



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: Obec Sviadnov, IČO 00846872  
sídlem Na Drahách 119, 739 25 Sviadnov

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2021, č. j. ÚOHS-15557/2021/164/PSe,  
sp. zn. ÚOHS-R0237/2020/HS,

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. Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně brojil žalobce proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen žalovaného), kterým tento k rozkladu žalobce

změnil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHSS0384/2019/VS, č. j. ÚOHS-40487/2020/830/VVo, ze dne 15. 12. 2020 následovně.

2. Výrok I. citovaného rozhodnutí změnil tak, že podle napadeného rozhodnutí žalobce v období od 2. ledna 2016 do 23. října 2019 uplatňoval na území obce regulaci umožňující provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her pouze na adresních místech uvedených v příloze obecně závazné vyhlášky č. 3/2015, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, účinné od 2. ledna 2016 do 31. prosince 2016, a s účinností od 1. ledna 2017 v této příloze změněné obecně závaznou vyhláškou č. 1/2016, o změně obecně závazné vyhlášky č. 3/2015, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, přičemž uvedené jednání
  - bylo v období od 2. ledna 2016 do 31. prosince 2016 způsobilé narušit bez objektivně ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her na území obce Sviadnov a následně od 1. ledna 2017 do 23. října 2019 skutečně narušilo bez objektivně ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na témže trhu,
  - a
  - v období od 2. ledna 2016 do 31. prosince 2016 bylo rovněž způsobilé bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování provozoven k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce Sviadnov, zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry/hazardní hry, a provozovat provozovny k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her,porušil v období od 2. ledna 2016 do 23. října 2019 zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) 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., a dopustil se přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona.
3. Výrok II. citovaného rozhodnutí změnil tak, že podle napadeného rozhodnutí žalobce uložil žalobci za přestupek 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., popsany ve výroku I. tohoto rozhodnutí, ukládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dle § 22aa odst. 2 téhož zákona **pokutu ve výši 86 000 Kč** (slovy: osmdesát šest tisíc korun českých).
4. Výrok III. citovaného rozhodnutí předseda Úřadu potvrdil.

## II. Podání účastníků

5. Žalobce v podané žalobě nejprve shrnul průběh řízení před žalovaným jak v prvním, tak i ve druhém stupni, a skutkový stav, který vedl k přijetí vyhlášek č. 3/2015 a č. 1/2016. Ke skutkovému stavu uvedl, že v obci byly soustředěny hazardní hry do jediného místa ve dvou provozovnách a k regulaci přistoupil až po zavedení tzv. nulové tolerance hazardních her v sousedním Frýdku-Místku. Podle žalobce poté, co začaly přicházet indicie o změně provozu na adrese Ostravská 63 a s ohledem na zvýšení počtu herních zařízení a zavedení nonstop provozu přistoupil k omezení provozování her zákazem provozu v provozovně

Ostravská 63. Popsal i situaci po přijetí vyhl. č. 1/2016. Podle žalobce existoval zřejmý a ospravedlnitelný důvod pro přijetí vyhl. č. 1/2016, kterým bylo narušování veřejného pořádku. V rámci žalobních důvodů namítl žalobce nepřezkoumatelnost rozhodnutí o rozkladu, nedostatečné zjištění skutkového stavu Úřadem i žalovaným, neprovedení důkazů navržených obcí, dále aprobování neodůvodněného popření vlastních závěrů Úřadu žalovaným a odklon od svých předcházejících závěrů, nesprávnou interpretaci předložených důkazů a tvrzení a chybné určení počátku údajného udržování protiprávního stavu. Následně brojil i proti údajnému narušení hospodářské soutěže, naplnění zákonných předpokladů stanovených v § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a údajně chybějícímu mechanismu pro nakládání s žádostmi případných zájemců. Podle žalobce žalovaný i Úřad nesprávně zhodnotili dopady na provozovatele hazardních her a brojil i proti způsobu stanovení výše sankce.

6. Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a rozhodnutí Úřadu s tím, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, byl i správně vyhodnocen a obě rozhodnutí jsou zákonná a námitky žalobce nedůvodné. Podrobně a obsáhle se vyjádřil k jednotlivým žalobním bodům s tím, že navrhl zamítnutí žaloby.

### III. Posouzení věci krajským soudem

7. 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 přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
8. Soud před vlastním vypořádáním žalobních námitek po prostudování obsahu správního spisu dospěl k závěru, že žalobce v podané žalobě v podstatě replikuje námitky a tvrzení, která již uváděl v řízení před Úřadem i v rozkladovém řízení před žalovaným. Soud si je jistě vědom toho, že řízení o žalobě představuje originární přezkum spolu s povinností úplného vypořádání žalobcem uplatněných žalobních bodů, nicméně pokud byly tytéž námitky v úplnosti vypořádány správními orgány a žalobce v podané žalobě nepřináší žádná nová tvrzení a žádné nové důkazy, pak jeho žaloba představuje pouze opakovaně sdělovaný odlišný náhled na posuzovanou problematiku. V případě, že vypořádání obsahově shodných námitek ve správním řízení Úřadem, resp. žalovaným v rozkladovém řízení, je úplné, tak soud k týmž, v podstatě toliko zopakovaným námitkám těžko může přinést další nové, či snad úplnější hodnocení.
9. Bez ohledu na množství námitek je podstata věci založena na správnosti právního hodnocení naplnění principu proporcionality zvolené míry regulace. Správní orgány správně uvedly, že míra regulace 1) musí být přiměřená konkrétním místním podmínkám, 2) nesmí působit diskriminačně, 3) nesmí narušovat hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení jejích cílů. Obec proto musí nezbytně stanovit pravidla regulace, která budou a) dostatečně určitá a b) nediskriminační, a zároveň tato pravidla budou c) předem známá a d) přezkoumatelná.
10. Soud se ve stručnosti zcela shoduje se správními orgány, že taková pravidla žalobce od počátku regulace, tj. od přijetí vyhl. č. 3/2015 nestanovil. Následné přijetí vyhl. č. 1/2016 tento stav nejenom že nenapravilo, ale naopak došlo k vyřazení jedné z provozoven

z důvodů, které nebyly dopředu známe jako důvody, pro které může k vyřazení provozovny dojít.

11. Stejně jako správní orgány ani soud nijak nezpochybňuje, že regulace ze strany žalobce měla legitimní cíl, její provedení nicméně bylo diskriminační, narušovalo hospodářskou soutěž, pravidla regulace nebyla dopředu dostatečně určitá a nediskriminační, předem známá a přezkoumatelná.

*K vyhlášce č. 3/2015 a k důvodům pro vyřazení adresního místa Ostravská 63*

12. Pokud jde o vyhl. č. 3/2015, kritériem pro výběr adresních míst provozování loterií bylo zachování stávajícího stavu, důvodem pro změnu vyhlášky mělo být podle obce narušování veřejného pořádku na jednom z adresních míst. Stejně jako správní orgány ani soud neshledal, že by citovaná vyhláška obsahovala jakákoliv další kritéria pro výběr adresních míst.
13. Soud má, jak bude uvedeno v podrobnostech dále, za to, že k přijetí vyhl. č. 1/2016 a k rozhodnutí o vyřazení adresního místa Ostravská 63 z míst s povolením k provozování loterií vedly žalobce následující důvody – narušování veřejného pořádku na uvedeném adresním místě, změna provozní doby na nepřetržitý provoz, navýšení počtu herních zařízení, charakter provozovny jako provozovny s tzv. zvláštním provozním režimem (status herny), nepůsobení ochranné služby nepřetržitě a nedostatečné vybavení kamerovým systémem.
14. Stejně jako správní orgány i soud považuje za legitimní, objektivní a nediskriminační kritérium dodržování veřejného pořádku, nicméně další žalobcem uváděné skutečnosti, které zohledňoval žalobce při vyřazení provozovny na adrese Ostravská 63, nelze považovat za kritéria dle citované vyhlášky, neboť v ní nebyla nijak uvedena, tudíž nebyla dopředu známá, dostatečně určitá a jejich dodržování následně přezkoumatelné.
15. V případě jednotlivých důvodů odkazuje soud na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které jasně s ohledem na obsah správního spisu jednotlivé důvody pro vyřazení provozovny na adrese Ostravská 63 vypořádává. Soud podrobil obsah správního spisu podrobné revizi a nedospěl k závěru, že by tento byl nedostatečný, nebo že by závěry správních orgánů ohledně důvodů vyřazení adresního místa Ostravská 63 neměly ve správním spise oporu.
16. K jednotlivým žalobním bodům soud uvádí následující.

*K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o rozkladu*

17. Podle žalobce se přes obsáhlost rozhodnutí o rozkladu žalovaný k námitkám žalobce vyjádřil stručně, útržkovitě a nijak přesvědčivě, neuvedl soupis podkladů pro vydání rozhodnutí o rozkladu, včetně uvedení toho, jakým způsobem byly všechny podklady zhodnoceny, jaký jim byl přikládán význam a proč. Rozhodnutí je nepřehledné, nesystematické a chybí jakékoliv odůvodnění závěrů, které by prokazovaly, že se obec skutečně dopustila tvrzeného pochybení.
18. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2008 č.j. 7 Afs 212/2006-74). Krajský soud

připomíná, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v rámci soudního přezkumu je pohlíženo jako na jeden celek. Z toho vyplývá, že jednak případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit rozkladový orgán, jednak rozkladový orgán nemusí opakovat argumentaci obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí, pokud se s ní ztotožní.

19. Z obsahu správního i soudního spisu plyne, že žalobce uplatňuje svoji argumentaci v podstatě shodně od doby šetření podnětu. Z pohledu soudu byla jeho argumentace detailně, komplexně a přezkoumatelně posouzena správním orgánem prvního stupně. Z napadeného rozhodnutí plyne, že se žalovaný s jeho posouzením ztotožnil a v řadě bodů odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Takový postup nelze považovat za nedostatečné vypořádání rozkladových námitek.
20. Skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí není věcně nepřezkoumatelné, vyplývá konečně i z toho, že žalobce je schopen brojit proti napadenému i prvostupňovému rozhodnutí obsáhlou a detailní argumentací. Proto stejně jako žalobci nebránil obsah napadeného rozhodnutí ve formulaci žalobních bodů, tak soudu nic nebrání v přezkoumání zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí (a řízení, které mu předcházelo) v jejich mezích.

*K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu*

21. Soud se neztotožnil s námitkami ohledně nedostatečného zjištění skutkového stavu. Stejně jako žalovaný i soud považuje za objektivní skutečnosti to, co se promítlo v záznamech Policie ČR a Městské policie Frýdek-Místek ohledně zásahů na místech jednotlivých provozoven. Ve správním spise jsou založeny záznamy z období let 2016 a 2017 a z těchto záznamů vyplynulo větší množství zásahů na adresním místě Ostravská 63. Soud souhlasí se správními orgány v tom, že pro posouzení spáchání deliktu žalobcem je relevantní období před 15. 12. 2016, tj. před přijetím vyhl. č. 1/2016, neboť údaje o přestupcích spáchaných na adresních místech po přijetí uvedené vyhlášky nemohou být brány jako důvody pro přijetí této úpravy. Jak správně poukázaly správní orgány v období před přijetím citované vyhlášky byl na obou adresních místech evidován shodně jeden přestupek.
22. Samotné stížnosti občanů mohou představovat nespokojenost s umístěním provozovny, ale závěr o narušování veřejného pořádku měl být primárně opřen o reálné přestupky, které se na místě staly. Kritérium narušování veřejného pořádku bylo jako jediné objektivně nastavené pro posuzování zachování obou adresních míst. O to více bylo na žalobci, aby v případě rozhodování zajistil dostatek podkladů pro vydání vyhl. č. 1/2016. I s ohledem na výslovně rozporná tvrzení majitele nemovitosti na adresním místě Ostravská 63 (dále jen stěžovatele) a žalobce ohledně jak narušování veřejného pořádku, tak jednání mezi stěžovatelem a obcí, nelze než považovat za takové podklady fakticky pouze listinné důkazy, které by objektivně prokazovaly skutečnosti dané v místě. Žalobce nijak nevysvětlil, proč stížnosti občanů nebyly nijak materializovány do písemných záznamů. V situaci, kdy objektivní záznamy policie evidují na obou adresních místech stejný počet přestupků, souhlasí soud se žalovaným, že tvrzení obce a případné zpětné ústní vyjádření občanů nemůže být relevantním podkladem pro vyřazení adresního místa zejména v případě, že obě adresní místa jsou prakticky na jednom místě. Pokud jde o žalobcem uváděnou petici občanů, tak ta byla sepsána až po vydání vyhl. č. 1/2016, tudíž pro posouzení okolností vydání citované vyhlášky není relevantní.

23. Dále soud považuje za podstatné zdůraznit, že nedostatečné prokázání narušování veřejného pořádku nebyl jediný (a dle textu napadených rozhodnutí ani primární) důvod pro přijetí závěru o spáchání deliktu a pro uložení sankce žalobci. K tomu lze odkázat např. na bod 125. rozhodnutí Úřadu, kde správní orgán prvního stupně jasně uvedl, že „*obec pouze „zafixovala“ adresní místa..., aniž by pro jejich výběr stanovila jakákoliv kritéria (s výjimkou kritéria dodržování veřejného pořádku), která by byla objektivní, nediskriminační a předem známá.*“ Tento fakt ani další výpovědi občanů nemohou změnit.

*K námitce neprovedení důkazů navržených obcí*

24. V souvislosti s neprovedením důkazů žalobce namítl, že v řízení bylo obci odňato právo na spravedlivé projednání věci.
25. Podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.
26. Podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
27. Podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.
28. Podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se řízení o povolení spojení a řízení o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení zahajují na základě návrhu; *ostatní řízení podle tohoto zákona se zahajují z moci úřední.*
29. Jelikož bylo řízení o deliktu žalobce zahájeno z úřední povinnosti, bylo na správních orgánech, aby se s důkazními návrhy žalobce vyrovnaly, resp. aby zajistily dostatek podkladů pro náležité zjištění skutkového stavu. Jsou to totiž správní orgány, které v řízení o správním deliktu nesou případné riziko nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Podle názoru soudu ale byl skutkový stav zjištěn dostatečně. Listinné podklady dostatečně reflektují obsah obou vyhlášek i proces přijetí vyhl. č. 1/2016 a záznamy policie otázky prokazují zjištění skutkového stavu v souvislosti s narušováním veřejného pořádku na adresních místech před přijetím této vyhlášky.
30. Samotným neprovedením důkazů, které žalobce navrhoval, nebylo obci odňato právo na spravedlivé projednání věci. Žalobci bylo zachováno právo na projednání věci, žalobce se mohl ve věci opakovaně vyjádřit a bylo respektováno i jeho právo na opravné prostředky.

*K námitce neodůvodněného popření předcházejících závěrů Úřadu a odklonu od nich*

31. Podle žalobce Úřad překvapivě akceptoval žádost o znovuprověření podnětu a po opětovném přezkoumání dospěl ke zcela opačnému závěru a řízení se žalobcem zahájil. Jak již soud uvedl výše, podle § 21 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se řízení podle tohoto zákona s výjimkou řízení o povolení spojení a řízení o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení zahajují z moci úřední. To platí samozřejmě i pro přestupková řízení.

32. Z obsahu správního spisu (a shodných tvrzení účastníků) plyne, že k zahájení řízení ve věci nyní posuzovaného deliktu došlo v souvislosti s prošetřováním podnětů stěžovatele s tím, že na jeho první podnět reagoval Úřad přípisem o ukončení šetření bez zahájení řízení o deliktu, a teprve na základě druhého, rozšířeného, podnětu po jeho prošetření zahájil řízení o deliktu.
33. Podle žalobce byl takový postup v rozporu se zásadou legitimního očekávání a Úřadem nebylo dostatečně odůvodněno odchýlení se od původně zaujatých závěrů.
34. Podle § 2 odst. 4 správního řádu dbá správní orgán na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
35. V případě *prověřování podnětu* na možné porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, jehož výsledkem je sdělení o ukončení šetření a *nezahájení* řízení o přestupku, se nejedná o *rozhodování*, resp. *rozhodnutí* správního orgánu. Žalovaný ve svém vyjádření případně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který byl vydán již dne 22. 9. 2011 pod č. j. 5 Aps 4/2011-326 a publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2458/2012 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud v právní větě č. III. uvedl: „*Účelem předběžného šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, není shromažďování veškerých podkladů pro konečné posouzení otázky, zda došlo ke spáchání soutěžního deliktu a kdo ho spáchal, předběžné šetření tedy nemá nahrazovat správní řízení o tomto deliktu, a zbavovat tak soutěžitele práv, která by jim v tomto řízení příslušela.*“ Ochranou proti nezákonnému předběžnému šetření je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Zároveň platí i to, že je na Úřadu, zda dospěje k závěru, že předběžné šetření poskytuje dostatečně silné indicie pro zahájení řízení o přestupku, tj. samotný stěžovatel nemá právní nárok na zahájení přestupkového řízení.
36. Zákon o ochraně hospodářské soutěže nijak nezakazuje Úřadu možnost opakovaného proěřování podezření na spáchání přestupku. Úřad je limitován pouze zánikem odpovědnosti za správní delikt dle § 22b odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném do 30. 6. 2017, resp. během promlčecí doby dle § 23 téhož zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017 (za použití § 27 téhož zákona).
37. Zásada legitimního očekávání zavazuje správní orgán rozhodovat v obdobných věcech shodně. Jelikož předběžné šetření není ukončeno rozhodnutím, nemůže se žalobce dovolávat porušení citované zásady.
38. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, soud odkazuje na body 77–81 tohoto rozhodnutí, kde se žalovaný právě související rozkladovou námitkou zabýval. Fakt, že žalovaný nevysvětloval žalobci konkrétně proč postupoval v jeho věci tak nebo jinak, nepovažuje soud za důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný jednoznačně uvedl, že opětovné proěřování téhož deliktního jednání na základě doplněného podnětu je možné a není porušením zásady legitimního očekávání. Soud se s tímto ztotožňuje a takové vysvětlení je pro vypořádání rozkladové námitky zcela dostačující.
39. Soud neopomněl ani tvrzení žalobce, že opětovné proěřování téhož jednání je v rozporu s vlastní praxí Úřadu. K tomu lze uvést, že žádnou bližší praxi žalobce nespecifikoval.

*K námitce nesprávné interpretace předložených důkazů a tvrzení*

40. Ke všem otázkám souvisejícím s interpretací předložených důkazů a tvrzení a s prokazováním skutkového stavu považuje soud za vhodné vyjít z vlastního vyjádření žalobce ze dne 13. 9. 2019 (nicméně obdobně se vyjadřoval žalobce již ve svém podání ze dne 1. 7. 2017), ve kterém žalobce uvedl (zdůraznění provedeno soudem):

**„2.1. Sdělte, z jakého důvodu byla ve Vyhlášce ponechána provozovna na adresním místě Ostravská č.p. 159, i když Policie České republiky eviduje do přijetí Vyhlášky stejný počet přestupků jako na adresním místě Ostravská č.p. 63.**

*Jak bylo uvedeno výše, Obec k přijetí OZV 1/2016 přistoupila z důvodu neudržitelné situace týkající se provozovny na adrese Ostravská č.p. 63 a negativních jevů souvisejících s provozováním Loterií v této provozovně. Záměrem Obce tedy nebylo primárně povolit provozování Loterií pouze na jedné adrese, ale vyřešit nepřijatelné poměry související s provozovnou na adrese Ostravská č.p. 63.*

*Z hlediska hospodářské soutěže a požadavků ÚOHS na regulaci Loterií by Obec naopak považovala za nepřiměřené a neodůvodněné, kdyby měla kvůli problémům s jednou provozovnou přistoupit k úplnému zákazu provozování Loterií na svém území, neboť pak by byl bez jakýchkoli racionálních a objektivních důvodů postižen i provozovatel Loterií a vlastník provozovny na adrese Ostravská č.p. 159.*

*Kromě uvedeného Obec uvádí, že regulace Loterií omezuje pouze místa, na nichž lze provozování Loterií realizovat, nikoli však subjekty, které budou Loterie provozovat, což je ostatně ÚOHS známo. To dokládá i skutečnost, že na adrese Ostravská č.p. 63 působili dva provozovatelé, jak uvedeno výše.*

*Jak již bylo zmíněno výše, hlavním impulsem a důvodem pro přijetí OZV 1/2016 byla změna způsobu provozování předmětné provozovny a s tím související neakceptovatelné narušování veřejného pořádku a nočního klidu v Obci, na které se množily stížnosti občanů.*

*Při rozhodování zastupitelstva o finální podobě OZV 1/2016 a v rámci hodnocení a úvah o tom, zda a ve kterých/é provozovnách/ě bude provozování Loterií povoleno, byla kromě otázky rušení veřejného pořádku vzata do úvahy i následující kritéria:*

*(i) Provozovna na adrese Ostravská č.p. 63 byla provozovnou s tzv. zvláštním provozním režimem, kdy byly prakticky v jednom prostoru umístěny jak Loterie, tak restaurační zařízení (hospoda / bar).*

*Provozovna na adrese Ostravská č.p. 159 byla a je naproti tomu zcela oddělena od ostatních provozů umístěných v objektu, přičemž v objektu jsou kromě herny/kasina provozovány ještě restaurace, kavárna a penzión.*

*V provozovně na adrese Ostravská č.p. 159 působila nepřetržitě ochranná služba, která již u vstupu do herního prostoru kontrolovala věk a totožnost všech vstupujících osob a kromě zákonem vyžadovaného dodržování zákazu vstupu osob mladších 18 let byl zajištěn i zákaz vstupu osob podnapilých či pod vlivem jiných omamných látek. Ochranná služba pak nepřipouštěla ani shlukování nebrajících osob před provozovnou. V provozovně na adrese Ostravská č.p. 63 jakákoli ochranná či pořádková služba zcela chyběla a jednání návštěvníků provozovny neusměrňovala ani její obsluha či majitel objektu.*

*(ii) V provozovně na adrese Ostravská č.p. 159 byl provozován vnitřní a venkovní kamerový systém, který byl řádně zaregistrován u Úřadu pro ochranu osobních údajů. U druhé provozovny Obec neměla o registraci kamerového systému informace (u Úřadu pro ochranu osobních údajů*



*nebyla vedena registrace na jméno vlastníka objektu, provozovatele provozovny, ani provozovatele Loterií umístěných v této provozovně).*

*V provozovně na adrese Ostravská č.p. 159 ani v jejím bezprostředním okolí nedocházelo k narušování veřejného pořádku ani nám nebylo známo, že by zde kdykoli docházelo k porušování předpisů regulujících provozování Loterií ani jiných právních předpisů. Provozovatel této provozovny rovněž zajišťoval průběžný úklid okolí.*

*V provozovně na adrese Ostravská č.p. 159 byli kuřáci směřováni na zahrádku ve dvoře objektu tak, aby nepostávali na ulici před touto provozovnou a nepůsobili hluk a nepořádek, zatímco hosté provozovny na adrese Ostravská č.p. 63 kouřili běžně před objektem.*

*V provozovně na adrese Ostravská č.p. 63 i před ní se shlukovali nepřizpůsobivé osoby, a jelikož byly z herny často otevřeny okna a dveře na ulici, osoby uvnitř a vně provozovny spolu nahlas navzájem komunikovali, hlučely a podávali si nápoje. Návštěvníci této provozovny běžně odhazovali odpadky či močili na ulici.*

*Z výše uvedeného je evidentní, že provozovna na adrese Ostravská č.p. 159 maximálně potlačovala negativní jevy doprovázející provozování Loterií, tj. hluk, nepořádek, narušování nočního klidu atp., což se potvrdilo dalším bezproblémovým fungováním, zatímco v provozovně na adrese Ostravská č.p. 63 toto zajištěno nebylo.*

*Po ukončení fungování provozovny na adrese Ostravská č.p. 63 veškeré negativní jevy zmizely a v současné době Obec a ani příslušné orgány neevidují v souvislosti s provozovnou na adrese Ostravská č.p. 159 žádné negativní jevy ani protiprávní jednání.“*

41. Z výše uvedeného je patrné, že žalobní tvrzení žalobce nemají oporu ve správním spise, resp. jsou v rozporu s vyjádřeními žalobce v průběhu správního řízení. Pokud jde o tvrzení žalobce, že provozovna na adrese Ostravská 63 nebyla provozovnou s tzv. zvláštním provozním režimem, ale že tak historicky působila, tak to vyvrací výše uvedené stanovisko žalobce, že jedním z kritérií pro jeho rozhodování bylo právě to, že provozovna na adrese Ostravská 63 byla provozovnou s tzv. zvláštním provozním režimem, kdy byly prakticky v jednom prostoru umístěny jak loterie, tak restaurační zařízení (hospoda / bar). Stejně tak uvedené vyjádření vyvrací i to, že by žalobce neuváděl, že na adresním místě Ostravská č.p. 159 bylo provozováno kasino (srov. „*Provozovna na adrese Ostravská č.p. 159 byla a je naproti tomu zcela oddělena od ostatních provozů umístěných v objektu, přičemž v objektu jsou kromě herny/kasina provozovány ještě restaurace, kavárna a penzión.*“).
42. Z vyjádření žalobce ve správním řízení vyplývá, že žalobce byl schopen jasně rozlišovat mezi chováním zákazníků obou provozoven. Soud se ztotožnil se správními orgány, že zjištění policie neprokazují, že by docházelo k narušování veřejného pořádku, resp. souvisejícím externalitám výlučně, nebo převážně na provozovně na adrese Ostravská 63. I z obsahu správního spisu plyne, že obě provozovny spolu prakticky sousedily a s ohledem na zjištění policie považuje soud za objektivně zjištěné, že před přijetím vyhl. č. 1/2016 docházelo k obdobné míře narušování veřejného pořádku na obou adresách. K prokazování skutkového stavu svědeckými výpověďmi viz výše.
43. Soud je stejného názoru jako správní orgány, že právě a pouze otázka prokázání porušování veřejného pořádku je jediným relevantním kritériem, které bylo od počátku žalobcem stanoveno, a tudíž mělo být i pro případ změny vyhlášky posuzováno. Je vcelku irelevantní, jestli žalobce ostatní skutečnosti, které bral v potaz, specifikuje jako kritéria nebo další aspekty, neboť ani naplnění kritéria narušování veřejného pořádku nebylo v době před

*přijetím* vyhl. č. 1/2016 jednoznačně prokázáno, resp. žalobce neprokázal, že by měl závěry o narušování veřejného pořádku objektivně podloženy.

44. Pokud jde o tvrzení žalobce o ignorování důkazů ze strany správních úřadů s tím, že negativní zkušenosti s hernou byly již před přijetím vyhlášky OZV 1/2016 a plánované změny v provozovně její přijetí jen urychlily, tak ani v tomto bodě se soud se žalobcem neztotožňuje. Se zohledňováním tzv. plánových změn v provozovně na adrese Ostravská 63 souvisí to, jak se sám žalobce vyjadřoval k otázkám, které při svém rozhodování bral v potaz. Z uvedeného vyjádření je patrné, že veřejný pořádek nebyl jediným kritériem, které bylo zvažováno při vydání vyhl. č. 1/2016. O tom svědčí i žalobní vyjádření, že plánované změny urychlily přijetí vyhlášky. Jak ale správně poukázaly správní orgány, tak žádná jiná kritéria krom narušování veřejného pořádku v původní vyhlášce žalobce stanovena nebyla a navíc kritéria, která byla žalobcem uvedena, naplněna buď nebyla, nebo byla naplněna až po přijetí vyhl. č. 1/2016. Za klíčové považuje soud to, že provozovně na adrese Ostravská 63 bylo vyčítáno nenaplnění podmínek, které nebyly žalobcem stanoveny jako podmínky pro provozování provozovny (existence ochranné služby, registrace kamerového systému, oddělení loterie a ostatního provozu). Pokud žalobce tyto podmínky nestanovil pro provozovny loterií předem, nemohl na základě jejich nesplnění přistoupit k omezení provozu na svém území. Zároveň soud odkazuje na rozhodnutí správních orgánů, které se zabývaly mimo jiné všemi uvedenými aspekty a dospěly k závěru, že pořízení kamerového systému pro provozovnu na adrese Ostravská 63 bylo doloženo a tvrzena jeho instalace (s tím, že jedná o zákonnou podmínku pro získání povolení k umístění herního prostoru), dále k zajištění ochranné služby odkázaly na absenci tohoto požadavku v podmínkách pro provozování loterií na území obce, a konečně k provozování herny ve zvláštním režimu odkázaly na informaci Specializovaného finančního úřadu, že v období od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 nebylo provozování sázkových her *v kasinu* na adrese Ostravská 159 zahájeno, tj. obě provozovny měly fakticky status herny a nebyl odůvodněný rozdílný přístup (s tím, že podmínka určitého typu provozu nebyla dopředu stanovena). Nad rámec uvedeného považuje soud za vhodné odkázat i na zjištění správních orgánů, že k zahájení nepřetržitého provozu a navýšení počtu herních zařízení mělo dojít až po přijetí vyhl. č. 1/2016, tj. ani v tomto případě se nemohlo jednat o důvody pro přijetí dotčené vyhlášky, když navíc opětovně zákaz nepřetržitého provozu nebyl předem stanovenou podmínkou pro provozování herního místa.
45. Pokud jde o pravdivost tvrzení stěžovatele, že jej představitelé obce nijak neinformovali a ani že nebyl jinak upozorněn na nepřipustnost nastalého stavu, jeví se toto soudu v kontextu výše uvedeného jako nepodstatné.
46. Vše shora uvedené podle názoru soudu dostatečně podporuje závěr o diskriminačním a netransparentním postupu žalobce při vyřazení provozovny Ostravská 63.

*K námitce chybného určení počátku údajného udržování protiprávního stavu a k narušení hospodářské soutěže*

47. Podle žalobce byl chybně stanoven počátek doby deliktního jednání ode dne nabytí účinnosti vyhl. č. 3/2015, neboť tuto nikdo nenapadal pro její údajný diskriminační charakter s tím, že obec pouze potvrdila několikaletý stav provozování hazardních her na svém území a nikdy nebyla podána žádost jiného subjektu o povolení provozování hazardních her na jiném adresném místě.

48. Počátek doby přestupkového jednání určily správní orgány správně. Skutečnost, že samotnou vyhl. č. 3/2015 nikdo pro její diskriminační charakter nenapadl, neznamená, že došlo k chybnému určení počátku deliktního jednání. Řízení o přestupku je zahajováno z úřední povinnosti. Šetření Úřadu před zahájením řízení se zabývalo okolnostmi vydání vyhl. č. 1/2016 i obsahem vyhl. č. 3/2015. V případě, že Úřad zjistil možné pochybení i v případě vyhl. č. 3/2015, mohl zahájit z úřední povinnosti řízení o deliktu žalobce tak, že počátek udržování deliktního stavu stanovil ode dne nabytí účinnosti vyhl. č. 3/2015. Následně bylo na něm, aby v řízení prokázal, že ke spáchání přestupku došlo tak, jak byl vymezen v oznámení o zahájení řízení.
49. Skutečnost, že obec několikrát vysvětlovala, že pouze potvrdila několikaletý stav provozování hazardních her na svém území a nikdy nebyla podána žádost jiného subjektu o povolení provozování hazardních her na jiném adresném místě, není pro otázku spáchání přestupku podstatná, i když soud žalobci rozumí. Důvody, proč tato argumentace není důvodná, opakovaně uváděly správní orgány a soud je taktéž v úvodu posouzení věci zopakoval. Samotná fixace několikaletého stavu provozování hazardních her nezbavovala žalobce povinnosti přijmout obecně závazné vyhlášky tak, aby přijatá míra regulace 1) byla přiměřená konkrétním místním podmínkám, 2) nepůsobila diskriminačně, 3) nenarušovala hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení jejích cílů, a zároveň tak, aby obsahovaly pravidla regulace, která budou a) dostatečně určitá a b) nediskriminační, a zároveň tato pravidla budou c) předem známá a d) přezkoumatelná.
50. Stejně tak byl podle žalobce nesprávný i závěr žalovaného ohledně naplnění skutkové podstaty přestupku i potenciálním vyloučením, omezením nebo jiným narušením hospodářské soutěže, neboť neuvádí, zda k „ohrožení“ hospodářské soutěže ze strany žalobce vůbec mohlo dojít. V této souvislosti je opět nepodstatné, že žádný další subjekt nepodal žádost o povolení k provozování hazardních her krom dotčených adresních míst. Z toho žalobce dovozoval, že nemohlo žádnou z vyhlášek dojít být jen k *ohrožení* hospodářské soutěže a podle něj žalovaný na tuto námitku nereagoval dostatečně a jeho tvrzení jsou v rovině hypotetických úvah.
51. Podle § 1 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně hospodářské soutěže platí, že tento zákon upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb (dále jen "zboží") proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (dále jen "narušení") 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 (dále jen „orgány veřejné správy“).
52. Jinými slovy samotný zákon upravuje legislativní zkratku "narušení hospodářské soutěže" tak, že zahrnuje i její ohrožení, tj. potencialitu jejího narušení. Jak správně poukázal žalovaný, konstantní judikatura správních soudů v tomto směru vychází z toho, že „*Není rozhodné, zda žalobce svým postupem omezil nebo zabránil vstupu na trhu konkrétnímu soutěžiteli. Důležité je, že jednání žalobce je způsobilé hospodářskou soutěž narušit, a to bez ospravedlnitelných důvodů.*“ (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 111/2018-160). Jednání žalobce bylo bezpochyby způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž, neboť, jak již soud uvedl výše, zafixování určitého stavu bez předem specifikovaného mechanismu změny (v podobě mechanismu nakládání s novými žádostmi) fakticky vylučuje soutěž. Žalobce totiž nepřipustil možnost změny (krom případného vyloučení některé stávající provozovny). Úvahy žalovaného stejně jako Úřadu o omezení hospodářské soutěže

tak nejsou hypotetické. Fixace stavu bez upraveného mechanismu změny v případě žalobce nutně musela odrazovat případné další zájemce o provozování hazardních her, tudíž fakt, že neexistoval žádný další zájemce není pro posouzení věci relevantní.

53. Pravdivé není ve vztahu k tomuto bodu ani tvrzení, že žalovaný nezkoumal, zda žalobce disponoval ospravedlnitelnými důvody pro narušení hospodářské soutěže. Z celého prvo- i druhostupňového posouzení jasně vyplývá, že správní orgány považovaly hlavní důvod vyloučení provozovny na adresním místě Ostravská 63, tj. narušování veřejného pořádku, za ospravedlnitelný důvod. Jinou věcí je, zda bylo narušování veřejného pořádku na dané adrese prokázáno.
54. V případě toho, že nebyla žalobcem stanovena pravidla regulace, která budou a) dostatečně určitá a b) nediskriminační, a zároveň tato pravidla budou c) předem známá a d) přezkoumatelná, soud stejně jako správní orgány *žádný* ospravedlnitelný důvod neshledal. Fakt, že obec chtěla zafixovat stávající stav, nepovažuje soud za *ospravedlnitelný* důvod pro to, aby nebyla žalobcem stanovena pravidla regulace ve výše uvedeném smyslu.
55. Setrvalým tvrzením žalobce napříč celou žalobou je, že přijetím vyhl. č. 3/2015 fakticky nedošlo k žádné změně na trhu, ale pouze k zachování stávajícího, dlouhodobě stabilního stavu a že přijetím vyhl. č. 1/2016 nemohla být s ohledem na umístění herních zařízení žádná ze společností zvýhodněna. V případě vyhl. č. 3/2015 došlo jasně k objektivnímu zvýhodnění stávajících provozovatelů hazardních her, neboť jim bylo umožněno dále hazardní hry provozovat a v případě potenciálních dalších zájemců došlo k jejich paušálnímu vyloučení. V tomto případě se tedy jednalo o ohrožení hospodářské soutěže. Vyhláškou č. 1/2016 došlo již k jejímu narušení, neboť adresní místo Ostravská 63 bylo vyřazeno, což mělo dopad především na provozovatele loterií SYNOT TIP, a.s., ale i na provozovatele KIMEX CASINO, a.s. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že k narušení soutěže citovanou vyhláškou došlo bez ospravedlnitelných důvodů.

*K námitce nenaplnění zákonných předpokladů stanovených v § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže*

56. Žalobce namítal proporcionální narušení soutěže s ohledem na narušování veřejného pořádku na adrese Ostravská 63 s tím, že zásah do hospodářské soutěže byl dopředu všem znám a nepředstavuje tak projev libovůle. Soud nijak nespornuje tvrzení žalobce, že cíl regulace provozu hazardních her byl legitimní, žalobci ani nebylo kladeno za vinu, že by aplikace kritéria veřejného pořádku nebyla dopředu známa, resp. že by jeho aplikace představovala projev libovůle, nebo že by toto kritérium bylo jakkoliv neoprávněné. Zjevný rozdíl je ve vnímání toho, zda bylo nebo nebylo naplnění kritéria veřejného pořádku ze strany žalobce prokázáno, tj. zda byly prokázány ony zákonné ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže (žalovaný případně odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 17/2019-142). Soud se shoduje se žalovaným v tom, že žalobce narušování veřejného pořádku na adresním místě Ostravská 63 před vydáním vyhl. č. 1/2016 neprokázal. K neúčelnosti svědeckých výpovědí soud odkazuje na shora uvedené i na obě rozhodnutí správních orgánů.
57. Nedůvodná je i ta část námitky, v níž žalobce tvrdil, že správní orgány automaticky presumují narušení hospodářské soutěže v takové intenzitě, která by mohla vést k závěru o spáchání přestupku a narušení hospodářské soutěže, a skutečnou míru narušení soutěže Úřad ani žalovaný neprokázali.

58. Žalobce repetitivně namítá, že nebyla prokázána skutečná míra narušení hospodářské soutěže. Jak již soud uvedl výše, dle § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je pojem *narušení hospodářské soutěže* legislativní zkratkou, která zahrnuje i její prosté ohrožení. Potenciál narušení hospodářské soutěže správní orgány zkoumaly, a i opakované uplatňování této námítky nic nemůže změnit na závěru, že nejméně k potenciálnímu zásahu do hospodářské soutěže došlo. O opaku nesvědčí ani neúplná citace rozsudku zdejšího soudu ze dne 6. 2. 2020, č. j. 62 Af 64/2018-52.

*K chybějícímu mechanismu pro nakládání s žádostmi případných zájemců*

59. Pokud jde o chybějící mechanismus nakládání s novými žádostmi, soud se zcela ztotožňuje se závěry správních orgánů. Soud nijak nezpochybňuje úmysl žalobce zakonzervovat stav v území v době před přijetím první z dotčených vyhlášek, nicméně pokud žalobce přistoupil k tomu, že na svém území povolil hazardní hry, tj. nepřistoupil k jejich úplnému zákazu, tak v souladu se zásadou nediskriminace musel být schopen relevantně a přezkoumatelně vypořádat nové žádosti o rozšíření počtu míst s povolenou hrou. Jinými slovy, žalobce musel mít dopředu jasně stanovené podmínky, za kterých bude hra umožněna a za kterých bude moci být povolení k provozování adresního místa odejmuto, a zároveň i podmínky rozhodování o žádostech případných nových zájemců. Je zcela nepodstatné, že v době přijímání dotčených vyhlášek nebyl v obci žalobce žádný další zájemce, který by podával žádost o provozování hazardních her v místě, neboť mechanismus pro nakládání s žádostmi *případných* zájemců směřuje právě do budoucna. V tomto smyslu není relevantní ani to, že žalobce nemá samostatný aparát k rozhodování o žádostech. Pokud se žalobce rozhodl na svém území hazardní hry povolit, bylo jen na něm, aby si k tomu zajistil dostatečné zázemí i personální.
60. V požadavku na existenci mechanismu nakládání se soud shoduje s odkazem žalovaného na rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 30 Af 5/2018 ze dne 21. 5. 2020, dle kterého „*Město mělo nastavit objektivně nediskriminační kritéria a těmto podrobit veškerá místa, která přicházela v době přijímání vyhlášky 10/2015 v úvahu, tj. zabývat se též otázkou, zda i místa uvedená v uplatněných žádostech mohou tato kritéria splnit a nikoliv je bez dalšího vyloučit; město rovněž mělo mít nastaven transparentní mechanismus výběru, jímž se bude řídit v případě, že kritéria výběru míst k provozování splní více žadatelů, nežli je maximální počet míst k provozování loterií stanovený vyhláškou. Kritéria nastavená v preambuli v podstatně postrádají svůj smysl, byť byla zveřejněna předem, neboť město místa předem vybralo a nehodnotilo, zda i další místa, která žádala do zařazení míst povolených jsou sto kritéria splnit.*“ Námítku tak i soud považuje za nedůvodnou.

*K námitce nesprávného zhodnocení dopadů na provozovatele hazardních her*

61. Žalobní námitka, že noví zájemci o provozování hazardních her mohli oslovit stávající provozovatele provozoven a nabídnout jim lepší podmínky než stávající provozovatelé hazardních her, což by provozovatelé provozoven určitě akceptovali, je ryzí spekulací žalobce. Správní orgány jasně rozlišily v obou rozhodnutích dopady na provozovatele provozoven a dopady na provozovatele loterií a hazardních her, vč. dopadu zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Zatímco u provozovatelů provozoven správně Úřad konstatoval zvýhodnění provozovatelů provozoven ke dni účinnosti vyhl. č. 3/2015 zafixováním stavu, tj. umožněním dalšího provozování stávajících provozoven oproti znemožnění vstupu na trh ostatním provozovatelům, tak dopad na provozovatele loterií a

hazardních her Úřad dal do souvislosti s omezeným počtem adresních míst a provozoven. Zároveň Úřad jasně popsal dopad na konkrétní provozovatele loterií, a to SYNOT TIP, a.s., který mohl provozovat herní zařízení pouze na adresním místě Ostravská 63, i na KIMEX CASINO, a.s., který mohl provozovat herní zařízení na obou adresních místech, a tedy vyloučením adresního místa Ostravská 63 byl omezen na počtu provozovaných zařízení.

62. Pro posouzení dopadu na provozovatele loterií a hazardních her bylo podstatné ve vztahu k vyhl. č. 1/2016 posoudit i znění zákona o hazardních hrách. Jak citovaný zákon, tak i vyhl. č. 1/2016 upravovaly vztahy počínaje dnem 1. 1. 2017 a žalobce mohl a měl při přijetí citované vyhlášky zvažovat i dopady zákona o hazardních hrách.
63. Podle § 65 odst. 2 zákona o hazardních hrách mohou být v herním prostoru provozovány hazardní hry vždy pouze jedním provozovatelem, kterému byla vydána povolení v souladu s tímto zákonem.
64. S ohledem na uvedené počínaje 1. 1. 2017 mohla být hazardní hra v obci provozována pouze na jediném adresním místě a pouze jediným provozovatelem hazardních her.

#### *Ke stanovení výše sankce*

65. Pokud jde o samotnou sankci, tak předně soud, jak vyplývá ze všeho výše uvedeného, nesouhlasí s dílčí námitkou žalobce, uvedenou ve vztahu k sankci. Co se týče námitek proti výši sankce, tak ani ty soud neshledal důvodné. Žalovaný si k otázce vyměřování sankcí za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže vytvořil *Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*. Ve vztahu k orgánům veřejné správy je vyměřování pokut upraveno v čl. 4 Postupu, který ale reálně neobsahuje žádné *koeficienty*, příp. *procentní sazby*, jako je tomu v čl. 3 ve vztahu k právníkům a podnikajícím fyzickým osobám. Čl. 4 Postupu tak nepředstavuje nic jiného, než detailnější rozvedení § 22b odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a zároveň stále tento článek obsahuje toliko demonstrativní výčet skutečností, ke kterým Úřad při stanovení sankce přihlíží. To nicméně neznamená, že v čl. 4 uvedená kritéria nemá Úřad zohledňovat, neboť pokud již v rámci transparentnosti ukládání sankcí sám sebe zavázal určitým postupem, je na něm, aby ho i dodržoval.
66. Pokud jde o sankci v nyní projednávané věci je z napadených rozhodnutí patrné, že Úřad v intencích Postupu stanovil určité koeficienty s ohledem na dosavadní rozhodovací praxi (kterou žalobce nezpochybnil) a zároveň v bodu 156. prvostupňového rozhodnutí uvedl, že zohlednil i polehčující a přitěžující okolnosti. Následně provedl Úřad dle deklarovaných kritérií a koeficientů výpočet a v bodě 165. svého rozhodnutí deklaroval, že neshledal žádné přitěžující ani polehčující okolnosti.
67. Soud nijak nezpochybňuje to, že stanovení hodnot koeficientů, základní částky atd. nevyplývají z žádného právního předpisu a jasně jsou projevem volného uvážení Úřadu, nicméně se jedná o jeho dlouhodobou a ustálenou praxi. Z pohledu soudu je nicméně podstatné, míra vlivu jednotlivých hodnocených skutečností na výši pokuty je otázkou správního uvážení správního orgánu. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 214/2016–33, „*ukládání sankcí a její výše je věcí správního uvážení, jehož přezkum je soudně omezen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014–27), neboť zákon v takovém případě správnímu orgánu stanoví pouze mantinely pro jeho rozhodování*“. Obecně proto nelze očekávat, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani žalovaného bude obsahovat přesné stanovení váhy všem

jednotlivým skutečností, které správní orgán hodnotil. V nyní projednávané věci lze konstatovat, že přístup Úřadu, jakkoliv možná pro účastníka obtížně srozumitelný, vykazuje nadprůměrnou snahu seznámit ho s matematickými postupy při stanovení sankce. Podstatné ale je, zda byly dodrženy mantinely pro rozhodování správního orgánu, což podle názoru zdejšího soudu (i při zohlednění závěrů Nejvyššího správního soudu) byly.

68. Pokud se pokuta pohybuje v zákonem stanoveném rozmezí a je řádně odůvodněna, nemůže správní soud z pohledu zákonnosti její výši zpochybňovat. Soudní přezkum správního uvážení je z podstaty věci zásadně omezen (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). V pravomoci soudu není vstoupit do role správního orgánu a sám rozhodnout, jaká pokuta by měla být přestupci uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62). Správní soud k námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133).
69. Žalobci mohla být uložena pokuta do výše 10 000 000 Kč a po zásahu žalovaného mu byla uložena pokuta ve výši 86 000 Kč, tj. 0,86% nejvyšší možné sankce. Soudu se taková výše sankce nejeví jako zjevně nepřiměřená, neboť se jedná o sankci za prokázaný delikt, dílem ohrožující a dílem vylučující hospodářskou soutěž. Liberační důvody zdejší soud neshledal a samotné skutkové okolnosti nemění nic na tom, že se delikt stal
70. V případě posouzení likvidačního charakteru pokuty namítal žalobce, že správní orgány pominuly to, že příjmům obce odpovídají i její výdaje a pokuta v jakékoliv výši představuje významný dopad do rozpočtu obce. Žalovaný se touto otázkou zabýval v bodech 165–171 napadeného rozhodnutí. Soud se s ním zcela ztotožňuje v tom, že pokud měl žalobce schválený rozpočet na rok 2021, ve kterém měla být pokuta zaplácena, s úhrnnými příjmy ve výši 32 300 000 Kč, tak sankce ve výši 0,26 % předpokládaných příjmů není likvidační. Argumentace žalobce, že předpokládaným příjmům obce odpovídají plánované výdaje, v konečném důsledku znamená, že obcím, krajům nebo státním orgánům, tj. subjektům hospodařícím na základě veřejných rozpočtů by fakticky nebylo možno uložit žádnou pokutu. To je samozřejmě nesmysl, který by vyprázdnil podstatu regulace ochrany hospodářské soutěže nebo veřejných zakázek a jakéhokoliv deliktního práva. Pokud se žalobce deliktu dopustil, což se stalo, musí nést negativní následky svého jednání v podobě sankce. Likvidační dopady do hospodaření žalobce by musely být obcí konkrétně tvrzeny a prokázány, k čemuž v nyní projednávané věci nedošlo.

#### IV. Shrnutí a náklady řízení

71. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl rozklad žalobce, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
72. 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 nepřísluší. 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 27. září 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.  
předseda senátu