



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Statutární město Ostrava**
sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, Moravská Ostrava, 702 00 Ostrava
zastoupený advokátem JUDr. Bc. Petrem Kadlecem
sídlem Na Florenci 2116/15, Nové Město, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 605 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 29. 3. 2021, č. j. ÚOHS-06774/2021/164/BMa,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalobce se žalobou doručenou dne 31. 5. 2021 Krajskému soudu v Brně domáhá vyslovení nicotnosti, případně zrušení, rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 29. 3. 2021, č. j.

ÚOHS-06774/2021/164/BMa (dále jen „napadené rozhodnutí“), a rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 7. 2020, č. j. ÚOHS-23002/2020/830/ŠBe (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Dle prvostupňového rozhodnutí se žalobce dopustil přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., tím, že v období od 1. ledna 2017 do 30. června 2019 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť obecně závaznou vyhláškou č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy, účinnou od 1. ledna 2017 do 30. června 2019, povolil provozování vyjmenovaných druhů loterií, resp. hazardních her, pouze na vybraných adresních místech uvedených v přílohách č. 1, 2 a 3 této obecně závazné vyhlášky, aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, a narušil tak bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od 1. ledna 2017 do 30. června 2019 hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na území statutárního města Ostravy zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat hazardní hry. Za tento přestupek mu byla udělena pokuta ve výši 1 078 000 Kč.
3. Předseda žalovaného napadeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že upravil účinnost obecně závazné vyhlášky č. 8/2015 a vyslovil, že se žalobce vytýkaného přestupku dopustil v období od 1. 1. 2017 do 23. 5. 2018. Uloženou pokutu snížil na 869 000 Kč. Ve zbytku prvostupňového rozhodnutí potvrdil a rozklad žalobce zamítl.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce považuje napadené a prvostupňové rozhodnutí za nicotné z důvodu absence věcné příslušnosti žalovaného k jeho vydání a nezákonné z důvodu nesprávného vypořádání se se související rozkladovou námitkou. Dalšími důvody tvrzené nezákonnosti jsou neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku správními orgány, nezákonné vyložení pojmu ospravedlnitelné důvody, nezohlednění samosprávného členění statutárního města Ostrava, a tedy nesprávné a nezákonné vymezení dotčeného relevantního geografického trhu, a konečně i nezákonný postup při výpočtu uložené pokuty.
5. V podrobnostech jsou jednotlivé žalobní body rekapitulovány v rámci vypořádání žalobních námitek.

III. Vyjádření žalovaného a navazující podání účastníků

6. Dne 29. 7. 2021 bylo krajskému soudu doručeno vyjádření žalovaného k žalobě. Po úvodních poznámkách žalovaný nesouhlasil se žalobcem, že jsou prvostupňové a napadené rozhodnutí nicotná, k čemuž odkázal na rozsudky krajského soudu. Dále souhlasil se žalobcem, že narušení hospodářské soutěže je materiálním znakem přestupku. Dodal však, že skutková podstata předmětného přestupku není postavena na faktickém narušení hospodářské soutěže, a uzavřel, že bylo prokázáno, že jednáním žalobce došlo bez objektivně ospravedlnitelných důvodů k narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu, a ve zbytku odkázal na napadené rozhodnutí.
7. Obdobně odkázal na napadené rozhodnutí také v otázce výkladu pojmu ospravedlnitelné důvody. Vyjádřil své přesvědčení, že dodržel limity § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ve správním řízení bylo prokázáno, že žalobce při výběru adresních míst nepostupoval dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální ve vztahu ke stanovenému

legitimnímu cíli. Žalovaný nepřisvědčil ani námitce žalobce, že měl přiměřenost zvolené regulace posuzovat na základě tzv. balancing testu, který nadto neprováděl ani v žalobcem odkazovaném případě ve věci Prahy. Neztotožnil se ani s názorem žalobce, že porušuje princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu, a stál si za tím, že Ústavní soud, Krajský soud v Ostravě a žalovaný neposuzovaly tutéž věc. Nakonec žalovaný nesouhlasil ani s tím, že by měl uplatnit princip *in dubio mitius*, neboť zde žádná pochybnost ani nevznikla. K nezohlednění územního členění města Ostravy žalovaný opět odkázal na správní rozhodnutí. Je přesvědčený o tom, že vymezení geografického relevantního trhu územím města Ostravy je zákonné a správné a odmítl také požadavek žalobce hodnotit dopady včetně proporcionality údajného narušení hospodářské soutěže vůči sledovanému legitimnímu cíli v každém městském obvodu samostatně. V tomto ohledu ani neměl za to, že by nezákonně vypořádal námitku žalobce. Pokud se jedná o uloženou pokutu, dle žalovaného nepředstavuje žádný exces ani neporušuje legitimní očekávání žalobce. Naopak byla zákonná, přiměřená, řádně odůvodněná a v souladu s dřívější praxí žalovaného. Odkaz žalobce na čl. 3 Postupu je mylný, neboť stanovení pokut orgánům veřejné správy upravuje čl. 4 Postupu.

8. Na závěr tak žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl jako nedůvodnou.
9. V průběhu řízení žalobce doplnil žalobu odkazem na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu a zareagoval na vyjádření žalovaného replikou, ve které setrval na svých žalobních námitkách a ve které dále polemizoval s vyjádřením žalovaného. Na repliku žalobce opětovně reagoval žalovaný, který nadále setrval na závěru o správnosti svého rozhodnutí.

IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkumu rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci proběhlo dne 28. 6. 2023 za přítomnosti zástupce žalobce a zástupce žalovaného ústní jednání. Krajský soud ověřil nespornost rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2020, č. j. ÚOHS-20825/2020/830/LDe, na které odkazoval žalobce a dokazování neprováděl. Obě strany setrvaly na svých písemných vyjádřeních. Žalobce svou argumentaci rozvinul.
11. Vzhledem k obsáhlosti podané žaloby krajský soud na úvod upozorňuje, že z ustálené judikatury plyne, že správní soudy nemusí reagovat na každou dílčí námitku, tvrzení či odkaz na rozhodnutí, pokud postaví *„vedle těchto námitek vlastní ucelenou argumentaci, kterou logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Tento postup je vhodný zejména v situaci, kdy jsou žalobní námitky značně obsáhlé a detailní, a vypořádání každé z nich by bylo na překážku srozumitelnosti rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 1 AfS 31/2018 - 26). Povinnost řádně zdůvodnit rozhodnutí totiž nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument (nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, nebo ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04). Úkolem soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19), přičemž vypořádání stěžejních námitek může konzumovat vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek*

Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Af 85/2013 - 33)“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139).

I. Nicotnost

12. Žalobce především namítá, že jsou obě správní rozhodnutí nicotná, neboť se na ně uplatní zákonná výluka z dozorové pravomoci žalovaného podle § 19a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže.
13. Podle § 19a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu.
14. Otázkou, 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. V rozsudku ze dne 6. 2. 2020, č. j. 62 Af 64/2018-52, ve věci Děčín, potvrzeném rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, se otázkou zabýval ve vztahu k předchozímu znění § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ze závěrů uvedených v citovaných rozsudcích však lze ve značné míře vyjít i při posouzení této věci, jak uvádí také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-123, kterým zamítl kasační stížnost proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261, ve věci Bílina. Odlišnost mezi předchozím zněním citovaného ustanovení a aktuálním zněním citovaného ustanovení spočívá pouze v účinnosti novely č. 293/2016 Sb., která v některých ohledech precizovala text § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 17/2019-142, ve věci Nučice, či ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 111/2018-160, ve věci Karlovy Vary).
15. Vzhledem k tomu, že žalobce nerozporuje pravomoc žalovaného obecně aplikovat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky, pro stručnost krajský soud v této otázce odkazuje na závěry učiněné v citovaných rozsudcích. Žalobce svou argumentací nyní míří k tomu, že aplikace § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky je přípustná pouze v těch oblastech činnosti obecní samosprávy, v nichž se nelze jinou cestou (opravnými prostředky a přezkumem ve správním soudnictví) domoci nápravy závadného stavu. Zde se proto dle jeho názoru uplatní výluka z dozorové pravomoci žalovaného, neboť regulace provozování hazardních her je provozována ve formě soudně přezkoumatelných správních rozhodnutí a práva a povinnosti provozovatelů týkající se zřízení provozovny na konkrétních místě jsou založena výlučně jimi. Na ústním jednání k této námitce zdůraznil podkladovou povahu obecně závazné vyhlášky ve vztahu k regulaci hazardních her.
16. Předně je třeba připomenout, že v nyní projednávaném případě byla žalobci uložena sankce za porušení předmětných ustanovení tím, že povolil provozování vyjmenovaných druhů loterií, resp. hazardních her, pouze na vybraných adresních místech, aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Učinil tak obecně závaznou vyhláškou č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy, nikoli správním rozhodnutím, jak naznačuje v žalobě.
17. Žalobce odkazuje na § 97 odst. 1 zákona o hazardních hrách, který stanoví, že k provozování binga, technické hry a živé hry je nutné mít povolení k umístění herního prostoru, jež uděluje v přenesené působnosti obecní úřad obce. Již však opomíjí, že následný § 98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách jako jednu z podmínek vydání povolení k

Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

umístění herního prostoru stanovuje, že umístění herního prostoru nesmí být v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. K vydání povolení k umístění herního prostoru je tedy nutné, aby se jeho adresa nacházela v adresních místech povolených obecně závaznou vyhláškou, resp. aby umístění herního prostoru na této adrese nebylo obecně závaznou vyhláškou zakázáno. Není pravdou, že neuvedení adresního místa v obecně závazné vyhlášce není důvodem pro nepovolení umístění herního prostoru, jak uvádí žalobce. Umístění herního prostoru nesmí být dle § 98 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Zakazuje-li obecně závazná vyhláška provozování hazardních her na jiných než vyjmenovaných adresních místech, má to dopad na (ne)splnění uvedené podmínky pro umístění herního prostoru. K odkazům na zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a podobných hrách, nezbyváá než dodat, že byl nahrazen právě zákonem o hazardních hrách. Z uvedeného je zřejmé, že nelze snižovat význam výčtu adresních míst zakotvených v obecně závazné vyhlášce a odkazovat se až na správní rozhodnutí. V nyní projednávaném případě to byla právě obecně závazná vyhláška, kterou žalobce reguloval provozování loterií a jiných podobných her.

18. Odkaz žalobce na případ řešený Krajským soudem v Ostravě rozsudkem ze dne 18. 12. 2019, č. j. 25 Af 19/2019-59, v tomto smyslu nic nemění. Žalobce jistě může povolit provozování hazardních her pouze na určitých místech, nicméně jejich výběr musí být proveden v souladu s právními předpisy. V nyní projednávaném případě je přitom žalobci vytýkáno právě to, že výběr neprovedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Ke správnosti tohoto závěru se krajský soud vyjádří níže. Na tomto místě ve vztahu k námitce nicotnosti shrnuje, že neshledal žádný důvod pro to, aby se odklonil od svých předešlých závěrů, nadto potvrzených Nejvyšším správním soudem, a uzavírá, že výlučka z rozhodovací pravomoci žalovaného podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže se nevztahuje na nyní projednávaný případ a prvostupňové a napadené rozhodnutí nejsou nicotná.
19. V souvislosti s námitkou nicotnosti žalobce nesouhlasí ani se způsobem, jakým žalovaný vypořádal jeho námitku věcné nepřislušnosti.
20. Žalovaný na uvedenou námitku žalobce reagoval tak, že je „*povolán k zásahu tam, kde se např. orgán územní samosprávy dopustí jednáním při výkonu samosprávy narušení hospodářské soutěže – přitom jde o mnohem širší okruh možných jednání nežli jen jednání při vydání obecně závazné vyhlášky*“ (s. 70 prvostupňového rozhodnutí) a zároveň odmítl argumentaci žalobce, že se soutěžitelé mohou domoci odstranění případných protisoutěžních účinků obecně závazné vyhlášky cestou správního soudnictví, a proto se měla uplatnit zákonná výlučka z dozorové pravomoci žalovaného.
21. Žalobce v doplnění rozkladu namítal, že žalovaný nebyl oprávněn posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť její přijetí nelze považovat za činnost, kterou by žalobce reguloval hazard na území města Ostravy. Regulace je prováděna ve formě správních rozhodnutí, a tedy se uplatní výlučka z dozorové pravomoci žalovaného podle § 19a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže.
22. Předseda žalovaného v části napadeného rozhodnutí věnované obecným poznámkám k námitkám rozkladu odkázal na informační list, jehož znění se do značné míry odrazilo v novele zákona o ochraně hospodářské soutěže provedené zákonem č. 293/2016 Sb. a „*[p]ři porovnání současné právní úpravy s výkladem prezentovaným v Informačním listu je zřejmé, že Úřad po celou dobu existence ustanovení § 19a ZOHS zastává k jeho výkladu a aplikaci koherentní přístup, přičemž právní náhled na danou problematiku publikovaný v Informačním*

listu lze i nadále považovat za správný a aktuální“ (s. 18 napadeného rozhodnutí). K tomu odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 2. 2020, sp. zn. 62 Af 64/2018, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 30 Af 5/2018, ve kterých dle jeho slov krajský soud aproboval přístup žalovaného k samotné pravomoci sankcionovat obce za protisoutěžní vyhlášky regulující hazard, vymezení relevantního trhu, pojetí a výklad „ospravedlnitelných důvodů“ apod. Dále shrnul, že „[p]okud by § 19a ZOHS nebyl aplikovatelný na posuzování OZV regulujících hazard, jak namítá účastník řízení, pak by Úřad nebyl nadán pravomocí vydat rozhodnutí přezkoumávaná v řízení před KS v Brně ve věci Bílina a Děčín a daný soud by z úřední povinnosti konstatoval jejich nicotnost. V daných případech však soud nicotnost napadených rozhodnutí neshledal. Naopak se KS v Brně meritorně zabýval danými rozhodnutími a aproboval tak aplikovatelnost § 19a ZOHS na posuzování OZV regulujících loterijní hry, resp. hazard. Z výše uvedených důvodů lze proto právě s odkazem na daná soudní rozhodnutí jednoznačně odmítnout tuto námitku účastníka řízení, neboť byla-li dána dle soudu aplikovatelnost § 19a ZOHS v případě OZV regulujících hazard v městech Děčín a Bílina, pak tato je dána i v nyní posuzovaném případě“ a odkázal na prvostupňové rozhodnutí.

23. Žalovaný a předseda žalovaného jistě mohli na námitku žalobce reagovat podrobnějším rozbořem důvodů, proč mají za to, že jsou nadáni pravomocí v projednávané věci rozhodnout, a reagovat tak blíže na argumentaci žalobce stran aplikace § 19a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud však nemá za to, že by námitka žalobce byla vypořádána nezákonným způsobem. Závěr stran případné nicotnosti rozhodnutí učiněný pouze na základě implicitního přezkumu krajského soudu by byl nedostatečný, ten však nebyl jediným důvodem.
24. Žalovaný se v prvostupňovém rozhodnutí neztotožnil s názorem žalobce, že se měla uplatnit zákonná výluka z jeho dozorové pravomoci, a to z důvodu širšího dosahu dozorové pravomoci sledující nápravu vůči všem subjektům, nikoli pouze individuálnímu soutěžiteli, jak je tomu u cesty přezkumu konkrétního rozhodnutí ve správním soudnictví. Z napadeného rozhodnutí pak vyplývá, že předseda žalovaného měl za to, že žalovaný byl příslušný věc rozhodnout a že napadené rozhodnutí nemá za nicotné. Odkaz prvostupňového rozhodnutí na rozsudky krajského soudu a uplatnitelnost dozorových prostředků podle § 123 obecního zřízení a podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže vedle sebe přitom žalovaný nepovažoval za mimoběžný argument, jak uvádí žalobce. V žalobcem odkazovaném bodu 91 napadeného rozhodnutí konstatoval, že „je pravdou, že v uvedených rozsudcích KS v Brně nebylo argumentováno tak, jak uvádí účastník řízení. Uvedenou argumentaci účastníka řízení je však přesto nutno odmítnout, a to s odkazem na § 76 odst. 2 SŘS, dle kterého platí, že soud i bez návrhu zruší rozhodnutí, které trpí vadami vyvolávajícími nicotnost posuzovaného rozhodnutí.“ Uznal tedy, že v daných věcech nebyly vzneseny argumenty, které nyní vznáší žalobce, nicméně to ve vztahu k případné nicotnosti prvostupňového rozhodnutí nepovažoval za rozhodné.
25. V postupu žalovaného ani předsedy žalovaného krajský soud nespatřuje nezákonnost vypořádání námítky žalobce, a to i s ohledem na shodný názor stran této otázky, jak jej nastínil výše.

II. Neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku

26. Žalobce namítá, že žalovaný neprokázal naplnění materiálního znaku předmětného přestupku, kterým je narušení hospodářské soutěže. Předně žalobce brojí proti odkazům předsedy žalovaného na rozsudky krajského soudu, neboť tamní žalobci nenamítali

neprokázání narušení hospodářské soutěže. Žalovaný tak dle žalobce opírá své závěry o rozhodovací praxi Krajského soudu v Brně, přestože ten se k dané otázce dosud nevyjádřil. Dále žalovaný podle žalobce nesprávně považuje jednání proti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže za ohrožovací delikt. S tím souvisí námitka žalobce, že žalovaný neprokázal „faktické“ narušení hospodářské soutěže, kterým se musí zabývat i v případě ohrožovacího deliktu. Dále dle žalobce žalovaný neprokázal ani „citelné“ narušení hospodářské soutěže, resp. se jím vůbec nezabýval, přestože takový požadavek vyplývá z komentářové literatury a rozsudku zdejšího soudu ve věci Děčín. K tomu žalobce odkazuje na nadnárodní judikaturu a shrnuje, že takový požadavek je z podstaty věci kladen na prokazování jakýchkoli protisoutěžních praktik a není důvod, aby se neuplatnil také zde. Na ústním jednání žalobce doplnil, že skutková podstata § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže nedává prostor k potencialitě. Ta dává smysl jen v případech tvrdých dohod (např. kartelové dohody ve veřejných zakázkách).

27. Žalobce vydal obecně závaznou vyhlášku č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy s účinností od 1. 1. 2017.
28. Příloha č. 1 obecně závazné vyhlášky obsahovala seznam adresních míst, ve kterých bylo v deseti městských obvodech možné provozovat sázkové hry podle § 2 písm. e), l) a n) zákona o loteriích, loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona. V městském obvodu Ostrava-Lhotka bylo umožněno provozování pouze na adresním místě Bobrovnícká 52/9.
29. Příloha č. 2 obecně závazné vyhlášky obsahovala seznam adresních míst v deseti městských obvodech, ve kterých bylo možné provozovat sázkové hry podle § 2 písm. g) zákona o loteriích (bingo). V případě dalších dvou městských obvodů (Ostrava-Jih a Ostrava-Poruba) bylo provozování binga povoleno na jejich celém území bez vymezení konkrétních adresních míst.
30. Příloha č. 3 obecně závazné vyhlášky obsahovala seznam adresních míst v jedenácti městských obvodech, ve kterých bylo možné provozovat sázkové hry podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích. V městském obvodu Ostrava-Lhotka bylo umožněno provozování pouze na adresním místě Bobrovnícká 52/9. V městském obvodu Ostrava-Mar. Hory a Hulváky bylo umožněno provozování pouze na adresním místě 28. října 453/213. V městských obvodech Ostrava-Moravská Ostrava a Přívoz a Ostrava-Mar. Hory a Hulváky bylo provozování povolených hazardních her umožněno pouze v provozovnách typu kasino.
31. Ze znění čl. 1 obecně závazné vyhlášky vyplývalo, že v ostatních městských obvodech platil zákaz provozování hazardních her. Čl. 2 obecně závazné vyhlášky pak konkretizoval dobu, po kterou je provozování v městských obvodech vymezených přílohami možné.
32. Podle § 19a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže *„[o]rgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů“*. Za narušení soutěže je s ohledem na § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže nutno považovat vyloučení, omezení nebo jiné narušení hospodářské soutěže. Může tedy mířit i na ta jednání, která jsou jen ohrožující povahy, tzn. nedochází ke skutečnému narušení, ale takové narušení hrozí v budoucnu, potenciálně. Přestupky na poli ochrany hospodářské soutěže jsou tedy přestupky ohrožovacími, ale k naplnění příslušné skutkové podstaty se nevyžaduje konkrétní zásah do chráněného zájmu, postačuje jeho ohrožení (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721). I v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy je navíc možné – stejně jako v jiných oblastech v působnosti zákona o ochraně hospodářské soutěže – působit preventivně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2007, sp. zn. 1 As 19/2006). Soud proto stejně jako žalovaný nevidí důvod, proč by také přestupek podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže neměl být přestupkem ohrožovacím, byť byla předmětná obecně závazná vyhláška v době rozhodování žalovaného již neúčinná. V projednávané věci není důležité, zda jednáním žalobce skutečně k reálnému narušení hospodářské soutěže došlo (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 31 Af 55/2020-120).

33. Zákon o ochraně hospodářské soutěže se totiž zakládá na principu potenciality narušení hospodářské soutěže. Skutková podstata správního deliktu nevyžaduje faktické narušení hospodářské soutěže; postačuje jednání způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž. Ke spáchání deliktu podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže může dojít v zásadě jakýmkoliv jednáním narušujícím soutěž ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Materiální znak ohrožovacího správního deliktu (přestupku) je naplněn již vytvořením potenciálně nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. Součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů totiž není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů; postačí pouhé jejich ohrožení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015-31, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139).
34. K vytvoření pro hospodářský trh potenciálně nebezpečné situace došlo tím, že žalobce v obecně závazné vyhlášce přijal regulaci hazardních her za nerovných podmínek vůči soutěžitelům, kteří na trhu již působili, a soutěžitelům, kteří by mohli mít zájem o účast na trhu, čímž zvýhodnil stávající provozovatele hazardních her, jejichž provozovny zařadil mezi povolená adresní místa. Nenastavil přitom předem známá, objektivní a nediskriminační kritéria, dle nichž by se jak stávající provozovatelé, tak noví zájemci mohli za rovných podmínek ucházet o provozování na území města, ani žádný postup či mechanismus pro nakládání se žádostmi případných zájemců o vstup na trh provozování hazardních her na území města. Tím narušil hospodářskou soutěž a naplnil materiální znak přestupku. Právní úprava nevyžaduje, aby byla dále zkoumána fakticita či citelnost tohoto narušení. Jak správně shrnul předseda žalovaného, materiální znak přestupku byl naplněn již narušením hospodářské soutěže alespoň na úrovni potenciality.
35. Žalovaný nadto poukázal na konkrétní provozovatele, kteří byli bez objektivně ospravedlnitelného důvodu zvýhodněni oproti provozovatelům na místech, která nebyla obecně závaznou vyhláškou povolena (viz s. 58 a následující prvostupňového rozhodnutí). Správní orgány konkrétně, srozumitelně a logicky vyložily, v čem spočívalo narušení hospodářské soutěže v nyní projednávaném případě. Z žalobcem odkazované judikatury a souvisejících stanovisek generálních advokátů nelze dovodit, že by postup žalovaného byl nezákonný, proto krajský soud považoval za nadbytečné zabývat se aplikovatelností jednotlivých rozhodnutí na nyní projednávanou věc. Na tento závěr nemá vliv, že žalovaný uvedl jako naplnění materiálního znaku také situaci, kdy narušení hrozí v budoucnu, potenciálně, přestože v době rozhodování již předmětná obecně závazná vyhláška nebyla účinná a nemohla tak do budoucna mít žádné protisoutěžní účinky. Žalovaný žalobcem citované vyjádření uvedl v rámci bodu 199 prvostupňového rozhodnutí jako teoretický úvod obdobně jako zdejší soud výše, načež se věnoval jeho aplikaci na daný případ a správně posoudil přestupek jako ohrožovací, s čímž následně souhlasil také jeho předseda.

36. Soubor námitek mířících proti nenaplnění materiálního znaku přestupku je nedůvodný.

III. Nesprávný výklad pojmu ospravedlnitelné důvody

37. Z formulace § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže dle žalobce plyne, že žalovaný není oprávněn trestat vrchnostenské jednání orgánů veřejné správy, které vede ke (skutečnému a citelnému) narušení hospodářské soutěže, pokud pro něj existují ospravedlnitelné důvody. Tento pojem přitom žalovaný dle jeho názoru vykládá nesprávně. Na ústním jednání žalobce upozornil, že dodržení požadavků žalovaného by fakticky vedlo k absurdním důsledkům a hospodářská soutěž by byla výrazně omezena.

III. A. Absence soutěžněprávně relevantního testu proporcionality

38. V té souvislosti žalobce nesouhlasí s postupem žalovaného, který neprovedl soutěžněprávně relevantní test proporcionality. Namísto aby provedl poměřování navzájem si konkurujících zájmů (ochrana hospodářské soutěže vs. ochrana společnosti před škodlivými dopady hazardních her), totiž *de facto* posuzoval jen způsob přijímání obecně závazné vyhlášky. Žalobce zdůrazňuje, že v nyní projednávané věci měl být proveden tzv. balancing test, který žalovaný aplikuje v jiných oblastech a jehož účelem je posoudit, zda zvolený způsob regulace byl způsobitý napomoci k ochraně uvedených zájmů a zda nedošlo k narušení hospodářské soutěže způsobem, který by byl zjevně nepřiměřený zájmu na ochraně uvedených zájmů, např. proto, že obecní normotvůrce mohl využít jiný, stejně efektivní, avšak soutěžně méně invazivní způsob regulace. Pokud by žalovaný balancing test provedl, musel by dle názoru žalobce dojít k závěru, že zvolená regulace provozování hazardních her byla přiměřená legitimnímu cíli zamezit nárůstu hazardních her.
39. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ve věci Děčín upozornil, že pravomoc žalovaného je ve vztahu k normativní činnosti obcí výrazně zúžena vymezením rozsahu kontrolní činnosti, k níž je oprávněn. Na základě § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže totiž nedochází k abstraktnímu přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky. Žalovaný zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek odporující zákonnému zákazu narušování hospodářské soutěže. Toto úzké vymezení odpovídá zaměření zákona, který upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení. Žalovaný vykonává dohled nad činností soutěžitelů, mezi které od 1. 12. 2012 spadají také orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy, tedy mj. obce. Ze strany žalovaného přitom nedochází k přezkumu normativní činnosti ve smyslu přezkumu samotné činnosti jako takové, ale k přezkumu důsledků a dopadů regulace. Z hlediska aplikace ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže je rozhodující pouze to, zda přijatá právní úprava narušila hospodářskou soutěž, či nikoli. Pro posouzení věci žalovaným jsou v podstatě irelevantní kritéria přezkumu, která užívá Ústavní soud při abstraktním přezkumu zákonnosti a ústavnosti obecně závazných vyhlášek v tzv. testu čtyř kroků: zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, zda se při jejím vydání nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, zda zákonem svěřenou působnost nezneužila a zda je obsah vyhlášky rozumný. Naopak lze souhlasit se žalobcem, že každému z orgánů jsou svěřeny jiné úkoly a tedy i obecně závazné vyhlášky musí posuzovat jinou optikou a prostřednictvím odlišných hodnotících testů.

40. K tomu je nutno uvést, že hospodářskou soutěž lze narušit v určité míře, která je nezbytná k dosažení legitimního cíle. Legitimní cíl však nelze ztotožňovat či zaměňovat s ospravedlnitelným důvodem (důvody). Zároveň platí, že sama existence takového legitimního cíle není ospravedlnitelným důvodem pro narušení hospodářské soutěže. Role žalovaného se při posuzování existence ospravedlnitelného důvodu neomezuje na pouhé konstatování (ne)existence ospravedlnitelného důvodu, nýbrž na posuzování přiměřenosti ve vztahu k míře narušení hospodářské soutěže. Je proto potřeba zkoumat proporcionalitu sledovaného legitimního cíle a negativních dopadů posuzovaného jednání. To také znamená, že veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže může v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech ustoupit do pozadí jinému veřejnému zájmu, jakým je například ochrana zdraví či veřejného pořádku. Měřítkem, kdy lze jinému cíli dát přednost, jsou ony ospravedlnitelné důvody. Tento neurčitý právní pojem umožňuje přiléhavé a proporcionální hodnocení každé konkrétní věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139). Jeho obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce 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 rozsudek zdejšího soudu ve věci Bílina).
41. V nyní projednávaném případě žalobce označil za svůj cíl nezvyšování počtu provozoven hazardních her na území města Ostravy. Konkrétněji v přípise ze dne 14. 11. 2016 žalovaného odkázal na důvodovou zprávu k vyhlášce č. 8/2015, ve které se mimo jiné uvádí, že *„[z]áměrem regulace hazardu je minimalizace negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách, předcházení záporným jevům spojeným s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších sociálně patologických jevů. Tento záměr je realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány a zároveň určením maximálního časového rozsahu povoleného provozu, aby výše uvedené negativní důsledky byly v co největší míře omezeny“*. Legitimnost tohoto cíle žalovaný ani jeho předseda nikterak nezpochybnili (viz např. body 118 či 124 napadeného rozhodnutí či bod 109 prvostupňového rozhodnutí). Co je žalobci vytýkáno, je protisoutěžní způsob dosahování zvoleného cíle, resp. absence ospravedlnitelného důvodu aprobujícího zvolený postup žalobce při naplňování cíle, který lze považovat za legitimní. Zvolený cíl totiž nelze bez dalšího upřednostnit nebo jím ospravedlnit narušení hospodářské soutěže, přestože je možné, že daný způsob regulace by vedl k naplnění zvoleného cíle. Je nutno, aby žalobce nastavil kritéria, která by v praxi následně nediskriminačně aplikoval. Z judikatury pak nevyplývá žádná preference kritérií. Ostatně předmětný § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže byl od počátku své účinnosti vykládán tak, že na jeho základě je posuzováno, zda důsledky obecně závazné vyhlášky spočívající v omezení či vyloučení hospodářské soutěže vycházejí z ospravedlnitelných důvodů a zda jsou aplikovány v souladu se zásadou proporcionality. Lze se tak do jisté míry ztotožnit s názorem žalobce, že je namístě proporční poměrování každé konkrétní situace.
42. Na rozdíl od žalobce má však krajský soud za to, že žalovaný tuto svou povinnost splnil. Zabýval se tím, zda žalobce při vydávání obecně závazné vyhlášky stanovil objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria výběru adresních míst, na kterých povolil provozování hazardních her. Měřítkem pro zkoumání přiměřenosti omezení hospodářské

soutěže tedy byla skutečnost, zda žalobce přijal pro regulaci v obecně závazné vyhlášce objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria. Ve správním řízení přitom bylo prokázáno, že tato kritéria naplněna nebyla. Postup, který žalobce zvolil, nebyl ve vztahu ke stanovenému cíli proporcionální, a nebyla proto splněna podmínka přiměřenosti. V případě, kdy žalobce fakticky omezil provozování hazardních her na území města určením konkrétních míst a při jejich určení neaplikoval výše uvedená kritéria, mohlo dojít k nedůvodnému zvýhodnění určitých soutěžitelů oproti jiným. Žalovaný shrnul, že „prokázal, že ačkoliv jednání účastníka řízení sledovalo legitimní cíl (což je zohledněno i ve výši ukládané pokuty), ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže Vyhláškou 8/2015 neexistovaly, neboť způsob provedení regulace provozování hazardních her obsahoval prvky libovůle, které vyplynuly ze skutečnosti, že regulace nebyla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, jinými slovy nebyla učiněna transparentním způsobem. Město tedy nepostupovalo při přijetí Vyhlášky 8/2015 přiměřeně ve vztahu ke stanovenému cíli regulace spočívajícímu v minimalizaci negativního vlivu hazardních her“ (s. 76 prvostupňového rozhodnutí). Posuzování přiměřenosti pomocí kritéria objektivnosti, nediskriminační povahy a požadavku na předem známá kritéria je v souladu s (nejen) citovanou judikaturou správních soudů a nevede k absurdním důsledkům, jak se domnívá žalobce. Úkolem žalovaného je posoudit věc z hlediska zákona o ochraně hospodářské soutěže a při posuzování existence ospravedlnitelného důvodu zahrnout také jeho přiměřenost ve vztahu k legitimnímu cíli. Jak soud uvedl již výše, kritéria používaná žalovaným jsou k tomu vhodná. Restriktivní výklad a rezervovaný přístup žalovaného respektuje ústavní mantinely stanovené pro případný zásah státu do práva na samosprávu, jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve výše citovaných rozsudcích ve věci Děčín či Bílina. Postupu žalovaného tak soud nemá v tomto ohledu co vytknout a námitku žalobce považuje za nedůvodnou.

III. B. Nejednotné uplatňování pojmu ospravedlnitelné důvody

43. Vedle již namítaného žalovaný dle žalobce uplatňuje pojem ospravedlnitelné důvody nejednotně, konkrétně tím, že balancing test provedl v jiných případech, ale nikoli v případě žalobce, porušil § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobce odkazuje na rozhodnutí žalovaného ve věci Praha, ve kterém žalovaný dospěl k závěru, že hlavní město Praha sice sledovalo legitimní cíl, avšak způsobem, kterým takového legitimního cíle nemohlo být dosaženo.
44. V žalobcem odkazovaném rozhodnutí ze dne 9. 7. 2020, č. j. ÚOHS-20825/2020/830/LDe, ve věci Praha (dostupném na webových stránkách <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-17305.html>) žalovaný vyslovil, že hlavní město Praha se dopustilo přestupku tím, že usnesením Rady hlavního města Prahy regulovalo bezplatné parkování vozidel s hybridním pohonem umožňujícím provoz čistě na elektrický pohon, aniž by podmínku zvolil na základě objektivních a nediskriminačních kritérií a tato byla proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace. Žalovaný se tedy v tamním případě zabýval (ne)objektivní a (ne)diskriminační povahou přijatých kritérií a proportionalitou vzhledem ke stanovenému cíli regulace. Žalovaný však nerozporuje názor žalobce, že je nutno poměřovat povahu narušení hospodářské soutěže ve vztahu ke stanovenému legitimnímu cíli ani v nyní projednávaném případě. Naopak, jak soud uvedl již výše, se žalovaný touto otázkou zabýval. Soud tak nemůže přisvědčit ani námitce žalobce o nejednotnosti uplatňování pojmu ospravedlnitelné důvody.

III. C. Porušení principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu

45. Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že postup žalovaného v souzené věci je v přímém rozporu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu.
46. Předně je dle žalobce postup žalovaného v rozporu s rozhodovací praxí Ústavního soudu, konkrétně se krajský soud v rozsudku Bílina a následně žalovaný v napadeném rozhodnutí dopustili nesprávného právního výkladu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18.
47. Krajský soud se však s argumentací žalobce nemůže ztotožnit. Předně je nutno zdůraznit, že Ústavní soud v daném nálezu nehodnotil soulad obecně závazné vyhlášky a zákona o ochraně hospodářské soutěže, což vyplývá nejen z odstavce 27, kde uvádí, že *„otázka rozsahu oprávnění ÚOHS podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, tj. zda se vztahuje také na obecně závazné vyhlášky obcí, je - jak poznamenává město samo - předmětem řízení vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 Af 5/2018 ve věci žaloby města proti rozhodnutí předsedy ÚOHS. Bude-li město i po vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně svých práv v uvedené věci nadále přesvědčeno o zásahu do svých základních práv aplikací § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, může v této věci podat proti rozhodnutím správních soudů ústavní stížnost“*, ale také z dalších částí odůvodnění nálezu, neboť Ústavní soud se v něm problematice narušení hospodářské soutěže nikterak nevěnuje. Ústavní soud posuzoval zákonnost obecně závazné vyhlášky pouze optikou zákona o obcích a zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Krajský soud v Brně a Ústavní soud posuzovaly zákonnost obecně závazné vyhlášky ve vztahu k odlišným zákonům, proto se výsledky jimi provedených přezkumů rozcházejí (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 31 Af 55/2020-120, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139). Uvedené nemá vliv na platnost závěrů krajského soudu, ze kterých žalovaný vycházel, a to bez ohledu na důvody Ministerstva vnitra pro podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Bílina. Ty nemění skutečnost, že Ústavní soud se posouzením zákonnosti obecně závazné vyhlášky ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže v citovaném nálezu nezabýval. Rozdílnost obou „větví“ přezkumu ostatně Ústavní soud sám potvrdil v usnesení ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. III. ÚS 1300/22, kde shrnul, že *„správní soudy zkoumaly, zda obec tím, že povolila obecně závaznou vyhláškou na svém území provozování sázkových her a loterií a jiných podobných her podle zákona o loteriích pouze na místech stanovených vyhláškou, porušila pravidla hospodářské soutěže, jak jsou vymezena v § 19a zákona č. 143/2001 Sb., zatímco Ústavní soud zejména zkoumal, zda obec při vydání předmětné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a nejednala zjevně nerozumně“*. Výsledek takového přezkumu pak může být *„i takový, že zatímco z pohledu ústavnosti napadená obecně závazná vyhláška ob stojí, je současně Úřadem shledáno porušení zákona č. 143/2001 Sb.“* Krajský soud tak rozpor závěrů žalovaného s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu v tomto kontextu neshledal.
48. V kontextu této námitky dále žalobce namítá, že postup žalovaného v souzené věci je v rozporu s rozhodovací praxí Krajského soudu v Ostravě. Konkrétně poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 12. 2019, č. j. 25 Af 19/2019-59, ve kterém tamní soud došel k opačnému názoru než žalovaný v nyní projednávané věci. Žalovaný tak dle žalobce naboural legitimní očekávání žalobce, což v konečném důsledku vedlo k nespravedlnosti a rozporu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Jak sám žalobce podotýká v doplňujícím vyjádření k žalobě ze dne 30. 11. 2021, odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě byl z procesních důvodů zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2021, č. j. 6 As 12/2020-33. Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku odkázal na rozsudek ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019-47, ze

kterého citoval, že „[ú]kolem správního soudu je posoudit všechny individuální okolnosti konkrétního řešeného případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti či ulice do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně.“

49. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, Krajský soud v Ostravě se v jím řešeném případě zabýval přezkumem použité obecně závazné vyhlášky z pohledu individuálních okolností konkrétního řešeného případu, tedy zda použitá obecně závazná vyhláška působila diskriminačně vůči stěžovateli. Za podstatné tedy Nejvyšší správní soud považoval to, že na území městské části, v níž se nacházela provozovna dotčená tam napadeným správním rozhodnutím, platil zákaz technické hry bez výjimek. Dále vyjádřil svůj názor, že „v projednávaném případě důvod vymezení konkrétních míst v městském obvodu Ostrava - Moravská Ostrava a Přívoz, na nichž byl provoz technické hry v kasinu vyhláškou povolen, z místních okolností (blízkosti ulice Stodolní, jež je známa jako „ulice, která nikdy nespí“, v níž se koncentrují restaurace, bary a zábavní podniky) vyplynul. Tento důvod má určité racio, o němž může obec v rámci své samostatné působnosti rozhodnout a které soudu s ohledem na test nerozumnosti nepřísluší hodnotit (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05, podle nějž: „Aplikace principu nerozumnosti ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní.“ Obdobně také krajským soudem odkazovaný nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10)“, přičemž bylo „z okolností zřejmé, že jde o důvod neutrální, založený na objektivních kritériích souvisejících s lokalitou, který zjevně nesměřuje adresně vůči provozovně stěžovatelky, neboť na dvou z „povolených adres“ v městském obvodu Ostrava - Moravská Ostrava a Přívoz provozuje kasino právě stěžovatelka“. Rovněž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[j]ak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, N 110/61 SbNU 625, vyhlášeného pod č. 202/2011 Sb., z nějž jinou pasáž citoval i krajský soud, obecně závazné vyhlášky obcí regulující hazardní hry na svém území musí sledovat legitimní cíl, musí být způsobilé takového cíle dosáhnout a představovat přiměřený prostředek k dosažení takového cíle“ a že „[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů, pro nějž byla obecně závazná vyhláška obce závazným podkladem, musí krajský soud k žalobní námitce posoudit splnění těchto podmínek. V nyní projednávané věci se však krajský soud navzdory námitce v odůvodnění svého rozsudku výslovně nezabýval ani tím, co je cílem regulace provedené vyhláškou statutárního města Ostravy, a tedy ani otázkou, zda je tato regulace přiměřená stanovenému cíli.“ Nelze však odhlížet od skutečnosti, že Krajský soud v Ostravě a následně Nejvyšší správní soud se v citovaných rozsudcích věnovali přezkumu zamítnutí žádosti o změnu povolení k umístění herního prostoru konkrétního subjektu a tím posouzení (ne)diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky ve vztahu ke konkrétnímu subjektu. Závěr o nediskriminační povaze obecně závazné vyhlášky nelze zobecňovat a vztáhnout jej bez dalšího také na nyní projednávaný případ, kde je předmětem přezkumu přestupek žalobce.
50. Lze přisvědčit žalobci, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zavázal Krajský soud v Ostravě, aby se zabýval tím, co je cílem regulace provedené vyhláškou statutárního města Ostravy, a otázkou, zda je tato regulace přiměřená stanovenému cíli. Opět je však nutno akcentovat odlišný předmět přezkumu. Krajský soud v Ostravě přezkoumával zamítnutí žádosti tamní žalobkyně o změnu povolení k umístění herního prostoru a nahlížel na obecně závaznou vyhlášku jako na podklad napadeného rozhodnutí. V nyní projednávaném případě ji žalovaný posuzoval z hlediska ochrany hospodářské soutěže. Z tohoto hlediska se jeví požadavek výběru adresních míst na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jehož splnění je posuzováno žalovaným, jako vhodný a přiléhavý povaze přezkumu.

51. Jak upozorňuje žalobce, nelze opomenout závěr Nejvyššího správního soudu stran nediskriminační povahy obecně závazné vyhlášky konkrétně vůči provozovateli CASINO KARTÁČ Group a. s., jež provozoval hazardní hry na adresním místě 28. října 435/213, neboť žalovaný v nyní projednávaném případě došel k závěru, že „*byl provozovatel hazardních her na adresním místě 28. října 435/213 znevýhodněn oproti provozovatelům hazardních her (v kasinech) na území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz*“ (s. 59 prvostupňového rozhodnutí). K tomuto závěru však došel na základě zákazu provozu technických her, a současného umožnění provozu kasin, v rámci kterých mohla být provozována také technická hra. Jedná se přitom o jednu z otázek, jejíž nevypořádání Nejvyšší správní soud Krajskému soudu v Ostravě vytkl. Nadto opětovně nelze odhlížet od rozdílnosti přezkumu.
52. Výše uvedené konečně potvrdil také sám Krajský soud v Ostravě, který při novém posouzení věci v rozsudku ze dne 9. 8. 2022, č. j. 25 Af 19/2019-103, shrnul, že „*se nezabýval rozporem vyhlášky s § 19a zákona č. 142/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, neboť tento žalobní bod nebyl v žalobě řádně uplatněn, ale nastíněn toliko v rekapitulační části (viz bod 42 kasačního rozsudku). Krajský soud zkoumal pouze individuální okolnosti konkrétního řešeného případu ve vztahu k žalobci a nebyl oprávněn zkoumat vyhlášku komplexně, ani z hlediska porušení pravidel hospodářské soutěže.*“
53. Krajský soud tak neshledal porušení principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu ani z tohoto hlediska a námitku jako celek považuje za nedůvodnou.

III. D. Žalovaný měl uplatnit princip in dubio mitius

54. Žalobce dále namítá, že v souzené věci má být uplatněn princip *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji), často též traktovaný jako *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody). Dle žalobce bylo namísto uplatnit tento princip ve vztahu k výkladu pojmu ospravedlnitelné důvody, neboť zatímco výklad provedený žalovaným je v rozporu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu, výklad provedený žalobcem je postaven na aplikaci zásady přiměřenosti v kontextu soutěžněprávní regulace a sám žalovaný jej aplikoval v rozhodnutí ve věci Praha.
55. Jak krajský soud uvedl výše, pojem ospravedlnitelné důvody je neurčitý právní pojem, který umožňuje přiléhavé a proporcionální hodnocení každé konkrétní věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139). Vnější neshody mezi žalobcem a žalovaným o významu pojmu nezakládají pochybnosti, na základě kterých by se měl princip *in dubio mitius* aplikovat. Záměr žalobce regulovat provozování hazardních her na svém území je legitimním cílem, který žalovaný ani soud nezpochybňují. To z něj však nečiní ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže. Zatímco jako legitimní cíl lze chápat veřejný zájem, který obec sleduje, ospravedlnitelné důvody jsou skutkové okolnosti, které ospravedlní konkrétní postup města (vydání předmětné vyhlášky). Ospravedlnitelný důvod bude dán tehdy, pokud míra narušení hospodářské soutěže není větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení vytyčeného legitimního cíle. Je to žalobce, kdo musí vysvětlit, dle jakého kritéria vybral konkrétní adresní místa a zároveň musí prokázat, že zvoleným postupem nedošlo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu působí, ani těch, kteří by na něj chtěli vstoupit (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 31 Af 21/2019-86, ve věci Varnsdorf, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 As 231/2021-45). Žalovaný i jeho předseda dospěli k závěru, že žalobce neprokázal, že při výběru povolených adresních míst postupoval dle

objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jelikož ten žádná konkrétní kritéria vztahující se na území celého města Ostravy správnímu orgánu v průběhu správního řízení nepředložil a nečiní tak ani v žalobě. Soud se proto ztotožnil s názorem žalovaného a jeho předsedy a jak uvedl již výše, neshledal ani rozpor s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Soud tak shodně jako správní orgány nemá pochybnosti o výkladu pojmu ospravedlnitelný důvod ani o tom, že žalobce ospravedlnitelný důvod pro potenciální narušení hospodářské soutěže neměl. Na tom nic nemění ani žalobcem sporovaný odkaz předsedy žalovaného na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003, a ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. 8 As 37/2011. Na oba rozsudky předseda žalovaného odkázal toliko pro vysvětlení svého přístupu k neurčitému právnímu pojmu, a je proto nepodstatné, že se netýkaly správního trestání.

IV. Nezohlednění územního členění města Ostravy

56. Dále žalobce rozporuje správnost postupu žalovaného, který místo zohlednění členění statutárního města Ostrava na samosprávné městské obvody nahlížel na statutární město Ostrava jako na celek. To dle žalobce vedlo k nesprávnému vymezení dotčeného relevantního trhu a nesprávně provedenému testu proporcionality.
57. K nesprávně vymezenému relevantnímu geografickému trhu žalobce zdůrazňuje, že žalovaný nepovažoval za potřebné provést analýzu pro geografické vymezení relevantního trhu, neboť se obecně závazná vyhláška vztahuje na území města jako na celek. Nesprávnost takového postupu dle žalobce vyplývá z judikatury. Naopak odkazy žalovaného na rozsudky ve věcech Bílina a Děčín žalobce odmítá, neboť zmíněné obce nejsou členěny na užší celky disponující vlastní místní samosprávou.
58. Žalobce na podporu své argumentace cituje rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 62 Af 27/2011-554, s tím, že je třeba provést kvalifikovanou úvahu v tom směru, jak je příslušné plnění vnímáno konečnými spotřebiteli. Žalobcem citovanou pasáž zdejší soud uvedl v části rozsudku věnované vymezení relevantního věcného trhu, nikoli relevantního geografického trhu, nejsou proto na nyní řešenou věc přílehlavé. Krajský soud však souhlasí se žalobcem v tom, že žalovaný musí provést ohledně relevantního geografického trhu kvalifikovanou úvahu a tuto promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. Na rozdíl od žalobce má však krajský soud za to, že této své povinnosti žalovaný i jeho předseda dostáli.
59. Obdobné ostatně vyplývá z dále žalobcem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2013, č. j. 2 Afs 82/2012-134, který rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 62 Af 27/2011-554, předcházel. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že „[p]osuzování relevantního trhu v soutěžním právu obvykle probíhá na základě zjištění podstatných dat a informací včetně užití kvantitativních technik (odhadů a analýz). Informace o spotřebitelských reakcích pak mohou plynout jak ze spotřebitelského průzkumu, tak i z analýz objektivně podchyceného chování a z kvalifikované úvahy o kritériích, která spotřebitelské chování ovlivňují“, zároveň však připustil, že „[v] daném případě krajský soud akceptoval neprovedení spotřebitelského průzkumu a rovněž Nejvyšší správní soud je názoru, že spotřebitelský průzkum prováděný s časovým odstupem a při proměnlivosti okruhu spotřebitelů i podmínek poskytování posuzovaných služeb nemůže být přínosem“. Je však třeba opětovně zdůraznit, že citované rozsudky se v tomto směru zabývaly relevantním věcným trhem, nikoli relevantním geografickým trhem, se kterým tyto závěry spojuje žalobce.
60. Relevantním trhem se dle § 2 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže rozumí „trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné

nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území.“ Obecně lze přitom uvažovat o produktovém (věcném), geografickém či časovém vymezení relevantního trhu.

61. Žalobce nesouhlasí s tím, jak žalovaný stanovil relevantní geografický trh. Z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalovaný jej určil jako území města Ostravy. Obecně uvedl, že *„u služeb je pravidlem menší teritoriální rozsah, kdežto u výrobků bude relevantní trh zpravidla větší. V případě služeb hazardních her je konečným spotřebitelem fyzická osoba. Z hlediska dostupnosti služeb hazardních her pro spotřebitele je třeba geografický trh vymezit jako lokální, neboť spotřebitel zpravidla nebude ochoten cestovat za touto službou do vzdálenějších míst“* a přihlédl také k místní působnosti předmětné obecně závazné vyhlášky. Zároveň v poznámce pod čarou odkázal na rozsudek zdejšího soudu ve věci Bílina, ve kterém zdejší soud konstatoval, že *„geograficky relevantní trh je především determinován právě působností a dopadem té které obecně závazné vyhlášky, jenž může zcela autonomně formovat soutěžní prostředí zcela nezávislé na obci jiné.“* K tomu je nutno dodat, že citovaný rozsudek zdejšího soudu byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139, v jehož bodě 86 Nejvyšší správní soud i přes výtku povrchnosti odůvodnění se závěry žalovaného souhlasil a shrnul, že *„[v]ymezení geografického relevantního trhu se odvíjí od působnosti a dopadu vyhlášek regulujících loterie v obci, neboť ty mohou soutěžní prostředí formovat nezávisle na jiných, třeba sousedních obcích. Relevantním trhem je přitom trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území (§ 2 odst. 2 ZOHS).“* Zatímco v tamním případě bylo namítáno příliš úzké vymezení relevantního geografického trhu, zde žalobce namítá opak, tedy jeho příliš široké vymezení. Dle názoru krajského soudu se však obdobné argumenty, jako které uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, uplatní také v nyní projednávaném případě. Je to totiž právě homogenita soutěžních podmínek na daném území, která svědčí pro vymezení relevantního geografického trhu jako území obce. Obdobně jak zdůrazňuje také žalovaný, je to právě obec, která může regulovat provozování hazardních her na svém území, nikoli její městské části (viz bod 80 a následující napadeného rozhodnutí), a byl to právě žalobce, jehož zastupitelstvo přijalo obecně závaznou vyhlášku regulující provoz hazardních her na území města Ostravy.
62. Zohlednění členění statutárního města Ostrava na samosprávné městské obvody by dávalo smysl ve vztahu k hodnocení dopadů regulace, což ostatně žalovaný učinil. Relevantním geografickým trhem však nutně musí být území celé obce. Z tohoto důvodu zde nehraje roli ani odlišnost od odkazovaných rozsudků ve věcech Bílina a Děčín spočívající v různém dělení obcí. Žalobce sice namítá, že tamní užší celky nedisponují vlastní samosprávou, opomíjí však, že ani městské části statutárního města Ostrava samy nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her.
63. S ohledem na důležitost správného vymezení relevantního trhu je obecně nepochybně nezbytné věnovat zjištění skutkového stavu v tomto směru náležitou pozornost a zohlednit dostupné podklady a data. Konkrétní podklady pak budou odpovídat specifikům řešených případů. V nyní projednávaném případě byla takovým podkladem samotná obecně závazná vyhláška. Ta ve spojení s vymezením pravomocí daných zákonem zadává správnost závěru žalovaného, že v projednávané věci je relevantním geografickým trhem právě území města Ostrava. Není možné uvažovat o stanovení jiného relevantního geografického trhu a nebylo v tomto směru nutné provádět analýzu trhu.

64. Je sice možné, že posuzování dopadů obecně závazné vyhlášky na hospodářskou soutěž v rámci jednoho z obvodů, ve kterých byl zaveden plošný zákaz, by vedlo k závěru o nenarušení hospodářské soutěže v tomto konkrétním obvodu, je to však právě obecně závazná vyhláška města Ostravy jako celku, která na těchto místech plošný zákaz zavedla. Její dopady nelze posuzovat pouze v rámci jednotlivých obvodů, byť i k nim je třeba přihlížet, jak žalovaný učinil. Obdobně se nelze ztotožnit se žalobcem, že posuzování dle jednotlivých obvodů vedlo ke zjištění, že obecná regulace stanovená žalobcem byla vůči údajnému narušení hospodářské soutěže zcela proporcionální, neboť stále chyběla objektivní a nediskriminační kritéria, dle kterých byla určena adresní místa, na kterých může být hazardní hra provozována. Taktéž názor žalobce, že nediskriminoval mezi stávajícími provozovateli hazardu v daných obvodech, a i ve vztahu ke všem potenciálním soutěžitelům se zachoval stejným způsobem, přičemž tím nejméně invazivním způsobem omezil okruh provozoven, nelze považovat za správný, a to právě s ohledem na nutnost posuzování také území žalobce jako celku a vzájemných souvislostí jednotlivých obvodů.
65. Žalobce dále ve své argumentaci odkazuje na povinnosti uplatnit princip subsidiarity zakotvený v čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy, která je jako mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy pro Českou republiku závazná a má aplikační přednost před zákonem. Žalobcem citovaný čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy stanovuje, že *„[o]dpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“* Ani z citovaného článku Evropské charty místní samosprávy nelze odvodit požadavek na žalovaného, aby hodnotil dopady obecně závazné vyhlášky ve vztahu k jednotlivým městským obvodům.
66. Závěr, že město členěné na užší samosprávné celky nemusí ve všech případech stanovit regulaci provozování hazardních her jednotně na celém svém území, a tedy že i kritéria přijetí regulace je pak nutno posuzovat ve vztahu k jednotlivým městským obvodům, žalobce dále odvozuje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, (bodu 25) ve věci Brno. Skutečnost, že regulace hazardních her nemusí být stanovena na celém území jednotně, není žalovaným sporována. Žalobci je však vytýkáno, že rozdílné přístupy od úplného zákazu provozování hazardních her v některých městských obvodech, přes zákaz provozování hazardních her s výjimkou binga v jiných městských obvodech až po stanovení konkrétních adresních míst ve zbylých městských obvodech nebyl schopen dostatečně vysvětlit a odůvodnit. Ani z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu pak nevyplývá, že by při nejednotné regulaci na daném území měla být kritéria přijetí regulace posuzována ve vztahu k jednotlivým obvodům.
67. Naopak odkaz předsedy žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1 As 457/2019-31, uvedený v bodě 151 napadeného rozhodnutí, žalobce nepovažuje za přílehlavý, s čímž se krajský soud ztotožňuje, neboť předmětem přezkumu v tamním případě bylo rozhodnutí o zrušení povolení žalobce k provozování loterie nebo podobné hry pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou. Povahou obecně závazné vyhlášky se tak Nejvyšší správní soud zabýval pohledem konkrétního správního rozhodnutí, nikoli zákona o ochraně hospodářské soutěže. Uvedení citace rozsudku v napadeném rozhodnutí pro podporu své argumentace nicméně nic nemění na správnosti závěrů žalovaného stran posuzování dopadů obecně závazné vyhlášky ve vztahu k celému území žalobce jako celku.
68. Taktéž k odkazu žalobce na rozsudek Krajského soudu v Ostravě zdejší soud opakuje, že závěr o nediskriminační povaze vymezení povolených adresních míst technické hry v

městském obvodě Moravská Ostrava a Přívoz vůči plošnému zákazu technické hry v městském obvodě Mariánské Hory a Hulváky provedený v rámci přezkumu konkrétního správního rozhodnutí, nelze zobecňovat a vztahovat i na nyní projednávaný případ (viz výše).

69. Žalobce pak nesouhlasí ani se způsobem, jakým žalovaný vypořádal příslušnou rozkladovou námitku a považuje jej za nezákonný. Míří konkrétně na bod 163 napadeného rozhodnutí, ve kterém žalovaný uvedl, že námitku považuje za vypořádanou v rámci ostatních námitkových okruhů bez nutnosti se k ní vyjadřovat samostatně a odkázal na body 30, 126 a následující a bod 225 prvostupňového rozhodnutí. Na takovém postupu však krajský soud nespatřuje nic nezákonného.

V. Nesprávný výpočet pokuty

70. Na posledním místě žalobce namítá, že uložená pokuta byla vypočtená nesprávně a v rozporu se zákonem a postup žalovaného při stanovení výše pokuty byl navíc zcela v rozporu se základními zásadami demokratického právního státu. Konkrétně žalobce upozorňuje na to, že žalovaný ve vzorci pro výpočet pokuty nezohlednil existenci případných přítěžujících okolností.
71. Předmětem posouzení ze strany soudu je primárně to, zda byla pokuta uložena v zákonem stanoveném rozmezí a zda je řádně odůvodněna. Uložená pokuta je výrazem volného uvážení správního orgánu a soudní přezkum je ve velké míře omezen. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ukládání pokut je výrazem diskrečního práva správního orgánu, přičemž tato oblast je soudní kontrole podrobena pouze tehdy, pokud správní orgán při ukládání pokuty překročil meze uvážení, vybočil-li z nich nebo dokonce volné uvážení zneužil (rozsudek ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).
72. Při posuzování zákonnosti uložené pokuty vycházel soud zejména z předchozí bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu (např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 1/2012-36, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58) a Ústavního soudu (nález ze dne 13. 8. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, či nález ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Při posuzování zákonnosti uložené pokuty soud zkoumá, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy racionální, ucelené, koherentní, logické a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil. Dále je samozřejmě důležité, zda není uložená pokuta pro subjekt likvidační.
73. Úvahy žalovaného a jeho předsedy naplňují všechna uvedená kritéria. Žalovaný při ukládání pokuty postupoval v souladu s § 22b a násl. zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalovaný uplatnil při vyměření pokuty. Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, jehož účelem je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude žalovaný postupovat při stanovování výše pokut, neboť dosavadní metodika neupravovala postup při stanovení pokuty orgánům veřejné správy. Žalovaný nejdříve stanovil základní částku pokuty odrážející závažnost vytýkaného jednání, přičemž rovněž zohlednil rozsah dotčeného území a dále hodnotil délku protisoutěžního jednání. V dalším kroku vyhodnotil existenci případných přítěžujících a polehčujících okolností, které vedou ke zvýšení nebo snížení pokuty. Předseda žalovaného vzhledem ke změně doby spáchání přestupku doplnil úvahy

žalovaného a snížil uloženou pokutu. Zkoumal rovněž, zda není uložena pokuta pro žalobce likvidační (bod 214 napadeného rozhodnutí).

74. Žalobce sporuje postup žalovaného, který při výpočtu základní výše pokuty nezohlednil možné přitěžující okolnosti. Dle žalobce měla základní výše pokuty činit 217 494,5534 Kč namísto žalovaným vypočítaných 370 000 Kč.
75. Dle čl. 3.26 Postupu při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona ochrany hospodářské soutěže věnovaném úpravě výše pokuty s přihlédnutím k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem se má celková úprava pohybovat v rozmezí do 70 % základní částky pokuty. Žalobcem namítané zohlednění rozmezí 70% se tak uplatní až vůči základní částce pokuty, nikoli při jejím stanovení. Citovaný článek se nadto použije při vyměřování pokuty právnické nebo podnikající fyzické osobě, kdežto při vyměřování pokuty orgánu veřejné správy žalovaný postupuje podle čl. 4. K tomu krajský soud dodává, že smyslem zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností je individualizace ukládané sankce. Je-li maximální zákonem dovolená částka pokuty vyčerpána již stanovenou základní částkou pokuty, nezbývá prostor pro její individualizaci skrze zohlednění přitěžujících okolností. To však nebrání zohlednění případných polehčujících okolností, což nijak nejde k tíži subjektu, kterému je pokuta ukládána. V některých případech se tak může stát, že prostor pro zohlednění přitěžujících okolností vznikne zohledněním polehčujících okolností a tyto se případně „vyrovnají“. Tento přístup k ukládání sankce však jde stále ve prospěch subjektu, kterému je pokuta ukládána, a nepohybuje se ani mimo zákonné meze. Nelze tak přisvědčit názoru žalobce, že by si správní orgány měly předem nechat prostor pro zohlednění případných přitěžujících okolností.
76. K žalobcem odkazovanému rozsudku zdejšího soudu lze dodat, že ve věci Bílina bylo postupováno dle původních Zásad postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, které neupravovaly postup při stanovení pokuty orgánům veřejné správy a byly tak použity pouze přiměřeně, jak ostatně uvádí sám žalobce v replice. Z citovaného rozsudku nelze odvozovat povinnost žalovaného dopředu počítat s možnými přitěžujícími okolnostmi.
77. Námitka žalobce proto není důvodná a krajský soud k vyměření výše pokuty pouze shrnuje, že neshledal, že by žalovaný a jeho předseda postupovali v rozporu se zákonem, vybočili z meze správního uvážení, příp. jich zneužili. Krajský soud neshledal žádnou libovůli správních orgánů, a proto se neztotožnil ani s názorem žalobce stran rozporu s principem legitimního očekávání.

V. Shrnutí a náklady řízení

78. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
79. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 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 v řízení úspěšný nebyl, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovaný měl v řízení plný úspěch, ale v souvislosti s tímto řízením mu žádné náklady nad rámec jeho administrativní činnosti nevznikly, a proto krajský soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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. června 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu