



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Statutární město Karlovy Vary**, se sídlem Moskevská 2035/21, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 1. 11. 2018, č. j. ÚOHS-R0003/2018/HS-31751/310/MHf, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 111/2018-160,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je uložení pokuty územně samosprávnému celku (dále též „ÚSC“) za narušení hospodářské soutěže při výkonu samostatné působnosti regulací provozování hazardních her na území obce obecně závaznou vyhláškou.

[2] Rozhodnutím ze dne 20. 12. 2017, č. j. ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk, uznal žalovaný žalobce vinným ze spáchání 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 pozdějších předpisů (dále jen „ZOHS“), a uložil žalobci pokutu podle § 22aa odst. 2 ZOHS ve výši 734 000 Kč. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že obecně závaznou vyhláškou č. 6/2013 účinnou od 1. 7. 2013 do 10. 2. 2015, změněnou a doplněnou obecně závaznou vyhláškou č. 1/2015 účinnou od 11. 2. 2015, povolil provozování hazardních her jen na adresních místech uvedených v příloze vyhlášky, aniž by výběr adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Tím žalobce bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušil hospodářskou soutěž na trhu provozování

hazardních her na území Statutárního města Karlovy Vary, čímž porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS.

[3] Podaný rozklad zamítl předseda žalovaného výše nadepsaným rozhodnutím a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Shledal, že závěry prvostupňového orgánu jsou správné a jeho rozhodnutí netrpí vadami. Žalovaný při postihu orgánů veřejné správy za přestupek podle § 19a ZOHS uplatňuje zákonnou pravomoc, výroková část prvostupňového rozhodnutí naplňuje požadavky zákona i rozhodovací praxe soudů, byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a byly aplikovány zákonné předpisy. Žalovaný při svém postupu nijak nepochybil.

[4] Proti rozhodnutí předsedy žalovaného se žalobce bránil žalobou, kterou krajský soud nyní napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. Neshledal, že by výrok prvostupňového rozhodnutí nebo rozhodnutí předsedy žalovaného trpěly nepřezkoumatelností. S odkazem na svou dřívější judikaturu konstatoval, že žalovaný je oprávněn podrobit obecně závaznou vyhlášku obce přezkumu a posoudit její soulad se ZOHS. Nepřisvědčil proto námitkám popírajícím pravomoc žalovaného. Důvodnými neshledal ani námitky týkající se porušení základních zásad spolupráce správních orgánů, materiální pravdy, legitimního očekávání a zákazu sebeobviňování. Žalovaný i jeho předseda se zabývali narušením hospodářské soutěže ve vztahu ke stanovenému, zamýšlenému cíli omezení hazardních her a krajský soud nesouhlasil se žalobcem, že bez konkrétního stěžovatele není konkrétní narušení hospodářské soutěže. Vyhlášky navíc měly skutečný vliv na hospodářskou soutěž, neboť 2/3 provozovatelů nebyly do vyhlášek zařazeny, ač o to někteří žádali. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce týkající se podjatosti úřední osoby, která předala nepravomocné rozhodnutí žalovaného tiskovému oddělení, načež bylo publikováno tiskovou zprávou, čímž mělo dle žalobce dojít k porušení presumpce neviny. Uloženou pokutu shledal krajský soud v souladu se zákonem, a nikoliv zjevně nepřiměřenou, pro což nepřistoupil k její moderaci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek krajského soudu obsáhlou kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“). Navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, případně zrušit i správní rozhodnutí. Též navrhl, aby při zamítnutí kasační stížnosti Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) snížil pokutu na zcela zanedbatelnou výši.

[6] Stěžovatel zdůraznil, že má zákonodárnou pravomoc a pouze Ústavní soud je oprávněn přezkoumávat soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem. Přezkoumal-li vyhlášku žalovaný společně s jejím procesem tvorby, zjevně překročil svou pravomoc. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud nehodnotil, zda postup žalovaného není v rozporu s ústavním pořádkem. Též se dostatečně nevypořádal s námitkou směřující do oblasti uložení trestu stěžovateli státním orgánem, které je v rozporu s materiálním jádrem Ústavy a principem dělby moci. *Ad absurdum* by žalovaný mohl ukládat pokutu Poslanecké sněmovně, Senátu a Prezidentovi za podílení se na legislativním procesu např. zákona o dani z příjmu. Krajský soud měl porovnat střet

pokračování

ústavních zásad v čl. 101 odst. 4 Ústavy (možnost státu zasahovat do činnosti ÚSC) a v čl. 104 odst. 3 Ústavy (způsobnost ÚSC tvořit vlastní normotvorbu). Moc výkonná nemůže sankcionovat, resp. implicitně rušit právní předpisy ÚSC, to může činit jen Ústavní soud.

[7] Stěžovatel namítá nesprávnost závěru krajského soudu, že ve správním trestání není vyloučena odpovědnost ÚSC za přestupek, ačkoliv z trestněprávní odpovědnosti je ÚSC při výkonu veřejné moci vyloučen. Stěžovatel nepovažuje za příslušný odkaz krajského soudu na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci Engel proti Nizozemí, ve kterém ESLP posuzoval porušení svěvolného vzdalování vojáků pod méně závažnou disciplinární odpovědnost nebo přísnější trestní odpovědnost a stanovil tzv. Engelova kritéria.

[8] Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak krajský soud vypořádal námitku nepřezkoumatelnosti výroku prvostupňového rozhodnutí. Stěžovateli je kladeno k tíži, že žalovaný shledal za protiprávní samotný proces před vydáním vyhlášky, načež krajský soud konstatoval, že skutkové jednání je omezeno dostatečně, když narušení hospodářské soutěže spočívá v procesu předcházejícím vydání vyhlášek. V této souvislosti stěžovatel nesouhlasí s tím, že se dle krajského soudu i žalovaného jedná o trvalý delikt, jelikož se jedná o dva samostatné delikty ohraničené počátkem procesu přípravy té které vyhlášky a jejich vydáním. I ze znění § 22aa odst. 1 ZOHS vyplývá, že se nejedná o trvalý přestupek, a uvedené podporuje i skutečnost, že proces přijímání druhé vyhlášky č. 1/2015 byl započat již za sestavy nově zvoleného zastupitelstva.

[9] Stěžovatel trvá na tom, že žalovaný porušil zásadu materiální pravdy, když si neověřil rozporuplná tvrzení stěžovatele dotazem u sdružení SPELOS či společnosti SYNOT TIP, a.s., a s odlišným tvrzením stěžovatele se ani nevypořádal. Krajský soud se s tímto chybným postupem žalovaného ztotožnil.

[10] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že má povinnost prokázat a obhájit svůj postup přijetí vyhlášky. Důkazní povinnost má ve správním trestání žalovaný. Krajský soud nepřiléhavě aplikoval nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315), a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, které neřeší přezkum obecně závazné vyhlášky ve správním trestání. Přenosem důkazního břemene na stěžovatele porušili krajský soud i žalovaný stěžovatelovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[11] Nesprávné je dle stěžovatele i posouzení porušení zákazu sebeobviňování. Krajský soud neměl aplikovat stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10, neboť v nynější věci nebyl prováděn žádný úkon donucení či strpění úkonu, ale zástupce města poskytl výpověď před žalovaným. Krajský soud pak spolu se žalovaným dovodil protiprávní jednání stěžovatele právě z výpovědi jednoho zástupce města, která je tak stěžovateli dávana k tíži. U této výpovědi došlo v souladu s judikaturou Ústavního soudu k porušení ústavně zaručeného práva zákazu donucení k sebeobviňování.

[12] Stěžovatel namítá, že zjištěná skutková podstata přestupku nemá oporu v provedeném dokazování. Krajský soud i žalovaný označili za hlavní důkazy žádosti

několika provozovatelů o zařazení jejich provozoven do přílohy vyhlášky, ačkoliv tyto žádosti byly podány až po vydání vyhlášky č. 6/2013. Stěžovatel tedy tyto provozovatele nemohl zahrnout do procesu přípravy vyhlášky a tito nemohli být diskriminováni. Pokud by odmítnutí provozovatelů představovalo narušení hospodářské soutěže, jednalo by se o jiný přestupek vymezený jiným jednáním. Krajský soud i žalovaný směřují jednání stěžovatele, které je mu kladeno za vinu, s jiným jednáním.

[13] Nakonec se dle stěžovatele krajský soud nevypořádal s nejzásadnějším důvodem návrhu moderace uložené pokuty, kterým je skutečnost, že žalovaný ukládal pokutu dle Zásad postupu Úřadu při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 ZOHS (dále jen „Zásady“), které se však vztahují primárně k soutěžitelům, nikoliv k orgánům veřejné správy. Krajský soud nepřezkoumal též další důvody pro snížení pokuty, a to nesprávné vymezení délky trvání deliktu a skutečnost, že nejde o trvající delikt ale poruchový. Stěžovatel proto navrhl snížení pokuty Nejvyšším správním soudem, pokud by kasační stížnosti nebylo vyhověno.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření přiblížil právní úpravu v § 19a ZOHS a poukázal na vlastní dokumenty k výkladu tohoto ustanovení (metodický Informační list č. 4/2014) a k riziku narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy v oblasti regulace provozu loterií a podobných her (Stanovisko Úřadu k loteriím). K prvnímu okruhu kasačních námitek uvedl, že pravomoc žalovaného postihovat narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy je zakotvena v § 19a ZOHS, zásah žalovaného (státu) do činnosti ÚSC nebyl protiústavní a žalovaný nemá pravomoc zrušit obecně závaznou vyhlášku pro rozpor se zákonem, ale je oprávněn deklarovat narušení hospodářské soutěže a uložit za toto narušení sankci. Krajský soud se kompetencí žalovaného zabýval a žalovaný se s jeho názory ztotožňuje. Ke druhému okruhu kasačních námitek žalovaný připomněl ustálenou rozhodovací soudní praxi k nepřezkoumatelnosti a obecné obsahové náležitosti výroku správního rozhodnutí. Tyto požadavky byly dodrženy, výrok prvostupňového rozhodnutí je dostatečně konkretizován a ani jedno z napadených rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností. Ohledně kvalifikace přestupku jako trvajícího odkázal žalovaný na prvostupňové rozhodnutí.

[15] Žalovaný nepřisvědčil ani třetímu okruhu kasačních námitek ohledně vad řízení. Stěžovatel opakuje svá dřívější tvrzení, kterými se správní orgány již podrobně zabývaly. Závěr žalovaného nebyl postaven jen na výpovědi tehdejšího zástupce stěžovatele, a náleží sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a rozsudek č. j. 1 As 5/2017-76 jsou přiléhavé, neboť je to právě stěžovatel, kdo je povinen prokázat racionální a neutrální důvody vedoucí k vydání vyhlášky. Nelze souhlasit ani s námitkou vztahující se k zákazu sebeobviňování, neboť stěžovatel byl vázán povinností součinnosti se žalovaným. Krajský soud tento závěr potvrdil a aplikoval relevantní judikaturu. Též k námitce vady při určení skutkové podstaty se krajský soud obsáhle vyjádřil a stěžovatel jen účelově opakuje svou argumentaci.

[16] Dle žalovaného krajský soud nepochybil ani při hodnocení důvodů pro snížení pokuty, neboť ze strany žalovaného nedošlo k libovůli či vybočení ze zavedené praxe. Použití Zásad i vůči orgánům územní samosprávy bylo již několikrát aprobováno správními soudy (např. rozsudky krajského soudu ze dne 6. 2. 2020, č. j. 62 Af 64/2018-52, nebo ze dne

pokračování

26. 5. 2021, č. j. 31 Af 21/2019-86). Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout, neboť důvody tvrzené stěžovatelem nejsou dány.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] V projednávané věci byl stěžovatel uznán vinným z přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, dle kterého se *orgán veřejné správy [...] dopustí přestupku tím, že [...] v rozporu s § 19a odst. 1 naruší hospodářskou soutěž*. Podle § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS *orgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že [...] zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů*. Za tento přestupek se podle § 22aa odst. 2 uloží pokuta do 10 000 000 Kč.

[20] Stěžovatel podanou kasační stížností zpochybňuje jak pravomoc žalovaného ve vztahu k obecně závazným vyhláškám ÚSC, tak samotné jemu vytýkané jednání a výši uložené pokuty. Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že žalovaný, jeho předseda i krajský soud svá rozhodnutí pečlivě odůvodnili a logicky a srozumitelně vypořádávají rozsáhlou argumentaci stěžovatele, která se dílem opakuje i v kasační stížnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti rozsudku krajského soudu a stěžovatel v ní musí polemizovat se závěry právě krajského soudu, nikoliv jen opakovat svou předešlou argumentaci. Takové kasační námitky jsou nepřípustné (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 As 231/2021-42, odst. [10]). Nepřípustné jsou též námitky, které stěžovatel neuplatnil před krajským soudem, ač tak mohl učinit (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). K jednotlivým kasačním námitkám v nyní projednávané věci uvádí Nejvyšší správní soud následující.

III.a Pravomoc žalovaného

[21] Stěžovatel obsáhle zpochybňuje pravomoc žalovaného přezkoumávat soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem a sankcionovat ÚSC za normotvornou činnost implicitním zrušením vyhlášky. Namítá rozpor s ústavním pořádkem, neoprávněný zásah do práva na samosprávu a nesprávné použití rozsudku ESLP ve věci Engel, jakož i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Námitky nejsou důvodné.

[22] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný a vypořádání žalobní námitky trestání ÚSC státním orgánem je v napadeném rozsudku dostatečné. Krajský soud přehledně a srozumitelně shrnul hlavní argumenty své dřívější judikatury (rozsudků č. j. 62 Af 64/2018-52 a č. j. 31 Af 21/2019-86), načež shledal

nadbytečným reagovat na každou dílčí námitku žalobce zpochybňující jedno a totéž – pravomoc žalovaného (viz body 21. a 22. napadeného rozsudku). Takovému vypořádání není dle Nejvyššího správního soudu co vytknout. K obecnému pojmu nepřezkoumatelnosti srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS. Povinnost přezkoumatelného odůvodnění zároveň neznamená požadavek detailní odpovědi na každé dílčí tvrzení, ale postačí přednést vlastní ucelený argumentační systém, který dostatečně a logicky vypořádává smysl žalobní (kasační) argumentace, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek [srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), dále např. rozsudky NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33, ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12], nebo ze dne 23. 8. 2023, č. j. 9 Ads 23/2023-43, odst. [8]]. Tomuto krajský soud v projednávané věci dostál.

[23] Posouzení ze strany krajského soudu co do pravomoci žalovaného je též věcně správné. Nejvyšší správní soud se oprávněností zásahu žalovaného do výkonu práva obcí na samosprávu takovým způsobem, že žalovaný obci uloží pokutu za narušení hospodářské soutěže, ke kterému došlo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti, již zabýval. Poprvé v rozsudku ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, č. 4345/2022 Sb. NSS, ve věci Statutárního města Děčín, kterým zamítl kasační stížnost proti rozsudku č. j. 62 Af 64/2018-52, ze kterého vyšel i krajský soud v nyní napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud posoudil úpravu v § 19a a § 22aa ZOHS a její výklad ve vztahu k požadavkům formulovaným judikaturou Ústavního soudu k zasahování do práva na samosprávu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, kterého se dovolává i stěžovatel v nyní řešené věci, a shledal, že žalovaný je oprávněn udělit obci pokutu za narušení hospodářské soutěže, k němuž došlo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky (blíže viz odst. [15] až [41] rozsudku č. j. 7 As 60/2020-34). Nejvyšší správní soud zdůraznil, že žalovaný zkoumá zákonnost obecně závazných vyhlášek pouze z hlediska rozporu se zákonným zákazem narušování hospodářské soutěže a nedochází k přezkumu normotvorby obcí jako takové. Žalovaný ani není oprávněn rušit opatření přijatá ÚSC, ale jediným následkem zjištění narušení hospodářské soutěže je sankce v podobě jednorázové pokuty (viz odst. [27] až [29] rozsudku č. j. 7 As 60/2020-34).

[24] Závěry rozsudku č. j. 7 As 60/2020-34 následně akceptoval Ústavní soud v usnesení ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. III. ÚS 1300/22, kterým odmítl ústavní stížnost Statutárního města Děčín. Ústavní soud shledal, že do základních práv města zasaženo nebylo, neboť čl. 101 odst. 4 Ústavy předpokládá zásah státu do činnosti ÚSC na základě zákona (zde ZOHS), obce nejsou absolutně chráněny před zásahy ze strany státu do zaručeného práva na samosprávu a dozorové oprávnění ministerstva podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nevylučuje dozor jiného subjektu (blíže viz zejména body 24. až 26. usnesení sp. zn. III. ÚS 1300/22). I dle Ústavního soudu je tedy přezkum normativní činnosti obcí z pohledu ZOHS a sankcionování za narušení hospodářské soutěže obecně závaznou vyhláškou v souladu s Ústavou.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud na uvedenou judikaturu navázal ve skutkově obdobných rozsudcích č. j. 8 As 231/2021-42, ve věci města Varnsdorf, a ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-123, ve věci města Bílina. V obou rozsudcích výslovně potvrdil pravomoc žalovaného přezkoumat obecně závaznou vyhlášku obce a udělit jí pokutu za narušení hospodářské soutěže (srov. odst. [11] rozsudku č. j. 8 As 231/2021-42 a odst. [31] a násl. rozsudku č. j. 2 As 200/2020-123). Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ústavní stížnost proti rozsudku č. j. 8 As 231/2021-42 již byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2022, sp. zn. I. ÚS 3011/22; ústavní stížnost proti rozsudku č. j. 2 As 200/2020-123 je projednávána pod sp. zn. II. ÚS 3295/22 a dosud o ní nebylo rozhodnuto.

[26] V projednáváné věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů své dřívější judikatury potvrzené i Ústavním soudem odchýlit. Ani námitkám nynějšího stěžovatele stran pravomoci žalovaného, shrnutým výše v odst. [6] a [7] tohoto rozsudku, proto nepřisvědčil. V detailech kasační soud odkazuje především na rozsudek č. j. 7 As 60/2020-34, neboť námitky tamějšího stěžovatele, Statutárního města Děčín, byly obdobné jako v nyní projednáváné věci (právo na samosprávu jako součást materiálního jádra Ústavy, nemožnost výkonu normotvorby orgánu veřejné moci naplnit skutkovou podstatu správního deliktu a nemožnost sankce správním trestem, možnost postihu jen ze strany moci soudní, rozpor s principy dělby moci, přirovnání k zákonodárné činnosti a sankcionování Parlamentu ČR, výlučná ingerence Ústavního soudu zrušením obecně závazné vyhlášky, jakož i nemožnost dovodit delikt ní odpovědnost obce za normotvornou činnost z rozsudku ESLP ve věci Engel).

[27] Žalovaný tedy byl oprávněn posoudit soulad obecně závazných vyhlášek stěžovatele se ZOHS a mohl stěžovateli uložit pokutu, došlo-li vydáním vyhlášek k narušení hospodářské soutěže. Tím se Nejvyšší správní soud dostává k posouzení věci samé, tj. naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS porušením zákazu stanoveného v § 19a odst. 1 ZOHS.

III.b Vytýkaný přestupek

[28] Ve vztahu k samotnému vytýkanému přestupku stěžovatel trvá na nepřezkoumatelnosti výroku I. prvostupňového rozhodnutí žalovaného a namítá, že je trestán za proces předcházející vydání vyhlášky, nejedná se o trvalý přestupek, došlo k porušení zásady materiální pravdy, stěžovatelova práva na spravedlivý proces a zákazu sebeobviňování, skutková podstata nemá oporu v provedeném dokazování a krajský soud i žalovaný směřují vytýkaný přestupek a jiné jednání spočívající v odmítnutí některých provozovatelů heren. Námitky nejsou důvodné.

[29] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že by byl výrok I. prvostupňového rozhodnutí nepřezkoumatelný, nedostatečně konkrétní, a krajský soud tuto otázku nesprávně posoudil. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí se závěrem krajského soudu o přezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí (viz bod 19. napadeného rozsudku). Z výroku I. prvostupňového rozhodnutí jasně vyplývá, že stěžovateli je kladeno za vinu, že obecně závaznou vyhláškou č. 6/2013, účinnou od 1. 7. 2013,

- povolil provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her jen na adresních místech uvedených v Příloze č. 1 vyhlášky, změněné obecně závaznou vyhláškou č. 1/2015,
- aniž by výběr adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií,
- tím narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her a jejich provozoven na území Statutárního města Karlovy Vary zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohou na povolených adresních místech nadále vymezené hry a jejich provozovny provozovat,
- čímž v období od 1. 7. 2013 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS a dopustil se přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že takto vymezené jednání je jednoznačné a není zaměnitelné s jiným skutkem. Zároveň nelze přisvědčit stěžovateli, že by byl trestán za samotný proces přijetí vyhlášky. Zcela zjevně je stěžovatel pokutován za důsledek, který vydáním vyhlášky nastal – narušení hospodářské soutěže zvýhodněním provozovatelů, kteří mohou na adresních místech stanovených v příloze vyhlášky provozovat sázkové hry (obdobně srov. rozsudek č. j. 7 As 60/2020-34, odst. [29], k pravomoci žalovaného, který přezkoumává důsledky obecní regulace a nikoliv normotvornou činnost obcí jako takovou). Skutečnost, že se žalovaný v projednávané věci zabýval i procesem přijetí vyhlášky, na uvedeném nic nemění. Žalovaný se v procesu přijímání vyhlášky snažil nalézt objektivní a nediskriminační kritéria, která by výběr adresních míst ospravedlnila, neboť tato nebyla obsažena ve znění samotné vyhlášky (viz též bod 19. napadeného rozsudku).

[31] Důvodná není ani námitka, že zjištěná skutková podstata nemá oporu v provedeném dokazování. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že žalovaný a krajský soud označili za hlavní důkazy žádosti některých provozovatelů o zařazení do seznamu adresních míst stanovovaných vyhláškou. Taková skutečnost ani ze správních rozhodnutí, ani z napadeného rozsudku neplyne. Žalovaný vycházel mj. ze znění samotných vyhlášek, z řady podkladů poskytnutých samotným stěžovatelem (viz body 25. až 61. prvostupňového rozhodnutí), přičemž žádosti provozovatelů tvořily jen zlomek podkladů poskytnutých stěžovatelem (viz body 54. až 61. prvostupňového rozhodnutí), a z informací občanského a zájmového sdružení Unie herního průmyslu (viz body 62. až 64. prvostupňového rozhodnutí). Krajský soud pak skutečnost, že ve správním spise jsou založeny žádosti některých provozovatelů, jejichž provozovny nebyly zahrnuty do přijaté vyhlášky, uvedl pouze na podporu svého závěru, že jednáním stěžovatele ve skutečnosti došlo k narušení hospodářské soutěže, ač postačí potencialita narušení (viz bod 30. napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se proto těmito žádostmi provozovatelů blíže nezabýval, jelikož pro projednávanou věc nejsou relevantní.

[32] V této souvislosti Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační námitce směšování přestupků, neboť stěžovateli je jednoznačně kladeno za vinu narušení hospodářské soutěže v důsledku přijetí obecně závazné vyhlášky, která stanovila výběr adresních míst pro

pokračování

provozování hazardních her bez objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií (viz výše). Stěžovateli v žádném případě není vytýkáno odmítnutí některých provozovatelů a jejich nezahrnutí do přijaté vyhlášky jako takové. To stěžovatel zjevně mohl učinit, ovšem pouze na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Jelikož však adresní místa, na kterých mohli vybraní provozovatelé sázkové hry nadále provozovat, stanovil bez těchto kritérií, narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž, čímž porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS a dopustil se přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS.

[33] Kasační námitka sporující charakter přestupku jako trvajícího je nepřípustná, jelikož ji stěžovatel neuplatnil před krajským soudem, ač mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Charakter přestupku totiž posoudil již žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí (bod 73. prvostupňového rozhodnutí) a předseda žalovaného na toto posouzení navázal v bodě 53. svého rozhodnutí. V obou správních rozhodnutích je vymezena též délka trvání porušení. Stěžovatel tedy mohl námitku, že dle něj nejde o trvající přestupek, uplatnit již před krajským soudem. Pouze na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelovu dílčí argumentaci stran dvou přestupků z důvodu vydání dvou vyhlášek pokaždé za jiného složení zastupitelstva považuje za absurdní a účelovou. Později vydaná vyhláška č. 1/2015 mění, doplňuje tu předchozí č. 6/2013, tedy obě tvoří v podstatě jeden celek. Za vydání obou vyhlášek je pak z povahy věci odpovědný stěžovatel jako ÚSC, bez ohledu na složení zastupitelstva, které tu či onu vyhlášku fakticky přijímalo.

[34] S námitkou porušení zásady materiální pravdy se již dostatečně vypořádal krajský soud v bodě 25. napadeného rozsudku a stěžovatel proti tomuto vypořádání nijak zvlášť nebrojí. Stěžovatel toliko opakuje, že žalovaný se měl dotázat sdružení SPELOS či společnosti SYNOT TIP, a.s., a krajský soud se s postupem žalovaného nesprávně ztotožnil. Krajský soud se však s postupem žalovaného neztotožnil, nýbrž konstatoval, že stěžovatel neuvedl, co by měl žalovaný těmito dotazy zjistit. S tímto závěrem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť ani v kasační stížnosti stěžovatel netvrdí, co měly výpovědi sdružení SPELOS či společnosti SYNOT TIP, a.s. prokázat. Ani Nejvyšší správní soud se tedy těmito potenciálními výpověďmi blíže nezabýval.

[35] Námitkou porušení zásady zákazu sebeobviňování se zabýval krajský soud v bodě 27. napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s jeho závěrem, že k porušení této zásady ve vztahu ke stěžovateli nedošlo. Zásada zákazu sebeobviňování spočívá v tom, že obviněný nesmí být žádným způsobem donucován k sebeobviňování a v této souvislosti též nemusí vypovídat (čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 4 Listiny). K tomu v projednávané věci nedošlo. Žalovaný v rámci prošetřování podezření ze spáchání přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS stěžovatele několikrát požádal v souladu s § 21e ZOHS o poskytnutí podkladů a informací (viz žádosti na č. l. 10, 47, 235 nebo 247 správního spisu) a stěžovatel několikrát podklady dobrovolně předložil. Nešlo tedy o žádné *donucování k sebeobviňování*. Krajský soud v této souvislosti též správně uvedl, že žádané podklady měly nadto pomoci ospravedlnit stanovení konkrétních vybraných míst pro provozování hazardních her. To, že se tak nakonec nestalo a stěžovatel byl uznán vinným z přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, neznamená, že došlo k porušení zásady zákazu sebeobviňování.

[36] V této souvislosti Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces, neboť ani k porušení tohoto základního práva v projednávané věci nedošlo. Jakkoliv se nálezní sp. zn. Pl. ÚS 56/10 skutečně zabýval jinou otázkou (návrhem Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně regulující hazard), Nejvyšší správní soud považuje za zcela logické, že je to právě ÚSC, kdo žalovanému poskytne podklady a informace k přijetí jeho obecně závazné vyhlášky a vlastní vyhlášku si tím obhájí. Kdo jiný by měl takovými podklady disponovat. Obdobný závěr, že je to právě stěžovatel jako ÚSC, kdo má v řízení o přestupku podle ZOHS předestřít důvody zvolené právní regulace, ostatně vyplývá i z rozsudku č. j. 8 As 231/2021-42, odst. [15], ve věci města Varnsdorf. Nejvyšší správní soud přitom nerozporuje, že důkazní břemeno v přestupkovém řízení tíží žalovaného jako správní orgán.

III.c Uložená pokuta a její „nemoderace“

[37] Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak krajský soud posoudil jeho návrh na moderaci uložené pokuty. Krajský soud se dle stěžovatele nevypořádal s nesprávným použitím Zásad a nezohlednil též nesprávné vymezení délky trvání deliktu a že nejde o trvající delikt ale o poruchový. Ani tyto námitky nejsou důvodné.

[38] Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že správní soud nemá pravomoc vstupovat do role správního orgánu a nahrazovat správní uvážení uvážením soudcovským, včetně toho, jaká sankce co do druhu a výše by měla být uložena. Z hlediska soudního přezkumu je důležité, zda výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně odůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a správní orgán dodržel meze správního uvážení. Role správního soudu při přezkumu uložené pokuty je tak do značné míry limitována. Soud není povolán k tomu, aby hledal nevhodnější způsob či vzorec výpočtu pokuty (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56, ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, nebo již citovaný č. j. 2 As 200/2020-123, odst. [106], ve věci města Bílina).

[39] Výjimkou z nenahrazování správního uvážení uvážením soudcovským je institut moderace správního trestu soudem zakotvený v § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší uloženého trestu, byť v rámci zákona (srov. např. rozsudek č. j. 2 As 130/2012-20, nebo ze dne 2. 6. 2022, č. j. 2 As 38/2022-45, odst. [13]). Nejvyšší správní soud pak ve vztahu k institutu moderace hodnotí pouze to, zda krajský (městský) soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 130/2012-20, nebo nověji ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6 As 266/2019-27, odst. [17]). V tomto ohledu Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci pochybení krajského soudu neshledal.

[40] Krajský soud se výší uložené pokuty a návrhem stěžovatele na její moderaci zabýval v bodech 37. až 42. napadeného rozsudku a přesvědčivě odůvodnil, proč pokutu nepovažuje za zjevně nepřiměřenou, a proto k její moderaci nepřikročil. Krajský soud uvedl, že žalovaný zohlednil délku trvání deliktu, jeho závažnost, velikost dotčeného území dle počtu obyvatel i to, že stěžovatel sledoval legitimní cíl snížení škodlivých důsledků provozování loterií. Žalovaný též přihlédl k tomu, že v oblasti porušení ZOHS orgány veřejné správy

pokračování

dosud neexistovala správní praxe. Naopak dle krajského soudu nebylo možné jako polehčující okolnost zohlednit to, že nedošlo ke škodě, nýbrž k toliko hypotetickému narušení hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud v rámci tohoto posouzení překročil meze svého uvážení, vybočil z nich nebo volně uvážení zneužil ve smyslu výše uvedené judikatury. Vypořádání ze strany krajského soudu je naopak pečlivé, logické a srozumitelné.

[41] Lze přisvědčit stěžovateli, že krajský soud výslovně nehodnotil dle stěžovatele nesprávné použití Zásad. Nejvyšší správní soud ovšem neshledal, že by tato skutečnost představovala vadu mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Zásady představují jen vnitřní organizační pokyny žalovaného, které slouží pro zajištění transparentnosti a objektivnosti jeho rozhodování. Nejsou závazné navenek, nepředjímají a ani nemohou předurčovat posouzení přiměřenosti výše pokuty správním soudem. Pro účely soudního přezkumu výše pokuty není rozhodné, zda se správní orgán rozhodne pro určitou atypickou skupinu případů vytvořit novou metodiku pro ukládání pokut, zda modifikuje metodiku stávající, nebo zda výši pokuty určí na základě správního uvážení, aniž se opíral o kritéria, která předem vymezil v určité metodice (srov. rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46, odst. [36], a již citovaný č. j. 2 As 200/2020-123, odst. [104] a [106]). Jak již bylo řečeno výše, z hlediska soudního přezkumu je důležité, aby výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně odůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a úvahy správního orgánu se pohybovaly v mezích správního uvážení. To pokuta uložená v nyní projednávané věci splňuje.

[42] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že žalovaný i jeho předseda se ve svých rozhodnutích vyjádřili k tomu, že Zásady byly vydány v době před účinností § 19a ZOHS, a proto cílí primárně na soutěžitele, kteří nejsou orgány veřejné správy. Zásady ovšem obsahují i obecná kritéria pro ukládání pokut, jako je např. délka trvání přestupku, a proto jsou přiměřeně použitelné i vůči nynějšímu stěžovateli (viz body 147. a násled. prvostupňového rozhodnutí, bod 161. druhostupňového rozhodnutí, jakož i rozsudek č. j. 2 As 200/2020-123, odst. [105]).

[43] Namítá-li dále stěžovatel, že krajský soud měl při posuzování výše uložené pokuty a rozhodování o návrhu její moderase zohlednit též délku trvání vytýkaného přestupku a dle stěžovatele jeho poruchový charakter, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že tyto skutečnosti stěžovatel nenamítal před krajským soudem, ač mohl (přiměřeně viz výše odst. [33] tohoto rozsudku). Stěžovatel tedy nemůže nyní krajskému soudu vyčítat, že se těmito otázkami výslovně nezabýval. Zároveň jsou tyto námitky nepřipustné v řízení o kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[44] K závěrečnému návrhu stěžovatele na snížení pokuty přímo Nejvyšším správním soudem tento soud uvádí, že k něčemu takovému není oprávněn. Jak kasační soud uvedl již výše v odst. [39] tohoto rozsudku, ve vztahu k institutu moderase podle § 78 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává toliko dodržení mezí krajským soudem a přezkoumatelnost jeho úvah. Návrh na moderaci uložené pokuty Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti není přípustný (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2017, č. j. 2 As 28/2017-32, odst. [31], obdobně ze dne 23. 8. 2023, č. j. 9 As 146/2021-37, odst. [23]).

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. listopadu 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu