



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., ve věci

žalobce: **Město Krupka**, IČO: 00266418
sídlem Mariánské náměstí 32, 417 42 Krupka
zastoupeno advokátem JUDr. Janem Svobodou
sídlem Kollárova 1064/18, 415 01 Teplice

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 10. 2019, č. j. ÚOHS-R0086/2019/HS-26736/2019/310/BMa,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda Úřadu“) zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2019, č. j. ÚOHS-S04478/2018/VS-11518/2019/830/VVo, kterým žalovaný výrokem I. rozhodl o tom, že se žalobce dopustil přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), tím, že obecně závaznou vyhláškou č. 1/2013, kterou se upravuje provozování loterijní činnosti na území města, účinnou od 1. ledna 2014 (dále též „vyhláška“), povolil provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), a provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze na adresních místech uvedených v čl. II této vyhlášky, aniž by výběr míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od 1. ledna 2014 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 města Krupka, zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohou na povolených adresních místech nadále provozovat vymezené sázkové hry, loterie a jiné podobné hry a provozovny k účelu provozování vymezených sázkových her, loterií a jiných podobných her, čímž v období od 1. ledna 2014 až do dne vydání rozhodnutí porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Výrokem II. správní orgán rozhodl tak, že za přestupek dle § 22aa odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže popsany ve výroku I. ukládá pokutu ve výši 280 000 Kč, přičemž uložená pokuta byla splatná do 60 dnů ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.
2. Předseda Úřadu v napadeném rozhodnutí konstatoval, že veškeré závěry žalovaného stran naplnění zákonných znaků skutkové podstaty přestupku podle § 22aa odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže porušením § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a výše uložené pokuty jsou správné. Bylo prokázáno, že regulace provozování loterií města Krupky nebyla provedena v souladu se zákonem, jednání obce narušující hospodářskou soutěž mělo i faktický dopad, a to jak na trhu provozování loterií, tak na trhu provozování provozoven. Konkrétními projevy tohoto dopadu se blíže zabýval žalovaný v bodech 139. až 145. prvostupňového rozhodnutí; předseda Úřadu uvedl, že se závěry žalovaného se zcela ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí předsedy Úřadu i žalovaného zrušil a uložil žalovanému nahradit náklady řízení. Pokud nebude rozhodnutí zrušeno, navrhl žalobce upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených, jelikož má žalobce to, že trest za přestupek, který mu byl uložen, je nepřiměřeně přísný.
4. Žalobce namítá, že prvostupňové rozhodnutí i rozkladové rozhodnutí jsou nezákonná. Předseda Úřadu se dle žalobce náležitě nevypořádal s jeho rozkladovými námitkami, resp. závěry, které předseda Úřadu z těchto námitek učinil, jsou nesprávné a nemají oporu v právním řádu. Dle žalobce se žalovaný nevypořádal ani se všemi okolnostmi důležitými pro vydání rozhodnutí, a ani v průběhu řízení nezjišťoval všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch žalobce.

5. Dle žalobce vyhláška neporušuje §19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť splňuje podmínku přiměřenosti. Přezkum přiměřenosti opatření je objektivním přezkumem, přičemž přiměřenost musí být posuzována vzhledem k sledovanému cíli. Splnění podmínky přiměřenosti lze dovodit z judikatury Ústavního soudu, který v obdobných případech shledal danou úpravu objektivní a ospravedlnitelnou. Výklad §19a zákona o ochraně hospodářské soutěže ze strany žalovaného pak žalobce považuje za nesprávný a nepřipustně extenzivní. Ustanovení připouští narušení hospodářské soutěže, pokud pro to existuje ospravedlnitelný důvod, který v daném případě existoval – záměrem žalobce tak bylo rovnoměrné rozvrstvení jednotlivých míst k provozování hazardu v rámci celého území města (vyjma sociálně vyloučených oblastí), a to pouze v počtu nezbytně nutném. Určení konkrétní adresy pak bylo nejefektivnějším způsobem, jak dané potřeby dosáhnout. Názor žalovaného o neobjektivnosti takového postupu, resp. jeho diskriminačnímu mechanismu, se nezakládá na dostatečné znalosti místních poměrů, představy žalovaného o objektivních a nediskriminačních kritériích jsou nereálné a v praxi neproveditelné. Žalovaný neposoudil závažnost objektivního důvodu, který k omezení hospodářské soutěže vedl.
6. Dále dle žalobce vyhláška nemůže představovat zvýhodnění některých provozovatelů, neboť neurčuje konkrétní provozovny nebo provozovatele, ale pouze místa, kde mohou obě skupiny soutěžitelů volně soutěžit, neboť v jednotlivých provozovnách mohou být umístěny loterijní zařízení každého provozovatele loterií, který u provozovatele provozovny uspěje se svou nabídkou na umístění svého loterijního zařízení v předmětné provozovně.
7. Žalobce namítl, že žalovaný při svých úvahách k problematice regulace loterií nevzal v potaz okolnost, že v době vydání vyhlášky neexistovalo závazné nebo doporučující stanovisko k problematice regulace loterií a hazardu územně samosprávnými celky a žalobce neměl možnost požádat kompetentní orgán o stanovisko k přípustnosti zvolené formy.
8. Žalobce dále namítl, že žalovaný nemá právo zkoumat jednání orgánů veřejné správy, neboť nedisponuje znalostí místních poměrů. Jeho postup je nezákonný, neboť zasahuje do pravomocí samosprávy. Posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek je vyhrazeno Ministerstvu vnitra a Ústavnímu soudu.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

9. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že žalobní námitky jsou povětšinou identické s rozkladovými námitkami, žalovaný tedy setrvává na svém rozhodnutí, resp. rozhodnutí předsedy Úřadu.
10. Pro úplnost žalovaný uvádí, že legitimní cíl jednání orgánu veřejné správy předně nelze zaměňovat s existencí ospravedlnitelného důvodu. Za legitimní cíl lze považovat veřejný zájem, který obec sleduje. Ospravedlnitelné důvody jsou pak konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup (zde šlo o vydání obecně závazné vyhlášky v dané podobě), který, třeba i diskriminačně, avšak vždy proporcionálně narušuje, hospodářskou soutěž. Ospravedlnitelné důvody jsou tak dány tehdy, když míra narušení hospodářské soutěže není větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení legitimního cíle. Žalovaný zkoumá, zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému (legitimnímu) cíli, resp. veřejnému zájmu. V posuzovaném případě pak prvostupňový i druhostupňový správní orgán dospěl k závěru, že byť cíl regulace lze

považovat za legitimní, pro výslednou formu regulace neexistovaly ospravedlnitelné důvody.

11. Výběr konkrétních adresních míst není sám o sobě protisoutěžní a žalovaný jej rovněž zmiňuje jako možné řešení, byť jej nedoporučuje. Pokud se však 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. Žalobce sice sdělil kritéria, na základě kterých místa vybral, ale svůj výběr však nebyl schopen obhájit a vysvětlit celou řadu nesrovnalostí a rozporů, na které žalovaný upozornil. Jednotlivým kritériím se žalovaný velice podobně a vyčerpávajícím způsobem věnoval v bodech 102. až 138. prvostupňového rozhodnutí. Zde uvedené pochybnosti a rozpory žalobce nevysvětlil ani na opakovanou výzvu žalovaného.
12. Dle žalovaného žalobce nebyl schopen vysvětlit a řádně doložit, proč zvolil právě počet čtyř provozoven (adresních míst) k dosažení jinak legitimního zájmu. Jakým způsobem město zajistilo, aby daná kritéria byla předem známa a jednotliví soutěžitelé se s nimi mohli seznámit. Dále byly zjištěny vážné rozpory a nesrovnalosti v hodnocení a nakládání s jednotlivými kritérii. Na základě uvedeného tedy žalovaný dospěl k názoru, že žalobcem zvolená kritéria nebyla objektivní, nediskriminační a předem známá. V důsledku toho pak vyhláška nesplňuje podmínku přiměřenosti, tedy omezení hospodářské soutěže na základě objektivně ospravedlnitelného důvodu. Ačkoliv v době přijetí vyhlášky nebyl vydán ani informační list k výkladu § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, ani stanovisko k regulaci provozování loterií, bylo toto zákonné ustanovení již platné a účinné, a to po celou dobu účinnosti vyhlášky. Žalobce měl dostatek času seznámit se s dokumenty reprezentujícími obecný postoj žalovaného k výkladu § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a náhledu na regulaci provozování loterií již ve fázi předběžného šetření možného porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže před zahájením správního řízení, neboť žalovaný dle spisového materiálu o probíhajícím předběžném šetření poprvé informoval žalobce již dne 4. 5. 2017, přičemž správní řízení bylo následně zahájeno až dne 21. 11. 2018. Nadto z důvodů relativní novosti problematiky regulace hazardu ve vztahu k porušení hospodářské soutěže orgánem veřejné správy správní orgán prvního stupně přistoupil ke snížení základní částky pokuty o 10 % vzhledem k chybějící ustálené rozhodovací praxi.
13. Žalovaný soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.
14. V replice žalobce setrval na své žalobní argumentaci, žalobce je nadále přesvědčen, že je rozhodnutí prvního stupně, jakož i rozhodnutí druhého stupně nezákonné.

IV. Posouzení věci soudem

15. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. s. ř. s.
16. Soud předesílá, že podoba žaloby předurčuje podobu rozhodnutí soudu; řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. Je-li tedy žaloba kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce. Žalobní námitky v podstatě

kopírují námitky rozkladové, o kterých bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím. Krajský soud se ztotožnil se závěry učiněnými předsedou Úřadu v napadeném rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je důkladné a je z něj zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodování řídil, soud proto v podrobnostech na obsah napadeného rozhodnutí odkazuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS; všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).

IV. a) Absence pravomoci žalovaného přezkoumávat normotvornou činnost obce

17. Soud se nejprve zabýval námitkou absence pravomoci žalovaného a předsedy Úřadu k vydání napadených rozhodnutí. Udělením pokuty žalovaný dle žalobce zasáhl do práva na samosprávu žalobce; zásah do normotvorné činnosti je od žalovaného jako orgánu moci výkonné nepřipustné také pro rozpor s teorií dělby moci ve státě.
18. Obdobnou námitkou se krajský soud zabýval již ve svých předchozích rozhodnutích. Soud tak odkazuje zejména na rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018- 261, ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 111/2018-160, ze dne 26. 5. 2021, č. j. 31 Af 21/2019-86, a ze dne 30. 11. 2021, č. j. 31 Af 55/2020-120, ve kterých bylo dovozeno, že žalovaný je oprávněn přezkoumat obecně závaznou vyhlášku obce a posoudit její soulad se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Soud považuje za nadbytečné opakovat dříve vyslovenou argumentaci, proto plně odkazuje na výše uvedené rozsudky a dále uvádí pouze stručné shrnutí.
19. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.
20. Podle § 19a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže nesmí orgán veřejné správy při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže. Podle § 19a odst. 4 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže orgánu příslušnému k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu zašle pravomocné rozhodnutí a na jeho žádost mu postoupí spis, pokud se narušení hospodářské soutěže dopustí orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy. Podle § 22aa se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 19a naruší hospodářskou soutěž, za tento přestupek mu může být uložena pokuta až 10 000 000 Kč.
21. Z čl. 101 odst. 4 Ústavy vyplývá, že právo obcí na samosprávu není absolutní, státní orgány mohou zasahovat do autonomie obcí, vyžaduje-li to ochrana zákona, k takovému zásahu však musí existovat zákonné zmocnění. Pravomoc žalovaného k přezkumu normotvorné činnosti obcí je uzákoněna ve shora citovaném § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žalovaný smí přezkoumávat úkony veřejné správy učiněné při výkonu veřejné moci, tedy takové úkony, ve kterých se obec nachází ve vrchnostenském postavení. V takovém postavení se obec bezesporu nachází také při vydávání obecně závazných vyhlášek. Ustanovení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže v kombinaci s § 22aa zákona o ochraně hospodářské soutěže splňuje podmínky čl. 101 odst. 4 Ústavy pro zásah do práva na samosprávu. Lze proto dojít k závěru, že žalovaný může přezkoumávat obecně závazné vyhlášky obcí, deklarovat narušení hospodářské soutěže a za toto narušení obci uložit pokutu.

22. K námitce žalobce, že pravomoc dozoru nad normotvornou činností obcí byla svěřena na základě § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) Ministerstvu vnitra, uvádí soud následující. Z Ústavy ani jiného právního předpisu neplyne, že by bylo možné do práva na samosprávu zasahovat pouze z jednoho zákonem předvídaného důvodu. Dozor vykonávaný ze strany Ministerstva vnitra sleduje jiný cíl než ten vykonávaný ze strany žalovaného. Jeho pravomoc totiž směřuje primárně k ochraně hospodářské soutěže a případně sankcionování jednání narušujících hospodářskou soutěž, kdežto dozorcí oprávnění Ministerstva vnitra směřují obecně k odstranění nezákonného předpisu nižší právní síly. Žalovaný přitom obecně závazné vyhlášky přezkoumává pouze s ohledem na soulad se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Tyto dvě pravomoci se tedy sice okrajově překrývají, nelze však hovořit o tom, že by žalovaný vykonával činnost, která spadá výlučně do pravomoci Ministerstva vnitra, jak tvrdí žalobce. Přezkum obecně závazných vyhlášek probíhá v obou těchto rovinách současně, protože každý státní orgán hledí na zákonnost obecně závazné vyhlášky jinou optikou, což ostatně vyplývá i z posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Bílina v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), jelikož při posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky neposuzoval, zde jí není narušována hospodářská soutěž. Tento závěr plyne z bodu 27. nálezu, kde Ústavní soud uvádí, že oprávnění žalovaného podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže k přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí je předmětem probíhajícího řízení před Krajským soudem v Brně, proto se Ústavní soud danou problematikou ve svém rozhodnutí nezabýval. Uvedené vyplývá také z dalších částí odůvodnění nálezu, kde se Ústavní soud problematice narušení hospodářské soutěže nikterak nevěnuje. Ústavní soud posuzoval zákonnost obecně závazné vyhlášky pouze optikou obecního zřízení a zákona o loteriích. Krajský soud v Brně a Ústavní soud posuzovaly zákonnost obecně závazné vyhlášky ve vztahu k odlišným zákonům, proto se výsledky jimi provedených přezkumů rozcházejí. Uvedené však nemá vliv na pravomoc žalovaného přezkoumávat souladnost obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem o ochraně hospodářské soutěže.
23. Tuto dichotomii také předpokládal sám zákonodárce, když v § 19a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže ukládá žalovanému povinnost zaslat Ministerstvu vnitra pravomocné rozhodnutí, pokud rozhodne, že nějaká obec pravidla uvedená v § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže porušila. Má tak učinit zejména proto, aby Ministerstvo vnitra mohlo případně zahájit proces odstranění nezákonné obecně závazné vyhlášky podle § 123 obecního zřízení. Skutečnost, že různé správní orgány posuzují totéž jednání, byť zpravidla z jiného úhlu pohledu, není ničím neobvyklým. Jako příklad lze uvést dvojkolejnost přezkoumávání porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, které může být zároveň porušením rozpočtové kázně. V důsledku toho se tímtož jednáním může zabývat jak žalovaný, tak finanční orgány. Navíc je nutno poznamenat, že přezkum souladu obecně závazných vyhlášek se zákonem na ochranu hospodářské soutěže není nutně pouze dvojkolejný. Jak totiž naznačil Ústavní soud v bodě 49. výše citovaného nálezu, soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem na ochranu hospodářské soutěže by musel posoudit také například správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí o neudělení povolení k provozování hazardní hry.
24. Námitka absence pravomoci žalovaného přezkoumávat soulad normotvorné činnosti obcí se zákonem o ochraně hospodářské soutěže je proto nedůvodná.

IV. b) Existence ospravedlnitelných důvodů a legitimní cíl vyhlášky

25. Dále žalobce namítá, že vyhláška splňuje podmínku přiměřenosti. Uvedená námitka byla vznesena již v rámci řízení o rozkladu, přičemž se jí předseda Úřadu zabýval v bodech 34. až 44. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Tam především odkázal na důvodovou zprávu k předmětnému ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, v níž je uvedeno, že výrazem ospravedlnitelný se myslí oprávněný či omluvitelný, tj. sice negativní jev, avšak přinášející jiné výhody, které negativní vliv mohou převážet; lze se vyvinut. Ospravedlnitelné jednání tedy sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle. Ve shodě s žalovaným krajským soudem konstatuje, že legitimní cíl jednání orgánu veřejné správy nelze zaměňovat s existencí ospravedlnitelného důvodu. Ospravedlnitelné jednání není odtrženo od vážení míry negativních vlivů, jež způsobuje a posouzení jejich proportionality ve vztahu k cíli, který se jednáním má zajistit.
26. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí předsedy Úřadu (viz bod 38.) je doplněno, že legitimním cílem se rozumí sledovaný veřejný zájem, ospravedlnitelnými důvody konkrétně existující skutkové okolnosti, které ospravedlní konkrétní postup, který třeba i diskriminačně, avšak vždy proporcionálně, narušuje hospodářskou soutěž, přičemž současně platí, že míra narušení hospodářské soutěže nesmí být větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení legitimního cíle.
27. Pokud jde o pojem „ospravedlnitelné důvody“, jedná se o neurčitý právní pojem, jenž zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, a ta se zaměřuje na skutkovou podstatu a jejich vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, publikované pod č. 3073/2014 Sb. NSS).
28. Problematikou legitimního cíle a ospravedlnitelných důvodů se žalovaný podrobně zabýval v bodech 96. až 101. a 146. a 147. prvostupňového rozhodnutí. Z tohoto posouzení vyplývá, že byl sledován legitimní cíl – eliminace či minimalizace negativních důsledků hazardu na území města. Žalobce přistoupil k regulaci v rámci prevence kriminality a dalších sociálně patologických jevů. Žalovaný i jeho předseda konstatovali, že takto vymezený cíl považují za legitimní. Jak bylo však uvedeno výše, pouhá existence legitimního cíle není dostačující a je nezbytné zkoumat, zda při vydání vyhlášky nedošlo k narušení hospodářské soutěže, popř. zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální k legitimnímu cíli, tj. zdali měl žalobce ospravedlnitelný důvod pro takové narušení.
29. Správní orgán prvního stupně i žalovaný dospěli k závěru, že žalobce neprokázal, že při výběru povolených adresních míst postupoval dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Žalobcem stanovená kritéria nebyla důsledně aplikována, stanovený mechanismus výběru z více možných adresních míst v době přípravy vyhlášky byl neobjektivní, diskriminační a nebyl předem znám, výběr adresních míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace, a pro který by existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody (viz bod 102. až 138. prvostupňového rozhodnutí).

30. Na základě výše uvedeného shledal soud námitku týkající se existence ospravedlnitelných důvodů nedůvodnou.

IV. c) Nemožnost narušení hospodářské soutěže vyhláškou

31. V další námitce žalobce namítá, že vyhláška nemůže představovat zvýhodnění některých provozovatelů, neboť neurčuje konkrétní provozovny nebo provozovatele, ale pouze adresní místa. Na těchto adresních místech pak dle žalobce může existovat volná soutěž, neboť v jednotlivých provozovnách mohou být umístěna loterijní zařízení každého provozovatele loterií.
32. Ve shodě s předsedou žalovaného soud konstatuje, že skutková podstata přestupku dle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže není postavena na principu faktického narušení hospodářské soutěže, ale postačuje toliko jednání způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž.
33. Dle § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se narušením soutěže rozumí její vyloučení, omezení, jiné narušení nebo ohrožení. K narušení hospodářské soutěže ve smyslu ohrožení srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721, publikovaný pod č. 1878/2009 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že k vyvození postihu je možno přistoupit i tehdy, existuje-li „dohoda“, která může k narušení vést, není proto nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení skutečně vedla nebo aby následek fakticky nastal. I v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy je tedy možné – stejně jako v jiných oblastech v působnosti zákona o ochraně hospodářské soutěže – působit preventivně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2007, č. j. 1 As 19/2006-55), tj. zásah proti orgánům veřejné správy nevyžaduje skutečné narušení hospodářské soutěže, dostačující je její ohrožení.
34. I s touto námitkou se předseda Úřadu řádně vypořádal v napadeném rozhodnutí (viz body 55. až 59.), přičemž žalovaný se dopadu vyhlášky na hospodářskou soutěž, resp. na provozování loterií i provozoven, podrobně věnoval v bodech 98. až 101. a 139. až 145. prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí podrobně popsal jak faktický dopad vyhlášky na vymezené relevantní trhy, jelikož touto regulací došlo ke znemožnění či ztížení působení dalších soutěžitelů (provozovatelů loterií) na dotčeném trhu.
35. I tato námitka žalobce je dle soudu nedůvodná.

IV. d) Neexistence stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

36. Žalobce namítl také to, že žalovaný při svých úvahách nevzal v potaz skutečnost, že v době vydání vyhlášky neexistovalo závazné nebo doporučující stanovisko žalovaného k problematice regulace loterií a hazardu územně samosprávnými celky.
37. V první řadě je nezbytné zdůraznit, že žalobce byl vázán platným a účinným § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, jež představuje obecně závazné pravidlo chování, které má státem stanovenou formu, a které je vynutitelné státním donucením. Žalobci tudíž primárně vznikla povinnost uvedená v § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, který byl v době vydání obecně závazné vyhlášky platný a účinný. K tomu soud dodává, že stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tj. Informační list 4/2014 – Dozor nad orgány veřejné správy (dostupný na www.uohs.cz) je pouhou výkladovou pomůckou, nikoliv závazným pramenem práva, a lze jej charakterizovat jako *soft-law* na poli ochrany

hospodářské soutěže (srov. *Kindl, J., Munková J.*: Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 19a).

38. Nadto, jak žalovaný vhodně upozornil ve svém vyjádření, a s tímto vyjádřením se zdejší soud plně ztotožňuje, žalovaný informoval žalobce o předběžném šetření dne 7. 5. 2017, přičemž správní řízení bylo následně zahájeno až dne 21. 11. 2018. Žalobce tudíž disponoval dostatkem času na odstranění protiprávního stavu, přičemž toto je obecně považováno za polehčující okolnost (obdobně jako například aktivní spolupráce s Úřadem na ochranu hospodářské soutěže aj.).
39. Kromě toho žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí reflektoval neexistenci ustálené rozhodovací praxe a přihlédl k této skutečnosti jako k polehčující okolnosti (viz bod 179. prvostupňového rozhodnutí)
40. Na základě výše uvedeného shledal soud námitku týkající se neexistence stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nedůvodnou

IV. e) Nepřiměřenost pokuty

41. Soud dále hodnotil, zda uložená pokuta není zjevně nepřiměřená, což by byl důvod pro moderaci uložené sankce.
42. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil správní trest za přestupek, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
43. Moderační oprávnění podle § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit. Soud však takto může učinit jedinečně v případě, kdy jde o postih zjevně nepřiměřený, neboť smyslem a účelem moderační sankce není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, kdy sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publikovaný pod č. 2672/2012 Sb. NSS).
44. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 280 000 Kč za přestupek podle § 22aa odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže.
45. Žalovaný se věnoval vymezeným zákonným kritériím relevantním pro stanovení uložené pokuty v bodech 162. až 181. prvostupňového rozhodnutí. Zde přezkoumatelným způsobem odůvodnil způsob spáchání přestupku, jeho okolnosti i celkovou závažnost. Z rozhodnutí je tedy zřejmá snaha o individualizaci pokuty a o její řádné zdůvodnění. Žalovaný podrobně vyložil, jaká konkrétní kritéria vzal v úvahu a jaký mají vliv na význam deliktu (přítěžující a polehčující okolnosti).
46. Co se týče překročení meze správního uvážení, tedy jakési povolené volné úvahy (diskrečního oprávnění) správního orgánu, soud přezkoumává pouze to, zda tato úvaha nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Není totiž v pravomoci správního

soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a nahradil správní uvážení správního orgánu uvážení soudcovským a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, publikovaný pod č. 2671/2012 Sb. NSS).

47. Ve vztahu ke stanovení pokuty v projednávaném případě zákonodárce postihoval delikt ní jednání spočívající ve spáchání přestupku podle § 22aa odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže pokutou až do výše 10 000 000 Kč. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 280 000 Kč. Vyměřená sankce tedy tvoří 2,8 % z její maximální možné výše a dle soudu v těchto intencích nelze hovořit o excesivním způsobu správního trestání. Správní orgány výši uložené sankce dostatečným způsobem odůvodnily, přičemž vzaly v potaz veškeré skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobce (i zde postačí na odůvodnění jejich rozhodnutí odkázat). Je proto zřejmé, že v zákonem stanoveném rozmezí se žalovaný pohyboval a meze správního uvážení ohledně výše uložené pokuty nepřekročil, naopak uložil pokutu za jeden z nejprísneji trestaných přestupků dle zákona o hazardních hrách při spodní hranici zákonné sazby a jako takovou ji nelze považovat za zjevně nepřiměřenou (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 148/2014-30).
48. Podmínky pro moderaci sankce tak v daném případě splněny nebyly. Námitka nepřiměřené výše uložené pokuty tak není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

49. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
50. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. dubna 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu