby, než mu bude umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí v plném rozsahu.

Vyjádření Úřadu

211. K námitce účastníka řízení Úřad uvádí, že ačkoliv byl nucen nastalé epidemiologické situaci uzpůsobit formu seznámení se s podklady rozhodnutí, odmítá, že by tím jakkoliv zkrátil procesní práva účastníka řízení, natož v míře, která by mohla způsobit nezákonnost vydaného rozhodnutí. Úřad obdržel dne 23. října 2020 výslovný souhlas účastníka řízení se zpřístupněním obsahu spisu doručením do datové schránky, a tedy mu touto formou zpřístupnil veškeré dokumenty, jež jsou součástí spisu správního řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS, a pro ověření dokumentů nacházejících se ve spisu vedeného správního řízení mu zaslal i obsah kompletní spisové dokumentace aktuální ke dni seznámení účastníka řízení s podklady rozhodnutí. Úřad podotýká, že vytvoření „protokolu o provedení úředního úkonu, kterým byl spis předběžného šetření vtělen do správního spisu, který by obsahoval obsah spisu předběžného šetření“, jak uvádí účastník řízení, není běžnou praxí, při zahájení tohoto správního řízení byl navíc veškerý obsah spisu předběžného šetření v elektronické spisové službě vložen do nově založeného správního spisu. Úřad rovněž zdůrazňuje, že správní spis je v předmětném správním řízení veden v elektronické formě, přičemž veškeré materiály, které byly Úřadu doručeny poštou (což byly pouze příписы samotného účastníka řízení), byly do elektronického spisu vloženy za pomoci autorizované konverze. Z tohoto důvodu je i námitka účastníka řízení týkající se interních pokynů vedoucího, jež by mohly být obsaženy v papírovém spise, zcela bezpředmětná.
212. Úřad ze shora uvedených důvodů trvá na tom, že účastník řízení byl řádně seznámen s podklady rozhodnutí a že do jeho procesních práv nebylo žádným způsobem zasaženo.

Vzorec pro výpočet pokuty nezohledňuje případnou existenci přitěžujících okolností

213. Dle účastníka řízení vzorec pro výpočet pokuty nezohledňuje případnou existenci přitěžujících okolností. Pokud by se postup výpočtu pokuty aplikoval na hypotetický příklad, kdy by se toho nejzávažnějšího porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže dopouštělo město s více než 1 mil. obyvatel po dobu delší než 10 let, základní částka pokuty by činila 10 mil. Kč ($370\,000 \times 3 \times 3 \times 3 + 10\,000 = 10\,000\,000$), Úřad by pak v tomto případě neměl jakýkoli prostor pro zohlednění přitěžujících okolností, neboť pokuta by se vždy dostala nad svou maximální zákonnou výši. Dle účastníka řízení Krajský soud v Brně k tomu ve svém Rozsudku Bílina uvedl, že vzorec nabídnutý žalobcem by z důvodu jím vyslovené úvahy lépe odpovídal kritériím výpočtu uvedeným v Zásadách. Za předpokladu, že Úřad v posuzovaném případě Postup přímo aplikoval, je tedy povinen dodržovat v něm obsažená pravidla.

Vyjádření Úřadu

214. Úřad předně uvádí, že v době, kdy poprvé pokutoval obec za porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže (město Bílina), vytvořil specifický mechanismus pro výpočet pokuty

obcím, neboť v té době účinné Zásady z důvodu neexistence § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže v době jejich přijímání neobsahovaly samostatná pravidla pro ukládání pokut orgánům veřejné správy. Mechanismus výpočtu pokuty používaný v případě obcí byl Úřadem zaveden právě i z důvodu transparentnosti a předvídatelnosti jeho využití v budoucích případech; kritéria pro kalkulaci pokuty jsou pro orgány veřejné správy nastavena z důvodů potřeby vyvážit jejich přestupky tak, aby byla respektována zákonná kritéria a současně pokuta odrážela specifika jednání orgánů veřejné správy a také respektovala plnění funkcí správního trestu. Vzhledem k zatím minimální škále různých druhů skutků dle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže v dosavadní praxi nešlo v době vydání Postupu a nelze ani v současnosti předvídat, jaké možné druhy jednání orgánů veřejné správy, jež mohou narušovat hospodářskou soutěž, správní praxe přinese, a z toho důvodu je Postup v kapitole věnující se orgánům veřejné správy relativně obecný, přičemž jedním ze záměrů Postupu bylo v případě výpočtu pokuty obcí pokračovat v nastavené správní praxi, neboť ta orgánům veřejné správy poskytuje legitimní očekávání, že v případě jejich protisoutěžních přestupků bude sankce předvídatelná. Úřad použitý mechanismus výpočtu pokuty zavedl již v prvním rozhodnutí tohoto druhu (město Bílina) a konzistentně jej uplatňuje i ve všech pozdějších případech. Úřad rozhodně neopomněl skutečnost, že aktuální i původní metodika pokut počítá s případným zvýšením základní částky pokuty za přitěžující okolnosti. Úřad mechanismus výpočtu pokuty pro orgány veřejné správy nastavil a nejvyšší možnou hodnotu pokuty 10 mil. Kč přiřadil tak, aby se nestávalo běžně, že vypočítaná pokuta přesáhne tuto její maximální zákonnou hranici. Není však nutné a účelné tuto možnost eliminovat se 100 % pravděpodobností, neboť by to zároveň znamenalo, že se pokuty budou téměř výhradně pohybovat v intervalu ohraničeném výrazně nižší částkou, než je 10 mil. Kč. Je zřejmé, že se budou vyskytovat maximálně ojedinělé případy, kdy bude kumulativně dosaženo maximálního koeficientu času, koeficientu závažnosti i koeficientu počtu obyvatel a zároveň nadto zvýšení pokuty z důvodu existence přitěžujících okolností. Je tomu tak už jen z důvodu, že maximálního koeficientu počtu obyvatel dosáhne město s více než 1 mil. obyvatel, čemuž vyhovuje pouze hlavní město Praha. Zároveň není pravděpodobné, že nastane jiná kombinace hodnot koeficientů a přitěžujících okolností, která bude mít za následek překročení hranice pokuty 10 mil. Kč. Pokud by se tak ojediněle stalo, pokuta se touto maximální hranicí „zastropuje“. Obdobný princip „zastropování“ dlouhodobě funguje i při udělování pokut soutěžitelům. Jak ukazuje i dosavadní rozhodovací praxe Úřadu, pokuty pro orgány veřejné správy se pohybují maximálně v řádu statisíců a jsou tak značně vzdáleny maximální hranici 10 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že překročení hranice 10 mil. Kč při výpočtu pokuty bude pouze ojedinělé, mechanismus výpočtu pokuty splňuje to, že interval pokuty je využit proporcionálně v celé jeho šíři do maximální hodnoty 10 mil. Kč.

Nepřiměřeně široký koeficient závažnosti

215. Účastník řízení k rozmezí pokuty předpokládané ve sdělení výhrad uvedl, že koeficient závažnosti by v posuzovaném případě neměl být stanoven hodnotou 1,3, neboť je nutno zohlednit, že v důsledku posuzované regulace provozování loterií na území města Lysá nad Labem nedošlo k vyloučení jakéhokoli skutečného nebo potenciálního provozovatele loterií či provozoven z trhu. Žádné adresní místo nebylo účastníkem řízení autoritativně a bezdůvodně odstraněno ze seznamu povolených adresních míst. Dle účastníka řízení by měl být tedy koeficient závažnosti stanoven hodnotou maximálně 1,1.

Vyjádření Úřadu

216. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že koeficient závažnosti byl v tomto rozhodnutí stanoven hodnotou 1,1, což odpovídá výši koeficientu za závažnost aplikované Úřadem za jednání obcí v obdobných případech.

Nesprávný koeficient času

217. Účastník řízení nesouhlasí s tím, že přestože Úřad ve sdělení výhrad konstatoval trvání protisoutěžního jednání od 1. ledna 2012 do současnosti, zohlednil při určení koeficientu času celé toto období a stanovil koeficient času hodnotou 2,52 (ke dni vydání sdělení výhrad), neboť Úřad ve správním řízení bez objektivně ospravedlnitelných důvodů způsobil průtahy, když vyčkával na to, až v jiných jím řešených kauzách v oblasti aplikace § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže rozhodnou soudy, přičemž tyto průtahy ze strany Úřadu nelze klást k tíži účastníku řízení. Nedůvodné průtahy tak mohou způsobit, že dojde k uložení výrazně vyšší pokuty, než jak by tomu bylo v situaci, kdyby si Úřad řádně plnil své povinnosti.

Vyjádření Úřadu

218. Úřad k této námitce uvádí, že počátek protisoutěžního jednání byl ve sdělení výhrad (a rovněž v tomto rozhodnutí) stanoven dnem 1. prosince 2012, nikoliv dnem 1. ledna 2012, neboť v té době nebyla Úřadu dána pravomoc posuzovat regulaci loterií obecně závaznými vyhláškami obcí. Dále k námitce účastníka řízení Úřad uvádí, že Ministerstvo vnitra jej ještě před podáním podnětu (tedy nejpozději v říjnu 2015) seznámilo se Stanoviskem Úřadu, a tedy od té doby účastník řízení věděl, že jeho jednání může být v rozporu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže.¹⁶⁰ Úřad účastníku řízení dne 21. prosince 2016 zaslal žádost o podklady a informace, v rámci níž jej rovněž upozornil na Stanovisko, a přesto na to nijak v rámci změn regulace loterií na území města nereagoval. Nelze tedy akceptovat tvrzení účastníka řízení v tomto směru, neboť neučinil žádné kroky, které by mohly vést k odstranění závadného stavu (který mohl účastník řízení předpokládat vzhledem k postoji Úřadu k regulaci provozu loterií obcemi uvedenému ve Stanovisku (a obecně též k postoji Úřadu k § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže v Informačním listu) a později i ve zveřejněných rozhodnutích Úřadu. Účastník řízení však namísto toho, aby uvedl zvolenou podobu regulace loterií na území města do souladu s pravidly hospodářské soutěže, pokračoval v zavedeném způsobu regulace loterií formou vymezení konkrétních adresních míst, na nichž je loterie povoleno provozovat, a od momentu, kdy byl Ministerstvem vnitra seznámen se Stanoviskem, v této podobě vydal další tři obecně závazné vyhlášky, a to Vyhlášku 6/2015, Vyhlášku 2/2016 a Vyhlášku 3/2017. Úřad k tomu dále odkazuje na bod 207 tohoto rozhodnutí a dodává, že oproti sdělení výhrad považuje v rozhodnutí posuzovaný skutek za ukončený okamžikem doručení oznámení o zahájení správního řízení, čímž došlo ke zkrácení doby trvání tohoto skutku, a tedy i ke stanovení nižšího koeficientu času.

Nezohlednění polehčujících okolností

219. Dle účastníka řízení soft-law Úřadu (tj. Stanovisko nebo Informační list) není nijak závazné a datum vydání Stanoviska a Informačního listu proto není pro stanovení výše pokuty relevantní. Správní řízení mělo být zahájeno ještě v roce 2016 (jen tak by účastníku řízení

¹⁶⁰ Pozn. Úřadu: Ve sdělení ze dne 9. října 2015 adresovaném Ministerstvu vnitra město uvedlo, že: „*nebude vymýšlet žádná jiná „dostatečně určitá a nediskriminační pravidla“ a trvá na znění OZV tak, jak bylo zastupitelstvem schváleno.*“

nešly k tíži průtahy způsobené Úřadem), a tedy před vydáním prvního pravomocného rozhodnutí Úřadu, což by měl Úřad v rámci stanovení pokuty zohlednit. Dále měla být zohledněna neexistence ustálené soudní praxe, neboť Krajský soud v Brně v dané oblasti vydal pouze dva rozsudky, které však v době přijímání posuzované regulace provozování loterií ani zahájení správního řízení neexistovaly a žádný z těchto rozsudků navíc nebyl dosud přezkoumán Nejvyšším správním soudem. Ostatní případy, v nichž Úřad potrestal obec za vydání údajně protisoutěžní obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií, dosud neprošly soudním přezkumem. Polehčující okolnost spočívající v neexistenci ustálené soudní rozhodovací praxe by při výpočtu případné pokuty měla být proto zohledněna snížením základní částky pokuty nejméně o 10 %, tak jako v případě obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií na území města Varnsdorf. Pokud by tato skutečnost byla při výpočtu případné pokuty zohledněna v nižší míře, došlo by k porušení jedné ze základních zásad správního řízení, podle které má správní orgán dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Vyjádření Úřadu

220. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že ačkoliv byly Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 a Vyhláška 7/2011 z 21. prosince 2011 přijaty v době, kdy ještě nebylo vydáno Stanovisko (z 1. září 2014), ani Informační list (z listopadu 2014), v době přijetí poslední šetřené Vyhlášky 3/2017, tedy 21. června 2017, již byly tyto dva dokumenty veřejnosti dostupné.¹⁶¹ Účastník řízení tak měl dostatek času (od listopadu 2014) na to, aby po přijetí Stanoviska, příp. Informačního listu, Úřadem sladil jím nastavené podmínky regulace loterií ve městě s těmito dokumenty. V případě města Varnsdorfu bylo jeho jednání postiženo od účinnosti obecně závazné vyhlášky dne 1. ledna 2013 (tj. krátce po nabytí dozorové pravomoci Úřadu nad orgány veřejné správy), avšak postihovaná vyhláška byla schválena ještě před nabytím účinnosti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. V tomto případě se nejedná o situaci z tohoto hlediska zcela srovnatelnou, neboť město Lysá nad Labem sice vydalo Vyhlášku 6/2011, Vyhlášku 7/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 před nabytím účinnosti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a rovněž vydalo Vyhlášku 4/2012, Vyhlášku 8/2013, Vyhlášku 1/2014 a Vyhlášku 3/2014 před vydáním Stanoviska a Informačního listu, ale následně přijaté obecně závazné vyhlášky regulující loterie na území města (Vyhláška 7/2014, Vyhláška 6/2015, Vyhláška 2/2016 a Vyhláška 3/2017) dokládají, že město svůj postoj k regulaci provozování loterií nijak nezměnilo, a tedy Úřad v tomto případě neshledal, na rozdíl od účastníkem řízení zmiňovaného případu, důvod pro snížení pokuty. Ke dni zahájení správního řízení, tedy 3. září 2019, byla na internetových stránkách Úřadu veřejnosti dostupná i prvostupňová a druhostupňová rozhodnutí Úřadu týkající se porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže obecně závaznou vyhláškou regulující provozování loterií (výčet těchto rozhodnutí a data nabytí právní moci uvádí Úřad v bodě 139 tohoto rozhodnutí). Vzhledem k existenci těchto pravomocných rozhodnutí tak Úřad neshledal důvody pro snížení základní částky pokuty. Pokud se jedná o účastníkem řízení opětovně namítané průtahy, Úřad uzavírá, že účastníku řízení nic nebránilo v tom, aby v průběhu učinil

¹⁶¹ Pozn. Úřadu: Uvedené dokumenty byly dostupné i v případě předchozích Vyhlášek přijímaných po listopadu 2014.

potřebné kroky k zajištění souladu obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií na svém území s postojem Úřadu a odstranil tak závadný stav.¹⁶²

221. Úřad shrnuje, že veškeré shora uvedené námitky účastníka řízení nepokládá za důvodné, a proto setrvává na svých závěrech uvedených výše v tomto rozhodnutí.

IX. Úhrada pokuty

222. 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.

X. Náklady řízení

223. 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, jsou splněny zákonné podmínky dané § 95 odst. 1 přestupkového zákona, v návaznosti na § 79 odst. 5 správního řádu, k uložení náhrady nákladů správního řízení účastníku 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.
224. 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 2019000329.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí může účastník řízení dle § 152 odst. 1 a 5 ve spojení s § 83 odst. 1 a § 85 odst. 1 správního řádu, 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

Mgr. Ing. Kamil Nejezchleb, Ph.D.
místopředseda

Obdrží

HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář
Na Florenci 2116/15
110 00 Praha 1 – Nové Město

¹⁶² Pozn. Úřadu: Na nutnost odstranění závadného stavu Úřad nadto upozornil i ve Stanovisku, v jehož rámci vyzval obce, jejichž stávající regulace loterií neodpovídá pravidlům hospodářské soutěže, aby zjednaly k 1. lednu 2015 nápravu.

Vypraveno dne

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