



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **město Šumperk**, se sídlem nám. Míru 364/1, Šumperk, zast. doc. JUDr. Ing. Radkem Jurčíkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Čápkova 47/44, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 18. 11. 2020, č. j. ÚOHS-36617/2020/310/PSe, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2022, č. j. 30 Af 78/2020-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 2. 2020, č. j. ÚOHS-04032/2020/830/ŠBe, rozhodl tak, že žalobce porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOHS“), a tím spáchal přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona. Žalobce se přestupku dopustil konkrétně tím, že na svém území prostřednictvím obecně závazných vyhlášek č. 5/2011, 1/2015 a 2/2017 bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušoval hospodářskou soutěž, a to v období od 1. 12. 2012 do vydání uvedeného rozhodnutí na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „hazardní hry“) a v období od 1. 12. 2012 do 31. 12. 2016 na trhu provozování provozoven k účelu provozování hazardních her. Za jeho spáchání byla žalobci podle § 22aa odst. 2 ZOHS uložena pokuta ve výši 610.000 Kč a také mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Rozklad podaný proti tomuto rozhodnutí žalovaného jeho předseda rozhodnutím ze dne 18. 11. 2020, č. j. ÚOHS-36617/2020/310/Pse, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobu podanou proti rozhodnutí předsedy žalovaného Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 30. 6. 2022, č. j. 30 Af 78/2020-57, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud žalobci nepřisvědčil, že správními rozhodnutími bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na územní samosprávu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu vysvětlil, že pokud dojde k narušení hospodářské soutěže, může žalovaný i v případě obce jednající v rámci samostatné působnosti rozhodnout, že se dopustila přestupku, a uložit jí za to náležitou sankci. Postup žalovaného vůči žalobci proto nelze označit za rozporný s právem na územní samosprávu a je na místě jej dále věcně přezkoumat. Závěry přijaté Ústavním soudem v nálezu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, na tomto nic nemění stejně jako skutečnost, že předmětné obecně závazné vyhlášky vyhověly při jejich abstraktní kontrole provedené Ministerstvem vnitra podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

[5] Před posouzením, zda ze strany žalobce došlo k narušení hospodářské soutěže, krajský soud shrnul podstatný obsah správních rozhodnutí. Dále připomněl, že žalovaný uznal skutečnost, podle níž žalobce regulací provozoven a provozování hazardních her sledoval legitimní cíl (zajištění veřejného pořádku na území města), avšak zvolený způsob regulace neshledal přiměřeným. Krajský soud na rozdíl od žalovaného shledal, že regulace formou stanovení míst pro provozování hazardních her jen na adresní místa, na nichž v dané době již docházelo k jejich provozování, a následného postupného snižování těchto míst, byla ze strany žalobce zvolena racionálně a není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace. Shledal zároveň přiměřeným, že žalobce v obecně závazných vyhláškách (stanovením konkrétních adresních míst) dovoloval zachování pouze stávajících míst pro provozování hazardních her, resp. zakazoval vznik nových míst. Stejně jako žalovaný však krajský soud žalobci vytkl, že když se rozhodl regulovat místa pro provozování hazardních her, nezavedl objektivní a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude předem známo, jak bude posléze stávající místa snižovat. Tím se dopustil narušení hospodářské soutěže bez ospravedlnitelného důvodu. Závěr žalovaného o nepřiměřenosti způsobu regulace k stanovenému cíli tedy krajský soud shledal správným.

[6] Krajský soud se také shodl se žalovaným, že regulace bez nastavených pravidel měla nepříznivé dopady nejen na stávající provozovatele hazardních her a provozovatele provozoven, ale i na provozovatele usilující o vstup na trh. Mimo výtky, že pro regulaci míst pro provozování hazardních her nebyla přijata potřebná pravidla, označil krajský soud regulaci prováděnou žalobcem za nekonzistentní v průběhu času, kdy byly jednotlivé obecně závazné vyhlášky vydány. S ohledem na konkrétní případy regulace míst označil za nepravdivé tvrzení žalobce, že do obecně závazných vyhlášek zařazoval důsledně všechna místa, která disponovala platným povolením pro provozování hazardních her. Také žalobci vytkl jeho konání v souvislosti se samotným (ne)prodlužováním povolení pro provozování hazardních her.

pokračování

[7] Krajský soud nepřisvědčil žalobci, že narušení hospodářské soutěže bylo z jeho strany pouze formální. Naopak shledal, že jednání žalobce mělo skutečné nepříznivé dopady. Zdůraznil přitom, že k narušení hospodářské soutěže postačuje pouze potencialita ohrožení hospodářské soutěže v souladu s generální klauzulí obsaženou v § 1 odst. 1 ZOHS.

[8] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že ve správním řízení byly opomenuty některé z důkazních návrhů žalobce. Potvrdil naopak závěr žalovaného, že neprovedení konkrétních důkazních návrhů bylo vždy zvlášť odůvodněno. Dále krajský soud neshledal, že ve správním řízení došlo k porušení zásady zákazu sebeobviňování, když byla žalobci nabídnuta možnost využít institutu narovnání podle § 22ba odst. 8 ZOHS. Žalobce možnosti přiznat se k narušení hospodářské soutěže za účelem snížení sankce nevyužil, a nemohl proto s úspěchem namítat, že byl k sebeobviňování nucen. Krajský soud uvedl, že žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav a ve správním řízení neporušil žádné z procesních práv žalobce.

[9] K namítané nezákonnosti a nepřiměřenosti uložené pokuty krajský soud uvedl, že stanovením její výše se správní orgány ve svých rozhodnutích zabývaly. Zohlednily při jejím stanovení veškerá standardní kritéria, tj. délku trvání deliktu, jeho závažnost i rozsah dotčeného území, a také zjištěnou polehčující okolnost. Krajský soud neshledal v souvislosti s uloženou sankcí žádnou vadu, jež by vedla k její nezákonnosti či nepřiměřenosti, a proto ani nepřistoupil na návrh žalobce k její moderaci ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v účinném znění (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost.

[11] Stěžovatel je přesvědčen, že aplikovanou regulací provozování hazardních her nenarušil hospodářskou soutěž. Svým jednáním podporoval veřejný pořádek, přičemž postupoval v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05. Zvolil fakticky stejný postup, jaký byl předmětem posuzování v nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, kdy porušení právních předpisů shledáno nebylo. Tento náález naopak žalovaný při svém postupu nerespektoval. K opodstatněnosti stanovení míst pro provozování hazardních her odkázal stěžovatel také na náález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11.

[12] Stěžovatel dále namítl, že ke snižování míst pro provozování hazardních her nedocházelo v jednotlivých případech nahodile, jak tvrdí krajský soud, nýbrž tak bylo činěno s ohledem na to, zda provozovatelé činnost provozování hazardních her sami opustili, tj. přiměřeně, transparentně a předvídatelně. Také upozornil na skutečnost, že v době vydávání obecně závazných vyhlášek nebyla známa praxe žalovaného a příslušná právní úprava byla velmi obecná. Pokud pro narušení hospodářské soutěže postačuje jen potenciální hrozba, mělo to být podle stěžovatele zohledněno při stanovení výše sankce.

[13] Stěžovatel také namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nevypořádání všech žalobních námitek.

[14] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil nadepsaný rozsudek krajského soudu.

[15] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že nálezy Ústavního soudu, na které stěžovatel odkazuje, nejsou pro projednávání případu příléhavé. Nezabývaly se totiž vůbec otázkou, zda a jakým způsobem obce narušovaly svým jednáním hospodářskou soutěž. Ani z jiného důvodu nepovažuje žalovaný rozsudek krajského soudu za vadný, a proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelem uplatněné důvody kasační stížnosti lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[17] Podle písm. a) zmíněného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. b) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Podle písm. d) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[18] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54).

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání

pokračování

některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti pouze obecně, neboť srozumitelně nekonkretizoval, jaké konkrétní žalobní námitky krajský soud ve svém rozsudku řádně nevypořádal. Nejvyšší správní soud k tomu rovněž v obecné rovině uvádí, že rozsudek krajského soudu plně dostal požadavkům ustálené judikatury kladeným na odůvodnění soudních rozhodnutí a na uplatněnou žalobní argumentaci náležitě reagoval. Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[21] Co se týká nálezů Ústavního soudu, na které stěžovatel v kasační stížnosti odkázal, tak k tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Nález ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, se vůbec netýká regulace provozování hazardních her ani narušení hospodářské soutěže (týká se regulace oblastí pro provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů). Nálezy ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, a ze dne 17. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, se sice týkají regulace provozování hazardních her (ve městech Františkovy Lázně, Kladno a Bílina), avšak vůbec v nich nebyla řešena otázka, zda se města svou činností dopustila narušení hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se žalovaným, že předmětné nálezy nejsou pro nyní řešenou věc přílehavé, když jejím předmětem je právě posouzení narušení hospodářské soutěže, a to v důsledku absence potřebných pravidel pro regulaci provozování hazardních her. Připomíná přitom, že ani žalovaný ani krajský soud nezpochybnili, že stěžovatelem vydané obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her na jeho území sledovaly legitimní cíl a vyhověly abstraktní kontrole zákonnosti. Jednání stěžovatele však nevyhovělo specifické kontrole provedené žalovaným, který zjistil nepřiměřené narušení hospodářské soutěže. Krajský soud jeho zjištění potvrdil, přičemž v části rozsudku IV. A) vysvětlil rozdíl mezi uvedenými kontrolami, jež mohou probíhat paralelně (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34).

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že pro regulaci provozování hazardních her zvolil stejný přístup jako město Bílina. V případě tohoto města žalovaný také shledal (jako v případě stěžovatele), že svým jednáním nepřiměřeně narušilo hospodářskou soutěž. Případ řešil i Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-123, potvrdil, že ze strany města Bílina k nepřiměřenému narušení hospodářské soutěže skutečně došlo. Uvedený případ však není zcela srovnatelný s případem stěžovatele. Město Bílina totiž nebylo sankcionováno pouze za to, že poté, co se rozhodlo regulovat provozování hazardních her, nepřijalo pro regulaci žádná objektivní a nediskriminační pravidla (jako stěžovatel), nýbrž i za to, že poté, co pravidla odpovídající kvality nastavilo, je objektivním a nediskriminačním způsobem neaplikovalo.

[23] Stěžejní skutečností, kvůli které krajský soud potvrdil, že se stěžovatel dopustil nepřiměřeného narušení hospodářské soutěže, je však již zmíněné nezavedení objektivních, nediskriminačních a předem známých pravidel pro snižování stávajících míst pro provozování hazardních her. Tato pravidla nebyla nastavena v žádné z dotčených obecně závazných vyhlášek (č. 5/2011, 1/2015 a 2/2017) ani jinde, což stěžovatel v kasační stížnosti

nikterak nepopírá. Tvrdí však, že jeho postup ve snižování stávajících míst byl transparentní a předvídatelný, neboť do aktuálně vydávané obecně závazné vyhlášky nepřebíral pouze místa, na kterých provozovatelé sami přestali hazardní hry provozovat. Pro všechny provozovatele platila stejná kritéria a regulace žádný dopad na hospodářskou soutěž neměla. Podle Nejvyššího správního soudu se však uvedená tvrzení nezakládají na pravdě.

[24] V první řadě, pokud nejsou jakákoli pravidla někde jasně stanovena a osobám zpřístupněna, nelze je považovat za transparentní a regulaci podle nich za předvídatelnou. Těmito vlastnostmi lze označit pouze takovou regulaci, která naopak má jasně stanovená a předem známá pravidla, podle kterých je následně aplikována (ideálně v pravidelných časových rozestupech). Regulace uplatňovaná stěžovatelem potřebná pravidla neměla, a proto ji nelze považovat za transparentní ani za předvídatelnou.

[25] Jak krajský soud popsal na jednotlivých případech v odstavcích 47. až 49. napadeného rozsudku, vyjímání jednotlivých adresních míst z obecně závazných vyhlášek neprobíhalo s ohledem na jedno stálé kritérium (pravidlo), tj. s ohledem na to, zda provozovatelé sami ukončili provozování hazardních her na daném místě. Není tudíž pravdou, že dané kritérium bylo jediné rozhodné pro to, že určité adresní místo bude i nadále figurovat v seznamu povolených míst pro provozování hazardních her v nadcházející obecně závazné vyhlášce.

[26] Jako nepravdivé shledal Nejvyšší správní soud rovněž tvrzení stěžovatele o nenarušení hospodářské soutěže uplatňovanou regulací. Správní orgány ve svých rozhodnutích popsaly dopady regulace na konkrétní stávající provozovatele hazardních her i na ty potenciální, jež mohli uvažovat o vstupu na trh. Podle Nejvyššího správního soudu na jejich závěrech není nic nesprávného a dává jim stejně jako krajskému soudu za pravdu, že jednáním stěžovatele došlo bez ospravedlnitelných důvodů k narušení hospodářské soutěže zvýhodněním soutěžitelů.

[27] Ohledně argumentace související s výší uložené sankce za spáchaný přestupek Nejvyšší správní soud uvádí, že touto otázkou se krajský soud podrobně zabýval v části IV. D) rozsudku. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že při stanovení sankce mělo být přihlédnuto k značné obecnosti právní úpravy týkající se ochrany hospodářské soutěže ve spojení s neznámou praxí žalovaného (v době uplatňované regulace). Jak krajský soud uvedl v odstavci 74. napadeného rozsudku, tak žalovaný při stanovení sankce tuto skutečnost neopomněl a zohlednil ji při rozhodování jako polehčující okolnost. K dané skutečnosti tedy bylo přihlédnuto. Nejvyšší správní soud proto ani tuto námitku nepovažuje za důvodnou, a naopak se ztotožňuje s krajským soudem, že udělená sankce není nezákonná ani nepřiměřená.

[28] Lze tedy shrnout, že krajský soud posoudil příslušné právní otázky správně a vycházel přitom z náležitě zjištěného skutkového stavu věci správními orgány. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. proto také nebyly naplněny.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

pokračování

[29] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. srpna 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu