



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Obec Nučice**
sídlem Kubrova 31, 252 16 Nučice
zastoupeného advokátem Mgr. Tomášem Hrstkou
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 12. 2018, čj. ÚOHS-R34/2018/HS-36605/2018/310/BMa

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 12. 2018, čj. ÚOHS-R34/2018/HS-36605/2018/310/BMa se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč k rukám právního zástupce Mgr. Tomáše Hrstky, advokáta, sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce vydal v mezích své samostatné působnosti dne 5. 2. 2014 vyhlášku č. 1/2014, kterou s účinností od 21. 2. 2014 povolil provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) pouze na dvou adresních místech uvedených v čl. 3 této vyhlášky (dále jen „vyhláška 1/2014“). Zastupitelstvo žalobce pak vydalo dne 21. 6. 2017 vyhlášku č. 1/2017 s účinností od 1. 1. 2018 (dále jen „vyhláška 1/2017“), v jejímž čl. 2 zakázala na celém území žalobce provozování binga, technické hry, živé hry a turnaje malého rozsahu. Žalobce pak v čl. 4 vyhlášky 1/2017 zrušil vyhlášku 1/2014.
2. Po provedeném řízení dospěl žalovaný k závěru, že žalobcem učiněný výběr míst ve vyhlášce č. 1/2014, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Výše uvedená úprava byla způsobilá narušit hospodářskou soutěž v oblasti provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce Nučice. Žalovaný tak v rozhodnutí ze dne 13. 2. 2018, čj. ÚOHS-S0024/2017/VS-04420/2018/830/RMl (dále jen „rozhodnutí o přestupku“) shledal žalobce vinným z přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže v důsledku porušení povinnosti podle § 19a odst. 1 písm. b) téhož zákona a uložil žalobci pokutu podle § 22aa odst. 2 téhož zákona ve výši 73 000 Kč (výrok II.) a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výrok III.).
3. Rozklad žalobce proti citovanému rozhodnutí o přestupku zamítl předseda žalovaného rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 20. 2. 2019.

II. Argumentace žalobce

4. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť jej považuje za nepřezkoumatelné, neústavní a nezákonné. Nepřezkoumatelnost spatřuje žalobce v tom, že z postupu žalovaného nebylo zřejmé, na základě jakých předpisů vede řízení. Žalobci nebylo zřejmé, jaké zákony a proč žalovaný aplikoval. Na jednu stranu totiž vyloučil použití zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), vzápětí však podle něj hodnotil povahu daného deliktu a užíval definice tímto zákonem stanovené. Žalovaný také nevyjasnil, které znění zákona o ochraně hospodářské soutěže a správního řádu bude aplikovat. Žalovaný v rozhodnutí o přestupku totiž dovodil, že procesní normy podle přestupkového zákona se v souladu s § 112 odst. 4 tohoto zákona neuplatní, kdežto hmotněprávní normy přestupkového zákona se využít dají. Jednání žalobce posoudil jako trvající přestupek podle § 8 přestupkového zákona a vztahuje se na něj úprava, kdy byl tento přestupek dokonán – tedy okamžik, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu, což je 1. 1. 2018. Kromě přestupkového zákona pak hmotněprávní stránku věci posoudil podle zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění novely č. 262/2017 Sb. Na procesní stránku věci uplatnil žalovaný správní řád ve znění novely č. 183/2017 Sb., pročež tuto novelu ale nelze uplatnit u zákona o ochraně hospodářské soutěže, který je nutno po procesní stránce aplikovat ve znění novely č. 293/2016 Sb., bez

zohlednění novely č. 183/2017 Sb. Žalovaný tak podle žalobce navodil zcela chaotický stav, ze kterého plyne nepřezkoumatelnost rozhodnutí o přestupku. Předseda žalovaného tuto vadu v napadeném rozhodnutí nezhodil, a proto i své rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobce závěrem k této námitce uvádí, že přestupkový zákon se s ohledem na § 112 odst. 4 nemůže uplatnit, a to jak v hmotněprávní, tak procesněprávní rovině.

5. Žalobce namítá nedostatek kompetence žalovaného sankcionovat legislativní činnost obce, která je vykonávána v samostatné působnosti – tedy obecně závazné vyhlášky. Namítá, že samotná zákonná ustanovení § 19a odst. 1 a § 22aa odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou velmi vágní a výslovně o dozoru nad právotvornou činností územních samosprávných celků nehovoří. Žalovaný tak dle žalobce tato ustanovení nepřiměřeně extenzivně vykládá. Žalobce poukazuje na okolnosti vzniku § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, ze kterých plyne, že toto ustanovení nemělo nikdy sloužit k tak zásadním zásahům do ústavně zaručených práv územních samosprávných celků. Dále poukazuje na to, že odborná komunita ve vztahu k § 19 zákona o ochraně hospodářské soutěže a dopadu tohoto ustanovení na právotvorbu obcí mlčí, nebo dokonce tento vztah zpochybňuje [např. komentář RAUS, D., URŠULOVÁ, A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. Praha: Wolters Kluwer (CZ), 2014]. Žalobce také poukazuje na srovnání s § 18 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, který je předchůdcem dnes platného § 19 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Při posuzování původního ustanovení totiž Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. IV. ÚS 522/01 dovodil, že pravomoc žalovaného se nevztahuje na právní předpisy. Žalobce vyčerpávajícím způsobem srovnává pravomoc a roli Ministerstva vnitra podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a žalovaného. Poukazuje na skutečnost, že Ministerstvo vnitra má pravomoc zasáhnout do obecně závazné vyhlášky pouze dočasně, neboť jeho postup musí následně posvětit i Ústavní soud. Zásah žalovaného podléhá soudní kontrole pouze v případě, pokud žalobce uplatní řádně a včas řádné a mimořádné opravné prostředky. Žalobce poukazuje na to, že Ministerstvo vnitra je oprávněno kontrolovat zákonost obecně závazných vyhlášek obcí v tom nejširším možném záběru, tedy i z pohledu ochrany hospodářské soutěže. Právo zasahovat do nezávislé právotvorby obce náleží pouze nezávislému soudu, což plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy – jen soud má právo při své činnosti právní předpis neaplikovat a to pouze *inter partes*. Abstraktní kontrola ústavnosti je pak výlučnou pravomocí Ústavního soudu. Možnost soudně se bránit proti zásahu žalovaného nemůže legalizovat zásah do práva územního samosprávného celku na právotvorbu. Žalobce dále srovnává roli Ústavního soudu a žalovaného s tím, že žalovaný je de facto v silnějším postavení než Ústavní soud, neboť může posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky ex offio a ukládat peněžité sankce. Žalobce má také za to, že žalovaný směřuje své pravomoci posuzovat jednání obce coby právnické osoby a jednání obce v roli vrchnostenského právotvůrce. Žalobce nezpochybňuje právo žalovaného posuzovat soulad právního jednání obce se zákonem o ochraně hospodářské soutěže – ne však akt spočívající ve vydání obecně závazné vyhlášky. Na podporu svých závěrů odkazuje žalobce na nálezy Ústavního soudu ve věcech samosprávy. Uzavírá, že žalovaný si osobuje pravomoc, která mu nenáleží. Ústavně konformní výklad § 19a a § 22aa zákona o ochraně hospodářské soutěže totiž vylučuje, aby se pravomoc žalovaného vztahovala i na přezkum obecně závazných vyhlášek.
6. Žalobce dále tvrdí, že žalovaný nesprávně vymezil dokonání přestupku. Žalovaný označil jako den dokonání trvajícího přestupku žalobce den 1. 1. 2018. Žalobce však má za to, že

okamžikem spáchání deliktu je nejpozději oznámení obvinění z přestupku, resp. okamžik zahájení řízení o přestupku. Podle žalobce tak byl delikt dokonán dne 13. 1. 2017. Jednání, které nastalo po tomto dni, tak nebylo možné v daném řízení řešit jako přestupek. Své závěry žalobce opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014 - 39, podle kterého je mezníkem, který ukončuje jeden trestný čin od dalšího, sdělení obvinění – v rámci přestupkového řízení tomu nejlépe odpovídá den, kdy správní orgán oznámí zahájení řízení podezřelému z přestupku. Nesouhlasí s názorem žalovaného, že výše uvedené závěry dopadají pouze na přestupky fyzických osob. Za den dokonání údajného deliktu je tak nutno považovat den 13. 1. 2017, a proto nelze ani aplikovat právní úpravu účinnou ke dni 1. 1. 2018, jak to učinil žalovaný.

7. Žalovaný dále dle žalobce vycházel z nesprávných skutkových a právních závěrů. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že v době vydávání předmětné obecně závazné vyhlášky věděl o tom, že na území města Nučice byl Ministerstvem financí povolen provoz hazardních her společnosti SYNOT TIP, a. s. Dále namítá, že žalovaný ve svém rozhodnutí překroutil judikaturu Ústavního soudu tak, aby ji použil proti žalobci. Namítá, že žalobce není žádnou existující právní normou nucen k tomu, aby formalizovaným způsobem rozhodoval o žádostech o vydání obecně závazné vyhlášky, natož aby takové rozhodnutí odůvodňoval. Stejně tomu bylo i v případě žádosti společnosti SYNOT TIP, a. s., o zařazení provozovny Tyršova 234 na seznam v předmětné obecně závazné vyhlášce. Žalobce také upozorňuje na zásadu zákazu sebeobviňování, která nepochybně dopadá i na přestupkové řízení. Žalovaný je tak povinen sám zjistit a prokázat nelegálnost skutků, z nichž daného účastníka řízení obvinil. Obviněný z přestupku pak může zůstat zcela pasivním. Podle žalobce není obec povinna při vydávání obecně závazné vyhlášky zkoumat okruh osob a práv, na které bude nová právní úprava dopadat, a to dokonce i hypotetických soutěžitelů.
8. Podle žalobce mu ve věci vymezování konkrétních provozoven dává za pravdu současná judikatura Ústavního soudu, a to především usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 2993/15, ve kterém tento soud odmítl stížnost směřující proti tržnímu řádu hl. m. Prahy, ve kterém byl vymezen seznam provozoven, které jsou vyjmuty ze zákazu prezentovat své zboží mimo provozovnu. Nedostatečná obecnost právních předpisů nezpůsobuje bez dalšího jejich protiústavnost.
9. Žalobce zpochybňuje také uloženou pokutu ve výši 73 000 Kč, neboť žalovaný nezohlednil řadu polehčujících okolností, které žalobce přednesl. Například to, že rozhodnutí o přestupku je překvapivé a pro laickou i odbornou veřejnost průlomové – neexistuje prakticky žádná rozhodovací praxe. Jediná existující rozhodnutí pro města Bílina, Děčín a Karlovy Vary byla zveřejněna až v průběhu řízení o rozkladu. Dále žalobce namítá, že stanovisko úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi bylo vydáno až 1. 9. 2014, tedy po vydání předmětné obecně závazné vyhlášky. V době přijímání předmětné vyhlášky tak obec měla za to, že postupuje zákonně a jednalo se o běžnou praxi. Žalobce také nesouhlasí s tím, že ve výši pokuty nebylo zohledněno souhlasné stanovisko Ministerstva vnitra, které potvrdilo zákonnost předmětné vyhlášky. Na závěr žalobce namítá, že žalovaný ve výši pokuty nezohlednil délku správního řízení. Navrhl moderaci pokuty pro případ, že soud napadené rozhodnutí nezruší.

III. Argumentace žalovaného

10. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož ji považuje za nedůvodnou. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce neústavnosti svého rozhodnutí namítá, že po novelizaci § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže zákonem č. 293/2016 Sb. je výklad tohoto ustanovení zcela jasný a je zřejmé, že pravomoc žalovaného k posuzování právo tvorby obce je dána. Poukazuje na to, že již v září 2014 vydal stanovisko k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi, ve kterém tuto novou pravomoc deklaroval. Nedostatek pravomoci nevyplývá ani z absence výslovného zmocnění, neboť pravomoc žalovaného se vztahuje na „jakoukoliv“ činnost žalobce odpovídající dikci § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže – vyjma taxativně stanovených výluk v § 19a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. IV. ÚS 522/01 nepovažuje za relevantní, neboť pojednává pouze o nařízení vlády a nelze tak dovozovat aplikovatelnost i na obecně závazné vyhlášky. Žalovaný dále konstatuje, že zásah státní moci do práva obcí na samosprávu není v českém právním řádu ojedinělým či neobvyklým jevem. Proti právu obce na samosprávu stojí garance ochrany práv jednotlivců před možnými nezákonnými právními akty orgánů územní samosprávy ze strany státu. Správnost postupu podle žalovaného potvrdila i veřejná ochránkyně práv, Mgr. A. Š., Ph.D. Závěry žalovaného o řešení pravomoci potvrzuje i Ministerstvo vnitra tím, že opakovaně v různých případech zasílá žalovanému podněty k prověření možného narušení hospodářské soutěže obecně závaznou vyhláškou. Žalovaný nepopírá právo obcí na samosprávu. Platí však, že právo obcí spravovat místní záležitosti není právem absolutním. Obce jsou povinny se řídit zákony při vydávání obecně závazných vyhlášek a rozpor se zákonem by tak byl důvodem pro zásah státu v rámci dozoru. Podmínky zásahu státu (žalovaného) do činnosti územně samosprávních celků je dán podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Pokud obec nesouhlasí s rozhodnutím žalovaného, má právo obrátit se na soudy ve správním soudnictví a postup žalovaného nechat přezkoumat. Žalovaný také uvádí, že pokud obec vykonává práva a povinnosti veřejnoprávní korporace v obchodním styku, nedochází vůbec k použití § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. V takovém případě je totiž obec soutěžitelem ve smyslu § 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Pravomoc žalovaného posuzovat jednání obce v běžném obchodním styku byla dána dávno před § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zakotvením § 19a tak zákonodárce evidentně směřoval k tomu, aby mohl žalovaný přezkoumávat i výkon veřejné moci, tedy kdy obec jedná ve vrchnostenském postavení – kromě stanovených výjimek.
11. Žalovaný dále konstatuje, že se řádně vypořádal s námitkou žalobce, které právní předpisy a v jakém rozsahu použil, již v bodech 24-39 napadeného rozhodnutí. S názorem žalobce, že zákon nelze aplikovat „napůl“, nesouhlasí. Ustanovení § 112 odst. 4 přestupkového zákona se týká procesní úpravy, přičemž režim hmotněprávního použití předpisu je v § 112 odst. 1 téhož zákona. Logickým důsledkem rozdílných pravidel pro hmotněprávní a procesněprávní použití normy je i její případné použití „napůl“.
12. K vymezení rozsahu deliktu žalovaný uvádí, že komentářová literatura sice v obecné rovině hovoří o přetržení trvajícího přestupku již zahájením správního řízení, odkazuje však na judikaturu k fyzickým osobám. Správní řízení vedená proti právníkům osobám podléhají jistým specifikům a v těchto případech k přetržení skutku zahájením správního řízení nedochází. K tomu žalovaný zmiňuje bohatou a ustálenou judikaturu Nejvyššího

správního soudu – rozsudky ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002 - 44, ze dne 1. 3. 2006, čj. 2 As 21/2005 - 72, ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 Afs 17/2007, ze dne 20. 12. 2013 čj. 5 Afs 3/2012 - 131 a ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 As 68/2017 - 53. Odkazuje také na rozsudek Evropského soudního dvora ve spojených věcech C-65/02 P a C-73/02 P- ThyssenKrupp Stainless GmbH a další.

13. Žalovaný dále reaguje na to, že žalobce neměl mít povědomí o existenci třetí provozovny. Vědomost žalobce byla prokázána jednak z textu Nučického zpravodaje, s odkazem na vyjádření starostky, ale především také na veřejně dostupný přehled povolených zařízení, který na svých internetových stránkách uveřejňuje Ministerstvo financí. Žalobce se nemůže dovolávat své nevědomosti, neboť o této skutečnosti vědět mohl a měl. K porušení zásady zákazu sebeobviňování uvádí, že tato zásada trestního práva se ve správním řízení a především ve vztahu k hospodářské soutěži uplatní pouze omezeně. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, sp. zn. 4 As 29/2016. Pokud jde o nevyhovění žádosti společnosti SYNOT TIP a. s. o zařazení jejich provozovny na seznam povolených provozoven, tuto skutečnost žalovaný k tíži žalobce nijak nepřičítal, a ani nenutil žalobce o této žádosti jakkoliv formálně rozhodovat. K recentní judikatuře Ústavního soudu – usnesení ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 2993/15 uvádí, že žalovaný nikdy nepronесl závěry o nezákonnosti výčtové povahy, jak tvrdí žalobce. Byť tento postup žalovaný nedoporučuje, sám o sobě rozpornost se zákonem o ochraně hospodářské soutěže nezakládá.
14. Ke stanovené pokutě žalovaný uvádí, že neexistence ustálené praxe byla zohledněna snížením uložené sankce o 10 %. Nejedná se však o překvapivé rozhodnutí, neboť odborná veřejnost již v roce 2012 upozorňovala na skutečnost, že skutková podstata § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže se bude vztahovat i na normativní opatření územních samospráv. Jako polehčující okolnost nemůže sloužit skutečnost, že stanovisko úřadu bylo vydáno až po nabytí účinnosti vyhlášky č. 1/2014, jelikož tento materiál je pouze výkladovou pomůckou. Žalobce ostatně mohl v reakci na stanovisko žalovaného či bezprostředně po zahájení správního řízení dotčenou vyhlášku změnit či zrušit. To také žalobce učinil a spolu s aktivním přístupem byly tyto skutečnosti důvodem pro snížení pokuty o 15 %. Závěrem žalovaný konstatuje, že za polehčující okolnost nelze považovat ani délku správního řízení, neboť ta plně odpovídá zásadám rychlosti a hospodárnosti správního řízení. Pokud jde o kladné stanovisko Ministerstva vnitra k vyhlášce žalobce, konstatuje žalovaný, že k posouzení nyní řešené otázky je kompetentní pouze on.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Žaloba je **důvodná**.
16. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.

Skutková zjištění

17. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu (v němž soud ověřoval skutečnosti, které byly podle žalobce sporné), a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
18. Zastupitelstvo žalobce vyhláškou č. 1/2014 s účinností od 21. 2. 2014 do 31. 12. 2017 povolilo provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her pouze na adresních

místech, s určením konkrétních dvou provozoven, uvedených v čl. 3 této obecně závazné vyhlášky – Restaurace U Plže a Restaurace Na Staré. V čl. 4 této obecně závazné vyhlášky pak žalobce stanovil časové rozmezí, ve kterém lze sázkové hry, loterie a jiné podobné hry provozovat. Účel této regulace deklaroval žalobce v čl. I obecně závazné vyhlášky, a sice - ochrana veřejného pořádku na území obce, zachování klidu v obytných zónách, udržení veřejného pořádku a důstojného prostředí pro výkon činností v oblasti školství, sociální péče a k ochraně dětí a mládeže před negativním vlivem hazardu.

19. Žalovaný obdržel podnět společnosti SYNOT TIP, a. s. k prošetření, zda ze strany žalobce nedochází v souvislosti s vyhláškou č. 1/2014 k porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Na základě zjištěných skutečností zahájil žalovaný dne 13. 1. 2017 správní řízení ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že žalobce povolil provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her jen na adresních místech s určením konkrétních provozoven uvedených v čl. 3 vyhlášky č. 1/2014 – výběr těchto míst nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, případně taková kritéria nebyla aplikována. Oznámení o zahájení tohoto správního řízení doručil žalovaný žalobci dne 13. 1. 2017.
20. Ve svém vyjádření k předmětné věci žalobce zopakoval cíl regulace podle čl. I vyhlášky č. 1/2014. K proporcionalitě přijaté regulace uvedl, že vyhláškou zakotvila v dané době známý stav provozování výherních hracích přístrojů a dodal, že další rozšiřování obdobných zařízení kdekoliv v obci mimo povolená místa je nežádoucí. Ke kritériím pro výběr konkrétních provozoven žalobce uvedl, že povoleny byly adresy všech stávajících provozoven ve stávajících restauračních zařízeních, kde již byly výherní hrací přístroje povoleny. V době přijímání vyhlášky č. 1/2014 byla k hostinské činnosti zkolaudována pouze dvě místa, které také žalobce do vyhlášky zakomponoval. Žádná další kritéria žalobce při výběru povolovaných provozoven nestanovil. K otázce sporné provozovny na adrese Tyršova 234 žalobce uvedl, že tato adresa nebyla zařazena do vyhlášky č. 1/2014 proto, že v době její přijímání nebyla známa žádná jiná místa v obci k provozování výherních hracích přístrojů, ani k tomu účelu nebyla připravována či kolaudována. Žalobce dodal, že provozovatel NET CAFE na adrese Tyršova 234 provedl na této adrese stavební úpravy bez řádného ohlášení a poté zde začal poskytovat hostinskou činnost vč. provozu videoloterních terminálů, a to také bez povolení příslušných dotčených orgánů.
21. Žalovaný na základě provedeného řízení dospěl k závěru, že žalobce vyhláškou č. 1/2014 narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od 21. 2. 2014 do 31. 12. 2017 hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her a na trhu provozování provozoven, v nichž mohou být sázkové hry, loterie a jiné podobné hry provozovány, na území obce Nučice. Žalobce tím v období od 21. 2. 2014 do 31. 12. 2017 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže a dopustil se přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona.

Právní posouzení

22. Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Její příčinou může být buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů. V obou případech však platí, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25, bod [19], k

nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]). Zejména je nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. února 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Žalobce své námitky stran nepřezkoumatelnosti formuloval tak, že z postupu žalovaného není zřejmé, na základě jakých předpisů vedl řízení a vydal rozhodnutí. Dle žalobce měl v aplikaci předpisů žalovaný zmatek a není zřejmé, proč některé zákony aplikoval a některé naopak ne. Předseda žalovaného pak v napadeném rozhodnutí tuto vadu neodstranil, čímž i své rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti.

23. Soud přezkoumal výrok I. rozhodnutí o přestupku a napadené rozhodnutí a dospěl přitom k závěru, že touto vadou ani jedno z uvedených rozhodnutí netrpí. Žalovaný v rozhodnutí o přestupku v bodech 45-46 vysvětlil, podle jakých právních předpisů ve věci postupoval. Dále v bodech 47-50 rozhodnutí o přestupku žalovaný odůvodnil, podle jaké právní úpravy posuzoval jednání žalobce z pohledu práva hmotného. Samotná disproporce, že určitý zákon se uplatní pouze na hmotněprávní posouzení, ovšem ne z hlediska procesních pravidel, je samozřejmě přípustná. Je zcela běžné, že např. v rámci trestního práva se skutek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání předmětného činu, zatímco procesně se postupuje podle pravidel, účinných v době vedení řízení. Žalovaný odůvodnil, z jakého důvodu na věc aplikoval přestupkový zákon v rovině práva hmotného, zabýval se také novelami zákona o ochraně hospodářské soutěže a správního řádu. Žalovaný své úvahy odůvodnil a jsou tak přezkoumatelné.

Nesprávné vymezení skutku a aplikace zákona

24. Byť jsou úvahy žalovaného přezkoumatelné, nejsou v souladu se zákonem. Žalobce v rozkladu namítal, že žalovaný hrubě opomíjí časový okamžik dokonání přestupku, který je žalobci kladen za vinu. Žalobce namítal, že u trvajícího deliktu je okamžikem spáchání (kromě odstranění protiprávního stavu) nejpozději oznámení obvinění z přestupku, resp. okamžik zahájení řízení o přestupku. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014 - 39, podle kterého je dalším mezníkem, který ukončuje trvající přestupek, pokud nedošlo k jeho ukončení již dříve, obvinění z přestupku. S touto námitkou se soud ztotožnil.
25. Předseda žalovaného na to reagoval v napadeném rozhodnutí. V první řadě tím, že judikatura a komentářová literatura, na kterou žalobce odkazoval, se vztahuje jen na řízení ve věcech fyzických osob - správní řízení vedená proti právníkům osobám podléhají jistým specifikům, kdy v těchto případech k přetržení skutku zahájením správního řízení nedochází. S tím soud nemůže souhlasit. Úvodem nutno říci, že problematika trvajícího deliktu a jeho dokonání je formována doktrínou a judikaturou trestního práva (srov. např. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 128-129, shodně též Jelínek, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 139-141). V trestním právu platí, že trvající trestný čin se odehrává v delším časovém úseku, přičemž jeho koncem je okamžik ukončení nebo dokončení trestného činu - mezníkem oddělujícím jeden takovýto trestný čin od druhého je pak sdělení obvinění, konkrétně okamžik, kdy se podezřelý skutečně dozvěděl o tom, že byl obviněn a bylo proti němu zahájeno trestní stíhání pro tento trestný čin. Tyto závěry jsou nepochybně uplatnitelné i pro správní trestání, jak mnohokrát ve své ustálené praxi potvrdil Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002 -

44, č. 832/2006 Sb. NSS). V oblasti práva trestního není z pohledu dokonání trvalého trestného činu žádný rozdíl mezi tím, kdo je pachatelem. Není tak zřejmé, z čeho předseda žalovaného usuzuje, že by snad v přestupkovém právu měl mít tento rozdíl relevanci. Zároveň vůbec nerozvedl, jaká specifika jsou v řízení proti právníkům osobám tak důležitá, že pro jejich existenci nelze aplikovat teorii o dokonání (resp. přerušení trvalého přestupku zahájením správního řízení) trvalého přestupku. Obecné tvrzení, že řízení proti právníkům osobám jsou specifická, nemůže v žádném případě obstát. V tomto smyslu je výrok předsedy žalovaného na hraně přezkoumatelnosti.

26. Předseda žalovaného nabídl soudu odkazy na dosavadní judikaturu, která dle něj výše uvedený názor podporuje. Rozsudky Nejvyššího správního soudu citované žalovaným však na předmětnou věc nedopadají. Předmětem posouzení v daných věcech byla prekluzivní lhůta pro stanovení sankce za přestupky a povaha trvalého přestupku ve vztahu k této skutečnosti. Otázka přerušení trvalého deliktu zahájením správního řízení nebyla předmětem posouzení v žádné z uvedených kauz. Stejně tak odkaz na rozsudek Soudního dvora EU sp. zn. C-65/02 P a C-73/02 P není přílehlavý, neboť tento soud posuzoval jen to, zda Komise je povinna prokázat, jak dlouho trvala dohoda narušující hospodářskou soutěž. Z narace je sice zřejmé, že Komise potrestala soutěžitele účastníci se dohody za celou dobu jejího plnění až do vydání žalobou napadeného rozhodnutí, předmětem žalobních námitek ani námitek obsažených v opravném prostředku nicméně nebyl okamžik zahájení řízení a jeho vliv na trvání přestupku, proto se k této otázce Soudní dvůr EU nevyjadřoval.
27. Z obecné doktríny trestního práva a ani z judikatury neplyne závěr, že by se trvalý trestný čin měl posuzovat (z hlediska dokonání) jinak u fyzických osob a jinak u osob právnických. Nesvědčí o tom ani zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Dále soud poukazuje na rozsudky krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, které se otázkou dokonání trvalého deliktu přímo zabývaly a to i v případě, že pachatelem měla být právníká osoba. Tak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014 - 39 konstatoval, že podle principů trestního práva je v případě trvalých trestných činů mezníkem, který ukončuje jeden takovýto trestný čin od dalšího, sdělení obvinění. Dále dovodil, že úkonem, který pro potřeby přestupkového řízení nejbližší odpovídá tomu, jaký smysl a účel má v oblasti trestního řízení sdělení obvinění, je nepochybně den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku. Není bez zajímavosti, že v bodě 21 citovaného rozsudku je přímo uvedeno, že stěžovatelé se jednání dopouštěli do 3. 4. 2012, což je den, kdy byli vyrozuměni o zahájení přestupkového řízení. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 4. 2019, čj. 30 A 21/2017 - 31 soud cituje: „*V průběhu trvání deliktu (tj. v posuzované věci dříve, než je protiprávní stav ukončen) je z hlediska ukládání sankce mezníkem ve správním řízení zahajovaném z úřední povinnosti, který ukončuje jeden trvalý delikt od dalšího takového, den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení přestupci.*“ (bod 23). Z téhož rozsudku dále plyne, že z obecných zásad či principů trestního práva vyplývá, že pro pokračující, trvalý a hromadné trestné činy, jakožto jiné než jednorázové formy páchaní trestných činů, je mezníkem, který odděluje jeden takovýto trestný čin od dalšího, sdělení obvinění. V uvedeném rozsudku přitom soud jednoznačně dovodil, že trvalý delikt trval do dne, kdy správní orgán oznámil obviněnému (právníké osobě) zahájení správního řízení. Tyto závěry podporuje i další judikatura (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, čj. 2 As 204/2014 - 71 a ze dne 27. 4. 2018, čj. 4 As 73/2018 - 31).

28. Z výše zmíněné judikatury je zřejmé, že v oblasti přestupkového práva se z hlediska dokonání trvajících deliktů nerozlišuje, zda jde o fyzickou či právnickou osobu. V tomto smyslu je judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná. Tuto jednotu nelze zpochybnit odkazy na rozhodnutí, kde Nejvyšší správní soud pouze mlčky přešel fakt, že správní orgán postihoval trvajících jednání i po zahájení řízení. Jestliže totiž tato otázka nebyla předmětem žalobních námitek, neměly správní soudy možnost se k ní v dané věci vyjádřit a o aprobaci této praxe tak nemůže jít. Výše uvedené závěry platí pro obecné přestupkové právo. Pokud snad měl žalovaný za to, že v oblasti ochrany hospodářské soutěže by tomu mělo být jinak, neuvedl k tomu žádné argumenty, které by mohl soud přezkoumat (bohatší argumentaci nabídl žalovaný v jiném případě, nicméně ani ta zdejší soud nepřesvědčila a vypořádal se s ní ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2020, čj. 30 Af 28/2018 - 373, v bodech 125-138). Pokud pak jde o to, že se jedná o běžnou praxi žalovaného, není toto tvrzení relevantní. Žalovaný v této souvislosti přeceňuje váhu své rozhodovací praxe, když judikatura Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně nasvědčuje odlišnému řešení dané právní otázky. Žalovaného nemůže zavazovat jeho vlastní praxe, je-li nezákonná.
29. Krajský soud tak konstatuje, že konec trvajících jednání žalobce vymezil žalovaný skutečně nesprávně, jelikož nezohlednil jeho přetržení zahájením správního řízení. Tato okolnost sama o sobě by ještě nemusela vést k tomu, že by soud zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V tomto řízení však mělo toto nesprávné ohraničení deliktu dva pro žalobce důležité důsledky. V první řadě se prodloužení doby trvajících deliktů promítlo do výše uložené pokuty. Žalovaný ukládal pokutu podle Zásad postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut účinných do 23. 4. 2018, jelikož řízení bylo zahájeno ještě za jejich účinnosti (srov. čl. 5 Postupu při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže účinného od 24. 4. 2018, který Zásady nahradil; oba dokumenty jsou dostupné na internetové stránce žalovaného <https://www.uohs.cz/cs/legislativa/hospodarska-soutez/ceska-republika.html>). Použil tedy tzv. koeficient času odpovídající počtu let trvání deliktu (čl. 31 Zásad), v daném případě vyšel z doby tří let a deseti měsíců, čemuž odpovídal koeficient 1,62 (bod 132 rozhodnutí o přestupku). K zahájení správního řízení a ukončení trvajících přestupků však došlo dne 13. 1. 2017, zatímco žalovaný použil při výpočtu nesprávně den 31. 12. 2017 – rozdíl téměř jednoho roku by se znatelně promítl do výpočtu výše pokuty, neboť nově by delikt trval necelé tři roky. Druhým důsledkem je pak to, že žalovaný na řízení aplikoval přestupkový zákon, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017. Podle výkladu soudu však již v této době bylo přestupkové jednání žalobce dokonáno a nebylo možné tento zákon s ohledem na § 112 odst. 1 vůbec aplikovat – resp. pouze za situace, pokud by pro žalobce byla úprava v přestupkovém zákoně příznivější. Soud přisvědčil námitce žalobce v tom, že časové vymezení rozsahu deliktu provedl žalovaný nezákonně a přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí. Stručně se však soud vyjádří i k dalším námitkám žalobce, aby dal stranám sporu v zájmu ekonomie dalšího řízení svůj pohled na věc.

Nedostatek kompetence žalovaného

30. Co do podstaty věci, namítá žalobce primárně to, že žalovaný vůbec není oprávněn sankcionovat žalobce za jeho normotvornou činnost. Námitkou, zda lze § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže aplikovat na normotvorbu obcí v podobě vydávání obecně závazných vyhlášek se krajský soud zabýval ve svých dřívějších rozhodnutích. Soud se tu

odvolává zejména na své rozsudky ze dne 6. 2. 2020, čj. 62 Af 64/2018 - 52, body 9-18 (dosud nepublikován, kasační stížnost řeší Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 7 As 60/2020) a ze dne 21. 5. 2020, čj. 30 Af 5/2018 - 261, body 20-30 (kasační stížnost řeší Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 2 As 200/2020), ve kterých dovodil, že žalovaný je oprávněn podrobit obecně závaznou vyhlášku obce přezkumu a posoudit její soulad se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Soud považuje za nadbytečné opakovat dříve vyslovenou argumentaci, a proto na druhý z výše uvedených rozsudků (dostupný na www.nssoud.cz), plně odkazuje. Odlišnost je tu pouze v tom, že žalovaný zahájil sankční řízení již za účinnosti novely č. 293/2016 Sb., jež v některých ohledech precizovala text § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Níže soud stručně shrnuje hlavní argumenty.

31. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Ústava tak předpokládá ospravedlnitelné zásahy státní moci do práva na samosprávu územních samosprávných celků. Žalobce se tak mylně domnívá, že státní moc může do obecně závazných vyhlášek zasahovat pouze na základě § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích – dohled Ministerstva vnitra. Ustanovením § 123 zákona o obcích se limitace práva na samosprávu ze strany státní moci nevyčerpává. Ústava neobsahuje žádné ustanovení, které by státu zapovídalo možnost zasahovat ze zákonem předvídaných důvodů a z důvodu ochrany zákona do činnosti obcí i na základě jiného zákonného zmocnění, než § 123 zákona o obcích. Významným je také rozdíl jednotlivých institutů. Zatímco § 123 zákona o obcích představuje všeobecný dozorčí prostředek nad zákonností obecní normotvorby a umožňuje Ministerstvu pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky a navrhnout následně Ústavnímu soudu její zrušení, záběr § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže je jiný. Umožňuje Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže trestat narušení hospodářské soutěže orgánem veřejné správy. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se tedy pohybuje ve výrazně užším rámci své specifické působnosti, na druhou stranu může postihovat jakákoliv protisoutěžní jednání územních samosprávných celků, nikoliv jen ta, k nimž došlo v procesu samosprávné normotvorby. A co je nejdůležitější, uložením pokuty nebo jiné sankce nikterak nezasahuje do účinnosti vydaného normativního aktu, natož aby jej rušil.
32. Znění § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže dopadá na taková jednání, v nichž vystupuje obec ve vrchnostenském postavení. Ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou je přitom typickým projevem vrchnostenského postavení obce - uplatňováním veřejné moci. Výjimky z dozorové pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou od 19. 10. 2016 pregnantně definovány v odst. 2 téhož ustanovení, přičemž obecní normotvorbu pod žádnou z nich podřadit nelze. To, že § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže dopadá i na normotvorbu obcí, vyplývalo též z úpravy v § 19a odst. 4 (dříve odst. 3) zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle níž je žalovaný povinen zaslat orgánu příslušnému k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže, jestliže hospodářskou soutěž narušil orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy. Je tak zřejmé, že zákonodárce počítal s tím, že dozorové prostředky podle § 123 zákona o obcích a § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže mohou být aplikovány vedle sebe. Žalobcem předestřená argumentace nemůže na těchto závěrech ničeho změnit. Bylo tak nadbytečné reagovat na každou dílčí námitku, kterou žalobce k této otázce vznesl. Všechny totiž směřovaly ke stejné věci – popření pravomoci žalovaného o věci rozhodnout.

Nesprávné skutkové a právní závěry

33. V první řadě žalobce namítá, že v době vydávání vyhlášky č. 1/2014 nevěděl o třetí provozovně společnosti SYNOT TIP, a. s. na adrese Tyršova 234. To, že daná informace byla zveřejněna v místním zpravodaji, nemůže o vědění žalobce ničeho vypovědět. Ze správního spisu nicméně plyne opak. Žalobce vydal v rámci řízení před Ministerstvem financí dne 13. 12. 2013 (dva měsíce před vydáním vyhlášky č. 1/2014) souhlasné stanovisko k umístění interaktivních výherních terminálů (dále jen „IVT“) v provozovně na adrese Tyršova 234. Tuto skutečnost žalobce nijak nereflektuje v podané žalobě. Vyjádření bývalé starostky obce Ludmily Svobodové v Nučickém zpravodaji č. 87, březen 2014, str. 4, rovněž hovoří o tom, že ve vedení obce Nučice bylo povědomí o nově vznikajícím provozovateli loterií. Soud nepřisvědčil argumentaci žalobce, podle níž z těchto důkazů nelze usuzovat, že zastupitelstvo žalobce o této skutečnosti vědělo. Soud má naopak za prokázané, že žalobce o této skutečnosti vědět musel s ohledem na uvedené důkazy a také na velikost obce. Pokud jde o otázku, zda je provozovna na adrese Tyršova 234 v souladu se stavebními předpisy, je tato otázka druhotná. Klíčovým je to, že žalobce v procesu vydávání vyhlášky č. 1/2014 věděl o další provozovně (provoz hazardních her povolen rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 18. 12. 2013), kterou *de facto* mlčky z hospodářské soutěže vyloučil. Přitom jediným důvodem pro regulaci hazardních her prostřednictvím určení konkrétních adres, na nichž se umožní jejich provozování, mělo být zachování stávajícího *statu quo*, tedy počtu míst, kde se již tyto hry provozují (viz bod 20 tohoto rozsudku). Tento cíl přijatá regulace evidentně nenaplnila, neboť počet těchto míst ve skutečnosti snížila ze tří na dvě (tj. o jednu třetinu), a to bez jakéhokoli racionálního zdůvodnění kromě nepodložených tvrzení, že obec o třetí provozovně nevěděla, jež soud vyvrátil výše.
34. Lze souhlasit se žalobcem v tom, že obec není povinna formalizovaným způsobem rozhodovat o žádostech o vydání obecně závazné vyhlášky (zařazení na seznam), natož aby taková rozhodnutí odůvodňovala. Tato okolnost však nebyla přičítána žalobci k tíži, jak se mylně domnívá. Žalovaný sice v bodě 79 rozhodnutí o přestupku konstatoval, že zamítnutí žádosti o zařazení adresy Tyršova 234 na vyhlášku č. 1/2014 nebylo dostatečně odůvodněno. Tuto okolnost však žalovaný postavil do souvislosti s tím, že důvody, pro které byla žádost zamítnuta, nebyly obcí předem vůbec stanoveny jako podmínky pro výběr provozoven vyhláškou č. 1/2014. Odůvodnění zamítnutí žádosti ostatně žalovaný nijak v rámci hodnocení závažnosti přestupku či vyměření pokuty nereflektoval – tedy nehodnotil ve prospěch či neprospěch žalobce.
35. Soud nesouhlasí se žalobcem v tom, že ten není povinen odůvodňovat, jakými kritérii se řídil při vydávání obecně závazné vyhlášky. Jeho povinnost plyne již ze samotného znění § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť orgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž. Tyto ospravedlnitelné důvody je pak povinen prokázat žalobce – děje se tak sice až *ex post* v řízení před žalovaným, ale uváděné důvody pochopitelně musí existovat a takřka jistě „vést žalobcovu ruku“ již v době přijímání obecně závazné vyhlášky. Závěr žalobce o právu zůstat v řízení pasivní rovněž nemůže zcela obstát. K tomu soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, čj. 4 As 29/2016 - 47, ze kterého plyne (bod 76), že orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k tomu, aby poskytl veškeré potřebné informace vztahující se ke skutkovému stavu, které jsou mu známy, a aby mu předal případně příslušné dokumenty, jež má k dispozici,

a to i tehdy, když mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání vůči němu samotnému nebo vůči jinému subjektu. Z téhož rozsudku dále vyplývá, že přiznání absolutního práva nevypovídat by zašlo za hranice toho, co je nezbytné pro zachování práva na obhajobu, a představovalo by neodůvodněnou překážku výkonu dohledové pravomoci. Odkaz žalobce na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2993/15 ze dne 25. 9. 2018, není zcela přílehlavý, neboť stěžovatel v dané kauze obdobnou námitku nevzneshl. Ústavní soud v této věci pouze obecně posuzoval, zda je vydaný tržní řád protiústavní či nikoliv. Ostatně v bodě 13 citovaného usnesení Ústavní soud konstatoval, že derogaci tržního řádu by mohla založit právě skutečnost, že prodejní místo stěžovatele nebylo do tržního řádu zařazeno z ústavně neakceptovatelných důvodů (např. diskriminace).

Uložená pokuta

36. Pokud jde o uloženou pokutu, je nadbytečné vypořádávat námitky žalobce, neboť v důsledku nesprávně vymezené doby trvání deliktu bude pokuta předmětem dalšího řízení před žalovaným.

V. Závěr a náklady řízení

37. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož v něm bude žalovaný právním názorem krajského soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), shrnuje soud své závěry přehledně takto: Mezníkem, který pro účely správního řízení určuje konec trvajících deliktů, je okamžik, kdy správní orgán oznámí podezřelému zahájení správního řízení ve věci tohoto deliktu. Na tuto skutečnost nemá žádný vliv, zda je obviněným fyzická či právnická osoba. Správní orgán tak musí v dalším řízení správně vymezit konec trvajících deliktů žalobce. Úměrně tomu pak musí přezkoumat výši uložené pokuty. Jak soud uvedl v bodu 29 tohoto rozsudku, použití zákona č. 250/2016 Sb. (přestupkový zákon) na hmotněprávní posouzení deliktu žalobce je vyloučeno. Argumentace žalovaného, že za jeho účinnosti byl delikt dokonán, je s ohledem na výše uvedené chybná. Žalovaný se tak musí v rámci hmotněprávní posouzení trvajících deliktů žalobce obejít bez definic tohoto zákona (nedovodí-li, že je pro žalobce příznivější), a to například použitím východisek a závěrů práva trestního.
38. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Strana žalující náklady nevyčísliła, soud proto vyšel z obsahu soudního spisu. Zástupce strany žalující učinil celkem 2 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], písemné podání soudu ve věci samé, tj. podání žaloby. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu odměna ve výši 3 100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona

č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to na 4 114 Kč za jeden úkon, celkem tedy za všechny úkony 8 228 Kč (2 x 4 114 Kč).

39. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 8 228 Kč a soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem má strana žalovaná uhradit straně žalující částku 11 228 Kč, k čemuž jí soud stanovil lhůtu jednoho měsíce. Žalobcem navrhovanou lhůtu tří dnů neshledal soud přiměřenou, neboť podle zkušeností správních soudů mají úřady problém takto krátké lhůty dodržet s ohledem na své vnitřní administrativní členění a nutnost schválit odeslání peněz příslušným vedoucím zaměstnancem.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. 3. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu