



UOHSX00FDZAR

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0100/2021/HS
Číslo jednací: ÚOHS-36928/2021/164/YGe

Brno 8. 11. 2021

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS, č. j. ÚOHS-18054/2021/872/VVo ze dne 31. 5. 2021 podalo **město Lysá nad Labem**, se sídlem Husovo náměstí 23/1, 289 22 Lysá nad Labem, IČO 00239402, zastoupené advokátní kanceláří HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1 – Nové Město, IČO 26454807, jsem podle ustanovení § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a ustanovením § 152 odst. 5 téhož zákona, na návrh rozkladové komise

rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS, č. j. ÚOHS-18054/2021/872/VVo ze dne 31. 5. 2021 podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 152 odst. 5 téhož zákona **potvrzuji a podaný rozklad zamítám.**

ODŮVODNĚNÍ

I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“) vydal dne 31. 5. 2021 rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS, č. j. ÚOHS-18054/2021/872/VVo (dále též „**napadené rozhodnutí**“).
2. Ve výroku I. napadeného rozhodnutí Úřad shledal, že město Lysá nad Labem, se sídlem Husovo náměstí 23/1, 289 22 Lysá nad Labem, IČO 00239402 (dále též „**město Lysá nad Labem**“, „**město**“ nebo také „**účastník řízení**“) se dopustilo přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZOHS**“)¹, spočívající v porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS.
3. Porušení ZOHS se účastník řízení dopustil tím, že v období **od 1. 12. 2012 do 3. 9. 2019** uplatňoval na území města regulaci umožňující provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her pouze na adresních místech uvedených v příloze č. 1:
 - obecně závazné vyhlášky č. 6/2011, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů na území města Lysá nad Labem, účinné od 25. prosince 2011 (dále též „**vyhláška 6/2011**“),
 - obecně závazné vyhlášky č. 7/2011, o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Lysá nad Labem, účinné od 1. prosince 2011 do 3. ledna 2014 (dále též „**vyhláška 7/2011**“),
 - obecně závazné vyhlášky č. 7/2011 (přijaté dne 21. prosince 2011), o určení míst pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému, povolených Ministerstvem financí na území města Lysá nad Labem, účinné od 23. prosince 2011² (dále též „**vyhláška 7/2011 přijatá dne 21. 12. 2011**“),
 - obecně závazné vyhlášky č. 4/2012, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2013 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 (dále též „**vyhláška 4/2012**“),
 - obecně závazné vyhlášky č. 8/2013, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2014 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011

¹ Zkratka „ZOHS“ je v tomto rozhodnutí užívána pro aktuálně platnou a účinnou verzi ZOHS, tedy ZOHS ve znění zákona č. 262/2017 Sb. Pouze v případě, kdy je třeba odlišit toto znění ZOHS od jiných znění ZOHS, používám pro znění zákona zkratku „ZOHS“ včetně označení uvedené novely, např. ZOHS ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

Obdobně platí i pro další právní předpisy dále v textu.

² Pozn. K očíslování dvou obecně závazných vyhlášek města jako 7/2011 došlo administrativní chybou.

z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 4/2012 (dále též „**vyhláška 8/2013**“),

- obecně závazné vyhlášky č. 1/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 10. března 2014 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 8/2013 (dále též „**vyhláška 1/2014**“),
- obecně závazné vyhlášky č. 3/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 11. července 2014 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 1/2014 (dále též „**vyhláška 3/2014**“),
- obecně závazné vyhlášky č. 7/2014, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2015 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 3/2014 (dále též „**vyhláška 7/2014**“),
- obecně závazné vyhlášky č. 6/2015, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 1. ledna 2016 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 7/2014 (dále též „**vyhláška 6/2015**“),
- obecně závazné vyhlášky č. 2/2016, o určení míst pro provozování výherních hracích přístrojů, pro provozování koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo herních míst lokálního herního systému na území města Lysá nad Labem, která s účinností od 10. prosince 2016 změnila Vyhlášku č. 6/2011 a Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 v příloze č. 1 a dále zrušila Vyhlášku č. 6/2015 (dále též „**vyhláška 2/2016**“),
- obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány hazardní hry ve smyslu ust. § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, která s účinností od 1. ledna 2018 zrušila Vyhlášku č. 6/2011, Vyhlášku č. 7/2011 z 21. prosince 2011 a Vyhlášku č. 2/2016 (dále též „**vyhláška 3/2017**“),³

aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, přičemž uvedené jednání

³ Všechny uvedené obecně závazné vyhlášky dále v textu společně také jako „**OZV**“.

- bylo v období **od 1. 12. 2012 do 3. 9. 2019** způsobilé bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her na území města Lysá nad Labem, a
- v období **od 1. 12. 2012 do 31. 12. 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 města Lysá nad Labem,

zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry/hazardní hry (dále též „**provozování hazardních her**“) a provozovat provozovny k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též „**provozování provozoven**“).⁴

4. Výrokem II. napadeného rozhodnutí uložil Úřad dle § 22aa odst. 2 ZOHS účastníku řízení pokutu ve výši 280 000,- Kč.
5. Výrokem III. napadeného rozhodnutí bylo účastníku řízení uloženo uhradit náklady řízení ve výši 1 000,- Kč.

II. Rozklad

6. Napadené rozhodnutí bylo doručeno dne 31. 5. 2021 do datové schránky právnické osoby HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1 – Nové Město, IČO 26454807, která zastupuje účastníka řízení na základě plné moci ze dne 16. 11. 2020. V rámci lhůty pro podání opravného prostředku byl dne 15. 6. 2021 Úřadu doručen tzv. blanketní rozklad, kterým účastník řízení napadá všechny výroky napadeného rozhodnutí. Dne 15. 7. 2021 bylo Úřadu doručeno doplnění rozkladu ze dne 15. 6. 2021.⁵
7. Účastník řízení je toho názoru, že napadené rozhodnutí trpí zásadními vadami jak právního, tak skutkového charakteru, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost, nicotnost a nesprávnost. Pro tato svá tvrzení uplatňuje níže uvedené námitky.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí – nedostatečné vymezení relevantního trhu

8. Účastník řízení spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že Úřad zcela nedostatečně vymezil relevantní trh, na kterém mělo ze strany účastníka řízení dojít k narušení hospodářské soutěže, a to jak z pohledu jeho geografického, tak i produktového vymezení.
9. Vzhledem k vymezení relevantního geografického trhu učinil Úřad dle účastníka řízení pouze ničím nepodloženou a nekvalifikovanou úvahu, že tento relevantní trh je třeba vymezit jako „lokální“. Takové vymezení relevantního geografického trhu považuje účastník řízení za nepřezkoumatelné a vede dle něj k tomu, že byl nesprávně zjištěn skutkový stav věci. Účastník řízení je přesvědčen, že relevantní trh provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her (dále též „**trh provozování hazardních her**“) a trh provozování provozoven

⁴ Dále v textu se pro pojmy sázkové hry, loterie a jiné podobné hry/ hazardní hry používá souhrnný pojem „**hazardní hry**“ či „**hazard**“.

⁵ Rozklad ze dne 15. 6. 2021 a jeho doplnění ze dne 15. 7. 2021 dále v textu společně jen jako „**rozklad**“.

k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též „**trh provozování provozoven**“) lze považovat za homogenní na celém území České republiky. Úřad dle účastníka řízení vzhledem ke geografickému vymezení relevantního trhu pochybil také v tom, že neprovedl ekonomickou analýzu spotřebitelského chování, ze které by mohl dostatečně přesvědčivě vymodelovat *counterfactual scenario* – tedy v čem konkrétní narušení hospodářské soutěže spočívá, jaký má reálný dopad a jaký by na relevantním trhu panoval stav, jestliže by k posuzovanému jednání nedošlo.

10. I způsob vymezení relevantního produktového trhu považuje účastník řízení za nepřezkoumatelný, neboť Úřad při něm nevyšel z jakýchkoliv analýz chování poptávky a nabídky a v napadeném rozhodnutí nijak neodůvodnil, jaká specifika se za účinnosti zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o loteriích**“) pojila s provozováním provozoven. To Úřad přivedlo k věcně nesprávnému závěru, že daný produktový trh má být determinován toliko poptávkou provozovatelů hazardních her po vybavených herních prostorech. Účastník řízení má však za to, že daný trh by měl být vymezen širěji, a to jako trh provozovatelů nebytových prostor. Samotná existence či absence potřebných povolení k provozování herních prostorů nelze dle účastníka řízení považovat za dostatečný argument pro produktové vymezení samostatného trhu provozování provozoven. Účastník řízení také nesouhlasí s názorem Úřadu, že relevantní produktový trh má být vymezen všemi hazardními hrami, neboť mezi jednotlivými druhy hazardních her spatřuje značné rozdíly.

Podmínky aplikace § 19a odst. 1 ZOHS nejsou splněny

11. Účastník řízení spatřuje nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že Úřad nebyl oprávněn posuzovat soulad OZV s § 19a odst. 1 ZOHS, neboť jejich přijetí nelze považovat za činnost, kterou účastník řízení prováděl regulaci hazardu na území města. Regulace provozování hazardních her je prováděna formou správních rozhodnutí, která ovšem nespádají pod dozorovou pravomoc Úřadu (viz § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS).
12. Úřad v posuzovaném případě dovozuje, že k narušení hospodářské soutěže došlo přijetím OZV, což mělo za následek možné zvýhodnění některých soutěžitelů, resp. vyloučení některých soutěžitelů z relevantního trhu. Dle účastníka řízení Úřad ovšem zcela opomíjí skutečnost, že tito soutěžitelé měli možnost využít k získání povolení k umístění herního prostoru správní rozhodnutí dle zákona o loteriích nebo zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o hazardních hrách**“). I pokud by došlo k zamítnutí žádosti některého ze soutěžitelů o povolení umístění herního prostoru, proti takovému správnímu rozhodnutí je přípustné odvolání a druhostupňové rozhodnutí je dále přezkoumatelné ve správním soudnictví. K narušení hospodářské soutěže v oblasti provozování hazardních her tedy dle účastníka řízení nemůže dojít přijetím obecně závazné vyhlášky, neboť na jejím základě právo na umístění herního prostoru automaticky nevzniká. K narušení hospodářské soutěže může naopak dojít až vydáním správního rozhodnutí, které jednotlivým soutěžitelům již stanoví práva a povinnosti. Z tohoto dle účastníka řízení také vyplývá, že k aplikaci § 19a odst. 1 ZOHS na obecně závaznou vyhlášku může ze strany Úřadu dojít pouze tam, kde neexistují řádné opravné prostředky.

13. Účastník řízení tuto námitku uplatňoval již v průběhu správního řízení před vydáním napadeného rozhodnutí a je toho názoru, že prvostupňový orgán se s ní v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal. Prvostupňový orgán dle účastníka řízení pouze uvedl, že aplikace § 19a odst. 1 ZOHS se uplatní vedle dozorových prostředků dle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o obcích**“), což potvrdil i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, sp. zn. 30 Af 5/2018 (dále též „**rozsudek Bílina**“) a v rozsudku ze dne 6. 2. 2020, sp. zn. 62 Af 64/2018 (dále též „**rozsudek Děčín**“). Účastník řízení ovšem tuto argumentaci považuje za nepřesnou až účelovou, neboť Krajský soud v Brně se v těchto rozsudcích zabýval kolizí ustanovení § 19a ZOHS a zákona o obcích, což ovšem účastník řízení nikdy nenamítal.

Nesprávná kvalifikace jednání účastníka řízení jako (jediný) trvajících přestupek

14. Na základě rozboru ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS, komentářové literatury a související soudní judikatury dospěl účastník řízení k názoru, že Úřad chybně kvalifikoval jeho jednání jako trvajících přestupek. Dle účastníka řízení by jeho jednání mělo být kvalifikováno jako jednotlivé přestupky ve vícečinném souběhu stejnorodém. V takovém případě by ovšem přestupky způsobené přijetím OZV (s výjimkou vyhlášky 2/2016 a vyhlášky 3/2017) byly již promlčeny a Úřad jako správní orgán je *ex officio* povinen na takovou okolnost brát zřetel.
15. Jako alternativu navrhuje účastník řízení kvalifikovat jeho jednání jako pokračující přestupek ve smyslu § 7 přestupkového zákona, kdy přijetí jednotlivých OZV představuje dílčí útoky pokračujícího přestupku. Účastník řízení ovšem současně konstatuje i to, že posuzované jednání nenaplnuje jeden z obligatorních znaků pokračování přestupku, a to blízkou časovou souvislost jednotlivých dílčích útoků.
16. Pokud by Úřad trval na kvalifikaci jeho jednání jako trvajících přestupku, účastník řízení je toho názoru, že by bylo nutné přijetí jednotlivých OZV posuzovat odděleně jako samostatné trvajících přestupky, neboť redukcí počtu adresních míst v příloze č. 1 přijatých OZV a uvolněním adresního místa, které se stalo dostupným zájemcům o provozování hazardních her a provozování provozoven, došlo k přerušování jednoty skutku. I v případě této kvalifikace posuzovaného jednání by dle účastníka řízení bylo ovšem zjištěno, že většina trvajících přestupků již byla promlčena.
17. Úřad se dle účastníka řízení v napadeném rozhodnutí také nijak nevypořádal s otázkou, zda je jeho jednání sankcionovatelné i dle původního znění § 19a ZOHS před novelou provedenou zákonem č. 360/2012 Sb.⁶
18. Na základě výše uvedených důvodů považuje účastník řízení napadené rozhodnutí za nezákonné.

Narušení hospodářské soutěže nebylo prokázáno

19. Účastník řízení v tomto námitkovém okruhu uvádí, že Úřad v napadeném rozhodnutí neunesl důkazní břemeno ohledně tvrzení, že regulací provozování hazardních her a provozování

⁶ Pozn. ZOHS ve znění zákona č. 360/2012 Sb. byl účinný od 1. 12. 2012 do 30. 9. 2016.

provozoven na území města Lysá nad Labem došlo k narušení hospodářské soutěže ve smyslu ZOHS. I tato skutečnost dle něj způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.

20. Účastník řízení k tomuto uvádí, že dle ustanovení § 19a ZOHS je materiálním znakem přestupku právě narušení hospodářské soutěže, Úřad ovšem narušení hospodářské soutěže blíže nekonkretizoval či ekonomicky nepodložil a ani neuvedl, v čem došlo ke zvýhodnění některých soutěžitelů a oproti komu byli tito soutěžitelé zvýhodněni. Úřad nenalezl jediného konkurenta provozovatelů hazardních her, jejichž adresní místa byla do přílohy č. 1 přijatých OZV zařazena, který by byl oproti nim prokazatelně znevýhodněn. Účastník řízení tedy konstatuje, že Úřad se nemůže omezit pouze na posouzení formy (tj. že došlo ke zvýhodnění určité skupiny soutěžitelů), ale musí prokázat naplnění generální klauzule § 19a ZOHS (tj. že byla narušena hospodářská soutěž).
21. Posuzované jednání lze dle účastníka řízení v soutěžněprávní teorii přirovnat k tzv. efektovým dohodám, u kterých nelze jejich protisoutěžní účinky pouze presumovat. Neexistují totiž adekvátní a dostatečně podložené zkušenosti, že by obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her a provozování provozoven (způsobem, jak to činily OZV), vedly ke škodlivému narušení hospodářské soutěže.
22. Úřad musí dle účastníka řízení předložit důkazy podporující jím tvrzenou teorii újmy a demonstrovat, jak dané jednání ovlivnilo jím prováděnou analýzu. Úřad totiž není oprávněn posoudit jednání orgánu veřejné správy pouze na základě jeho pravděpodobných nebo hypotetických účinků, ale pro naplnění generální klauzule § 19a ZOHS je nutné prokázat citelné (*appreciable*) narušení nebo omezení hospodářské soutěže, tedy že posuzované jednání mělo ve skutečnosti (*in fact*) protisoutěžní účinky.

Úřad nesprávně vyložil pojem „ospravedlnitelné důvody“

23. Vzhledem k formulaci § 19a odst. 1 ZOHS (cit. „(...) *orgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž.*“) se účastník řízení domnívá, že pokud Úřad shledá existenci „ospravedlnitelných důvodů“, nemá prostor dále zkoumat, jakým způsobem byly OZV přijaty. Úřad tedy dle účastníka řízení nemůže dále hodnotit, zda byla daná regulace hazardu založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, a tedy ani dovodit spáchání přestupku proti § 19a odst. 1 ZOHS.
24. Výklad pojmu „ospravedlnitelné důvody“ založený pouze na jeho interpretaci v Informačním listě č. 4/2014 je dle účastníka řízení nepřijatelný. Úřad se dle účastníka řízení dopouští při výkladu tohoto pojmu pochybení, když způsob přijetí obecní regulace podřazuje právě pod pojem „ospravedlnitelné důvody“.
25. V posuzovaném případě je oním „ospravedlnitelným důvodem“, resp. mimosoutěžním cílem, snaha účastníka řízení snížit na svém území negativní dopady plynoucí z hazardního hráčství. Přijaté OZV jsou tedy produktem snahy města tohoto legitimního cíle dosáhnout. Pokud je „ospravedlnitelným důvodem“ dosažení jiného důležitého veřejného zájmu, jak je tomu i nyní, je ve světle unijní judikatury i textace § 19a odst. 1 ZOHS v pořádku upozadit ochranu hospodářské soutěže. Úřad má tedy dle účastníka řízení povinnost existenci či neexistenci „ospravedlnitelných důvodů“ při aplikaci § 19a odst. 1 ZOHS zkoumat.

26. Přestože Úřad v napadeném rozhodnutí deklaruje, že proporcionalitu narušení hospodářské soutěže vůči sledovanému legitimnímu cíli posuzoval, z pohledu účastníka řízení tomu tak není. Úřadem užitý test proporcionality vycházel výhradně z posouzení toho, zda regulace provozování hazardních her a provozování provozoven na území města Lysá nad Labem byla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Provedený test proporcionality byl ovšem dle účastníka řízení použit nesprávně, neboť se netýká problematiky ochrany hospodářské soutěže, ale vychází z *Právního výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce*. Tento dokument přebírá test proporcionality z unijního práva vztahujícího se k čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“), který stanoví zákaz omezení volného pohybu osob a služeb v Evropské unii. Tento test proporcionality tedy dle účastníka řízení není aplikovatelný na posouzení narušení hospodářské soutěže dle § 19a odst. 1 ZOHS, neboť volný pohyb osob v rámci Evropské unie nemá s problematikou narušení hospodářské soutěže nic společného. Úřad tedy dle účastníka řízení fakticky nehodnotil, zda jím tvrzené narušení hospodářské soutěže (které nijak neprokázal) bylo proporcionální vůči sledovanému legitimnímu cíli. Namísto toho posuzoval, zda OZV neodporují zákazu omezení volného pohybu služeb a osob v rámci Evropské unie. Výsledkem takového testu však nemůže být dle účastníka řízení závěr, že přijetím OZV došlo bez ospravedlnitelného důvodu k (citelnému) narušení hospodářské soutěže.
27. Účastník řízení se domnívá, že pokud by Úřad, i přes zjevnou nelogičnost takového postupu, chtěl na posuzované jednání uplatnit výše popsaný test proporcionality, měl by tento test aplikovat tak, jak jej při hodnocení obecně závazných vyhlášek aplikují soudy, tj. pouze posoudit, zda je jednání obce prosto zjevných excesů a zjevné libovůle, nikoli přísněji. Dle účastníka řízení je ovšem pro posouzení přiměřenosti narušení hospodářské soutěže vůči sledovanému legitimnímu cíli vhodné použít tzv. *balancing test*.⁷
28. Výše uvedená praxe Úřadu při posuzování proporcionality narušení hospodářské soutěže vůči sledovanému legitimnímu cíli je dle účastníka řízení navíc zcela kontradiktorní k přístupu Ústavního soudu k této problematice. Z toho účastník řízení vyvozuje, že Úřad si při posuzování souladu obecně závazných vyhlášek obcí s § 19a odst. 1 ZOHS přisvojuje pravomoc, která náleží výhradně soudům a v určité míře též Ministerstvu vnitra a navíc klade na obce nároky ještě přísnější.

Úřad klade na obce nerealistické požadavky regulace hazardních her

29. Účastník řízení v tomto námitkovém okruhu navazuje na své předcházející úvahy a uvádí, že považuje představy Úřadu o naplnění „ospravedlnitelných důvodů“ v oblasti regulace provozování hazardních her a provozování provozoven za naprosto nerealistické a odporující judikatuře Ústavního soudu. Prostřednictvím kritérií, jejichž aplikaci Úřad obcím vnucuje, totiž nelze dle účastníka řízení dosáhnout sledovaného legitimního cíle spočívajícího ve snížení počtu provozoven hazardních her. Daná kritéria, jak je excesivně vykládá Úřad, si

⁷ Pozn. Tento test je Úřadem aplikován např. při posuzování automatických výjimek z dohod narušujících soutěž ve smyslu § 3 odst. 4 ZOHS nebo z oblasti veřejných podpor.

rovněž navzájem odporují a obce je tedy při přijímání obecně závazných vyhlášek ani nemohou prakticky dodržet.

30. Aby účastník řízení měl možnost splnit požadavky kladené Úřadem, musel by pro stanovení každého výběrového kritéria pro regulaci hazardu v obci vypracovat nezávislou studii. Takový postup od obcí ovšem nelze legitimně očekávat a náklady na vytvoření takových studií (a tedy i samotnou regulaci hazardu v obci) by byly zcela nepřiměřené.

Zvolená regulace byla přiměřená k legitimnímu cíli zamezit nárůstu hazardu

31. V tomto námitkovém okruhu účastník řízení konstatuje, že jelikož nechtěl likvidovat provozování hazardních her a provozování provozoven na svém území silovým způsobem, rozhodl se pro nejméně invazivní řešení, jak sledovaného cíle dosáhnout. Nedokáže si přitom ani představit, jakým jiným způsobem by měl pro dosažení regulací sledovaného cíle postupovat. Do přílohy č. 1 OZV byly totiž bez jakýchkoliv dalších podmínek zařazeny všechny provozovny hazardních her aktivní na území města Lysá nad Labem při přijetí každé jednotlivé OZV. Počet adresních míst, na kterých lze provozovat hazardní hry/ provozovat provozovny, poté mohl zůstat pouze stejný nebo klesat.
32. I pokud by Úřad trval na posouzení regulace pomocí OZV z hlediska objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, účastník řízení uvádí, že všechna tato kritéria jím byla splněna. Ve chvíli, kdy Úřad konstatoval existenci legitimního cíle regulace hazardu (ospravedlnitelného důvodu), měl také posuzovat přiměřenost (prokázaného) narušení hospodářské soutěže vůči tomuto cíli, a to za pomoci tzv. *balancing* testu.
33. Jelikož Úřad v napadeném rozhodnutí argumentuje tím, že účastník řízení doložil splnění kritéria včasné známosti regulace pouze kodexem vzniklým z iniciativy provozovatelů hazardních her/ provozovatelů provozoven, navrhuje účastník řízení doplnit dokazování a jako svědky vyslechnout účastníky schůzek provozovatelů hazardních her/ provozovatelů provozoven se starostou města, které je účastník řízení připraven na žádost Úřadu identifikovat.
34. Účastník řízení k tomuto také doplňuje, že posuzovaná regulace hazardu měla na hospodářskou soutěž na relevantním trhu provozování hazardních her/ provozování provozoven zcela zanedbatelný (pokud vůbec nějaký) dopad. Skutečný dopad posuzovaného jednání dle něj nedosahuje takové intenzity, aby mohl být naplněn materiální znak přestupku proti hospodářské soutěži. Přijetí posuzované regulace nemohlo proto vést k narušení hospodářské soutěže, které by bylo způsobitelné zapříčinit snížení spotřebitelského blahobytu, zvýšení cen anebo snížení kvality poskytovaných služeb na dotčených relevantních trzích.

Úřad nepostupoval v souladu se zásadou rychlosti správního řízení

35. Úřad se dle účastníka řízení svou liknavostí při prošetřování jeho jednání dopustil zásahu do jeho ústavním pořádkem chráněných veřejných subjektivních práv – Úřad porušil zásadu rychlosti správního řízení a způsobil tak nezákonnost napadeného rozhodnutí.

36. Podnět na možnou protisoutěžní povahu jednání účastníka obdržel Úřad dne 30. 10. 2015, ale další kroky ve věci nečinil po dobu více jak pěti let.⁸ Tuto skutečnost Úřad odůvodnil tím, že přijatým podnětem se bude zabývat až poté, co dojde u správních soudů k přezkumu jeho dosavadních rozhodnutí v obdobných věcech, tedy poté, co dojde k přezkumu jeho dozorových pravomocí dle § 19a ZOHS.
37. Účastník řízení neshledává toto odůvodnění za objektivní a ospravedlnitelné, a to zejména proto, že způsobené průtahy ve správním řízení mají významné dopady na vývoj posuzovaného jednání – na jeho hmotněprávní hodnocení i na majetkovou sféru účastníka řízení. Pokud by totiž účastník řízení obdržel Sdělení výhrad dříve, mohl jeho obsah reflektovat při přijímání obecně závazných vyhlášek regulujících hazard, což také mohlo ovlivnit výši nyní Úřadem udělené pokuty. I přes to, že účastník řízení na tyto skutečnosti upozorňoval již před vydáním napadeného rozhodnutí, Úřad se v něm s nimi dostatečně nevypořádal.

Účastníkovi řízení nebylo umožněno se řádně seznámit s podklady rozhodnutí

38. Z důvodu epidemiologických opatření nebylo účastníkovi řízení umožněno, aby se s podklady napadeného rozhodnutí seznámil v sídle Úřadu. Místo toho mu byly nabídnuty dvě náhradní alternativy, a sice možnost zaslání elektronické kopie správního spisu do datové schránky nebo poskytnutí elektronické kopie správního spisu na datovém nosiči.
39. Účastník řízení ovšem nepovažuje ani jeden z nabízených způsobů seznámení se s podklady napadeného rozhodnutí za dostatečné a nezajišťující naplnění jeho základních procesních práv, která jsou chráněna na ústavní úrovni v čl. 36 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**Listina**“). Účastník řízení totiž není schopen posoudit, zda mu byla zaslána kompletní a úplná kopie správního spisu. Zejména pak není schopen vyhodnotit, zda Úřad učinil spis předběžného šetření (vedený pod sp. zn. P1165/2015) jako celek součástí spisu správního řízení. V daném správním řízení je navíc správní spis veden v tištěné podobě, tudíž přístup k originálům podkladů může být pro účastníka řízení klíčový, neboť může obsahovat různé interní pokyny, na základě kterých může účastník řízení uzpůsobit strategii své obhajoby.
40. Účastník řízení navíc požádal Úřad o posečkání s dalšími úkony v řízení do doby, než mu bude umožněno provést seznámení se s podklady napadeného rozhodnutí v plném rozsahu,⁹ tomuto ovšem Úřad nevyhověl.
41. Z uvedených důvodů považuje účastník řízení napadené rozhodnutí za nezákonné.

Námítky proti výpočtu pokuty

42. Tento námitkový okruh rozkladu je rozdělen na tři dílčí námítky, a to:

A) Vzorec pokuty nezohledňuje případnou existenci přitěžujících okolností

43. Ustanovení § 22aa odst. 2 ZOHS stanoví, že maximální výše pokuty za porušení § 19a odst. 1 ZOHS je částka 10 000 000,- Kč. V napadeném rozhodnutí ovšem Úřad opominul, že v této

⁸ Pozn. Účastník řízení obdržel od Úřadu Sdělení výhrad dne 20. 10. 2020 (dále též „**Sdělení výhrad**“).

⁹ Viz bod 214 Vyjádření účastníka řízení ze dne 16. 11. 2020.

maximální částce musí být zohledněno i případné navýšení pokuty z důvodu existence přitěžujících okolností,¹⁰ což vychází z metodiky Úřadu *Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*.¹¹

44. Účastník řízení tedy přepočítal výchozí částku pokuty na částku 217 484,5534 Kč.

B) Úřad nesprávně stanovil koeficient času

45. Jelikož Úřad bez objektivně ospravedlnitelných důvodů způsobil průtahy správního řízení, tato skutečnost měla být zohledněna při výpočtu délky trvání protisoutěžního jednání účastníka řízení.

46. Účastník řízení tedy přepočítal koeficient času na hodnotu 1,62.

C) Úřad nezohlednil polehčující okolnosti případu

47. Účastník řízení se neztotožňuje s názorem Úřadu, že v daném případě neexistují polehčující okolnosti, ke kterým by mělo být při výpočtu pokuty přihlédnuto. Účastník řízení předně uvádí, že není vázán tzv. *soft-law*, které Úřad vydává (např. Informační list č. 4/2014) a nemůže mu být kladeno k tíži, že Úřad otálel se zahájením správního řízení po dobu několika let, v jejichž průběhu Úřad vydal několik rozhodnutí týkajících se obdobných případů. Úřad navíc nezohlednil skutečnost, že dosud neexistuje ustálená soudní rozhodovací praxe v obdobných věcech.

48. Účastník řízení tedy navrhuje, aby základní částka pokuty byla snížena o 10 %.

49. Účastník řízení tento námitkový okruh uzavírá tím, že i pokud by Úřad dospěl k závěru, že se účastník řízení svým jednáním dopustil porušení § 19a odst. 1 ZOHS, pak by maximální udělenou pokutou měla být částka 111 000,- Kč.

Petit rozkladu

50. Na základě výše uvedených námitek účastník řízení navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a správní řízení vedené Úřadem pod sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS ve věci možného porušení § 19a odst. 1 ZOHS zastavil. V případě, že by předseda Úřadu neshledal důvody k zastavení výše uvedeného správního řízení, účastník řízení navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc prvostupňovému orgánu k novému projednání.

III. Řízení o rozkladu

51. Prvostupňový orgán neshledal důvody pro postup dle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“), a proto v souladu s § 88 odst. 1 téhož zákona předal spis orgánu rozhodujícímu o rozkladu.

52. Podle § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**přestupkový zákon**“) jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo,

¹⁰ Pozn. V případě existence přitěžujících okolností může být základní částka pokuty zvýšena až o 70 %.

¹¹ Online dostupný zde: <https://www.uohs.cz> › Metodika_pokut_2018_04.

s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.

IV. Použití právních norem

53. Ve vztahu k probíhajícímu správnímu řízení je třeba nejprve upřesnit, které právní normy, resp. jejich znění, se na věc aplikují v rovině procesněprávní a hmotněprávní.
54. V rámci této části rozhodnutí úvodem poznamenávám, že mezi účastníkem řízení a Úřadem není sporu o aplikaci příslušných procesněprávních a hmotněprávních norem. Níže se proto omezím na stručné shrnutí, kdy v podrobnostech odkazuji na napadené rozhodnutí,¹² s jehož závěry se v tomto bodě ztotožňuji.

Procesněprávní normy

55. Procesněprávní úprava předmětného správního řízení je roztržena do několika zákonných předpisů, a to ZOHS, správního řádu a přestupkového zákona. Pro správné posouzení věci je ovšem také rozhodující určit, jaké znění těchto zákonů bude na věc nutné aplikovat. Z hlediska procesního pak platí obecná zásada nepravé retroaktivity procesních norem, tedy že nové procesní právo (jeho změny) platí ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy i pro řízení zahájené přede dnem nabytí jeho účinnosti s tím, že právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí jeho účinnosti, zůstávají zachovány (pokud přechodné ustanovení novelizace nestanoví něco jiného).¹³
56. Obecným procesněprávním předpisem, dle kterého Úřad postupuje při své rozhodovací činnosti je, správní řád. Předmětné správní řízení bylo s účastníkem řízení zahájeno dne 3. 9. 2019, tedy za účinnosti správního řádu ve znění zákona č. 176/2018 Sb. Do dnešního dne byl správní řád dále novelizován zákonem č. 12/2020 Sb. a zákonem č. 403/2020 Sb. Novelizace zákonem č. 12/2020 Sb., účinná od 1. 2. 2020, která změnila způsob a podmínky opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí, žádné přechodné ustanovení vztahující se na novelizovaný text správního řádu neobsahuje. Stejně tak i poslední novela správního řádu provedená zákonem č. 403/2020 Sb., účinná od 1. 1. 2021, upravuje pouze rozhodnutí podmíněně závazným stanoviskem a rovněž neobsahuje přechodná ustanovení. Lze tedy shrnout, že tyto drobné úpravy správního řádu nemají na předmětné správní řízení faktický aplikační dopad. V rámci řízení o rozkladu je tedy aplikován správní řád v platném a účinném znění.
57. Toto správní řízení bylo zahájeno také za účinnosti zákona o přestupcích ve znění zákona č. 285/2018 Sb. Přestupkový zákon představuje *lex generalis* vůči některým dalším speciálním zákonům (včetně ZOHS) a do jejich znění se promítl prostřednictvím tzv. změnového zákona, kterým je zákon č. 183/2017 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017. V období od zahájení předmětného správního řízení do dnešního dne byl tento zákon dvakrát z části derogován nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 vyhlášeným ve Sbírce zákonů dne 26. 2. 2020 pod č. 54/2020 Sb. a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20 vyhlášeným ve Sbírce zákonů

¹² Viz body 59 – 67 napadeného rozhodnutí.

¹³ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 512/05, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1556/2004 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, sp. zn. 1 Azs 55/2006.

dne 22. 7. 2020 pod č. 325/2020 Sb. Z podstaty těchto derogativních rozhodnutí je nutné na ně v průběhu tohoto správního řízení brát ohled. Přestupkový zákon je tedy na věc nutné aplikovat v jeho platném a účinném znění.

58. Speciální procesněprávní úpravu pak ve vztahu k přestupkovému zákonu a správnímu řádu představuje ZOHS. Poslední novelu ZOHS představuje zákon č. 262/2017 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 9. 2017. Znění ZOHS platné a účinné v době zahájení správního řízení se tedy až do vydání tohoto rozhodnutí nezměnilo.
59. Ustanovení § 25a ZOHS stanoví, že není-li zákonem stanoveno jinak, Úřad postupuje v řízení podle správního řádu, s výjimkami výslovně tam uvedenými. **Z pohledu procesněprávních norem tak lze shrnout, že se správní řízení dokončí podle ZOHS v jeho platném a účinném znění, při subsidiárním použití přestupkového zákona¹⁴ a správního řádu, oba v platném a účinném znění.**

Hmotněprávní normy

60. Pokud jde o hmotněprávní kvalifikaci posuzovaného jednání, právní úprava je opět roztříštěná do několika zákonných předpisů – v úvahu připadá aplikace ZOHS a přestupkového zákona.
61. Podle § 2 odst. 1 přestupkového zákona, týkajícího se jeho časové působnosti, se odpovědnost za přešůek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přešůeku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přešůeku příznivější.¹⁵ Určení doby spáchání přešůeku pak upravuje § 2 odst. 3 a odst. 4 přestupkového zákona – rozhodujícím okamžikem je okamžik spáchání přešůeku.
62. Ve výše uvedeném ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona je tedy explicitně obsažena obecná zásada zákazu retroaktivity, resp. zpětné účinnosti zákona, která může být prolomena pouze v případě příznivosti pozdějšího zákona pro pachatele, resp. účastníka řízení (tzv. retroaktivita *in mitius*).¹⁶
63. Jak již bylo řečeno výše, rozhodujícím okamžikem je okamžik spáchání přešůeku, neboť právě tento okamžik determinuje, jaké znění zákona má být na jednání pachatele aplikováno. V této souvislosti je také třeba konstatovat, že vytýkané jednání má dlouhodobý charakter, bylo vedeno společným záměrem udržovat protiprávní stav (závadný z hlediska správního práva)

¹⁴ Pozn. S výjimkou ustanovení vyjmenovaných v § 22b odst. 8 ZOHS.

¹⁵ Pozn. K důvodům přípustnosti této výjimky ze zákazu retroaktivity při správním trestání se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 5 As 104/2013 tak, že: „(...) smyslem veškerých ústavních a mezinárodních záruk pro rozhodování ve věcech trestních je zohlednění toho, že trestání jednotlivce veřejnou mocí představuje jeden z nejintenzivnějších zásahů veřejné moci do autonomní sféry jednotlivce. Fakticky se jedná o použití mocenského donucení, realizaci státního monopolu na násilí, onoho ultima ratio státní existence. Při výkonu této své pravomoci proto musí být veřejná moc svázána celou řadou procesních a materiálních omezení. Jedním z materiálních omezení je právě přesvědčení demokratické většiny o společenské škodlivosti postihovaného jednání formálně vyjádřené v zákoně zakazujícím takové jednání a stanovícím za porušení zákazu příslušný trest (srov. čl. 7 Úmluvy a čl. 39 Listiny). Pokud tento formálně vyjádřený konsensus společnosti odpadne, byť dodatečně, znamenalo by rozhodnutí o vině a trestu (formálně retrospektivně přezkoumané a jako zákonné shledáno soudem) flagrantní porušení zásady proporcionality, neboť uložení trestu (a jeho následné vykonání) by nemohlo sledovat žádný legitimní cíl a představovalo by jen absurdní a formalistickou aplikaci (již mrtvé) litery zákona.“

¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. 9 As 7/2008-55.

a tvoří tedy jeden skutek a jeden správní delikt,¹⁷ u kterých se okamžikem spáchání přestupku rozumí okamžik ukončení deliktního jednání, resp. zahájení správního řízení o něm.¹⁸

64. Úřad tedy posuzuje vytýkané jednání účastníka řízení od 1. 12. 2012 (tj. ode dne účinnosti novely ZOHS provedenou zákonem č. 360/2012 Sb., kterou byla působnost Úřadu rozšířena o dozor nad orgány veřejné správy), do 3. 9. 2019 (tj. do okamžiku doručení oznámení o zahájení správního řízení jeho účastníku).¹⁹ Hmotněprávní úpravou, která má být na deliktní odpovědnost účastník řízení aplikována, je tedy ZOHS ve znění účinném k okamžiku přerušení jednoty skutku (3. 9. 2019), tedy v jeho aktuálním a účinném znění.
65. Subsidiárně použitelným právním předpisem je dále i přestupkový zákon. Po zahájení předmětného správního řízení v něm došlo k několika změnám v důsledku derogace § 112 odst. 2 přestupkového zákona Ústavním soudem.²⁰ Důsledky těchto derogačních změn ovšem nezpůsobují změny té hmotněprávní úpravy, která byla aplikována na odpovědnost účastníka řízení za jednání postihované Úřadem a tato nová úprava přestupkového zákona tedy není pro účastníka řízení příznivější.²¹
66. Z pohledu hmotněprávních norem tak **lze shrnout, že se správní řízení dokončí podle ZOHS v jeho platném a účinném znění, při subsidiárním použití přestupkového zákona, ve znění zákona č. 285/2018 Sb.**

V. Přezkum napadeného rozhodnutí

Obecné poznámky

67. Prvostupňový orgán Úřadu shledal, že účastník řízení porušil ustanovení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS tím, že vydal OZV, kterými povolil na území města provozování hazardních her a provozování provozoven na přesně definovaných adresách uvedených v příloze č. 1 k přijatým OZV, aniž by výběr těchto konkrétních adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Prvostupňový orgán tak dospěl k závěru, že jednání účastníka řízení v období od 1. 12. 2012 do 3. 9. 2019 bylo způsobilé bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her a v období od 1. 12. 2012 do 31. 12. 2016 bylo jednání účastníka řízení rovněž způsobilé bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování provozoven.
68. Ustanovení § 19a bylo do ZOHS vloženo zákonem č. 360/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 12. 2012. Z historického hlediska se však nejedná o právní úpravu zcela novou, neboť se obdobné ustanovení nacházelo již v § 18 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské

¹⁷ Pozn. Prvostupňový orgán jednání účastníka řízení v této věci kvalifikoval jako trvající přestupek (blíže k této problematice viz dále).

¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 5 A 164/2002 i například recentní rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. 30 Af 17/2019.

¹⁹ Pozn. Správní řízení č. j. ÚOHS0329/2019/VS-24361/2019/830/VVo bylo zahájeno doručením oznámení o jeho zahájení účastníku řízení dne 3. 9. 2019 ve 13:31 hod. v důsledku přihlášení se oprávněné osoby do datové schránky účastníka řízení.

²⁰ Blíže viz bod 57 tohoto rozhodnutí.

²¹ Pozn. ZOHS obsahuje v § 23 speciální úpravu týkající se zániku odpovědnosti za přestupek.

soutěže, ve znění pozdějších předpisů, a to po celou dobu účinnosti tohoto předpisu, tj. od roku 1991 do roku 2001, kdy byl tento zákon nahrazen ZOHS.

69. V návaznosti na přijetí novely č. 360/2012 Sb. a včlenění § 19a do ZOHS, Úřad analyzoval problematiku narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy a za účelem obeznámení orgánů veřejné správy s tím, jak bude dané ustanovení ZOHS vykládáno, vydal na konci roku 2014 metodický dokument – Informační list č. 4/2014 (dále též „**Informační list č. 4/2014**“).²² V Informačním listu č. 4/2014 Úřad předně uvedl, že aplikací ustanovení § 19a ZOHS ve znění zákona č. 360/2012 Sb. na činnost orgánů veřejné správy se bude zabývat pouze v případech, kdy orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, tj. pokud orgán veřejné správy vystupuje vůči adresátům předmětného jednání v nadřazeném (vrchnostenském) postavení. Nadto Úřad vyjádřil přesvědčení, že tam, kde budou proti jednání orgánu veřejné správy existovat řádné opravné prostředky (např. soudní přezkum individuálních správních aktů), nebude zpravidla dán prostor pro zásah Úřadu. Konečně pak Úřad deklaroval, že v jednotlivých případech bude zohledňovat, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl a jestli je narušení hospodářské soutěže nezbytné k naplnění takového cíle a zároveň zda je mu přiměřené. Jinak řečeno, Úřad v Informačním listu č. 4/2014 uvádí, že postihovat bude jenom takové (protisoutěžní) jednání orgánu veřejné správy, které nebude objektivně ospravedlnitelné.
70. V rámci zjištění předvídatelnosti postupu Úřadu při vyhodnocování činnosti orgánů veřejné správy v souvislosti s možným narušením hospodářské soutěže dle § 19a ZOHS Úřad publikoval v předmětném Informačním listu č. 4/2014 seznam otázek (tzv. *checklist*), který by si měl orgán veřejné správy položit před přijetím opatření, jež by mohlo mít dopad na soutěžní prostředí. Pomocí těchto otázek a odpovědí na ně tak Úřad usnadnil orgánům veřejné správy identifikaci případů, kdy by mohla být hospodářská soutěž narušena a dále přispěl nalézání řešení, která k tomuto negativnímu dopadu nepovedou. Uvedený *checklist* jistě nedokáže dokonale a důkladně postihnout všechny možné situace do celé jejich hloubky, avšak pro prvotní posouzení dopadů jednání orgánů veřejné správy plní svoji funkci dostatečně. Informační list č. 4/2014 dále doplňuje *checklist* o několik ilustrativních případů, které by bylo možné považovat za protisoutěžní a v rozporu s § 19a ZOHS.
71. Přístup Úřadu k posuzování jednání orgánů veřejné správy v souvislosti s možným narušením hospodářské soutěže dle § 19a ZOHS ve znění zákona č. 360/2012 Sb. (tak, jak je popsán v Informačním listu č. 4/2014) se do značné míry odrazil v novele ZOHS provedené zákonem č. 293/2016 Sb. Obecná klauzule daného přestupku obsažená v § 19a odst. 1 ZOHS je nově upřesněna v tom smyslu, že postihuje pouze takové jednání orgánu veřejné správy, které bylo učiněno při výkonu veřejné moci²³, a zároveň není objektivně ospravedlnitelné. Z důvodu návodnosti bylo dále ustanovení § 19a ZOHS doplněno o demonstrativní výčet jednání, která mohou naplnit skutkovou podstatu narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy. Příslušného přestupku se tak dopustí orgán veřejné správy, který při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů naruší hospodářskou soutěž zejména tím, že zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže nebo vyloučí soutěž na relevantním trhu. V § 19a odst. 2 ZOHS potom

²² Online dostupný na: http://www.uohs.cz/download/Informacni_listy/2014/Infolist_4-2014_web.pdf.

²³ Pozn. Výkonem veřejné moci je myšleno takové jednání, při kterém orgány veřejné správy vystupují ve vrchnostenském postavení, tj. když uplatňují veřejnou moc.

zákonodárce zakotvil negativní vymezení aplikace předmětného ustanovení; Úřad tak nevykonává dozor nad činností orgánů podle odstavce 1 tohoto ustanovení, která je prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu. Porovnáme-li současnou právní úpravu s výkladem prezentovaným v Informačním listu č. 4/2014, dojdeme k závěru, že Úřad po celou dobu existence ustanovení § 19a ZOHS zastává k jeho výkladu a aplikaci koherentní přístup, přičemž právní náhled na danou problematiku lze i nadále považovat za správný a aktuální.²⁴

72. Vedle Informačního listu č. 4/2014, jenž se zabývá otázkou aplikace ustanovení § 19a ZOHS v obecné rovině, vydal Úřad v druhé polovině roku 2014 také stanovisko vztahující se přímo k jedné z problematických oblastí, kde existuje obava, že by mohlo docházet k narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy, a to sice oblasti regulace provozu loterií a jiných obdobných her obcemi – Stanovisko Úřadu k loteriím (dále též „**Stanovisko Úřadu**“).²⁵ Úřad v tomto dokumentu předestřel základní principy, které by obce měly při regulaci loterií obecně závaznými vyhláškami respektovat, aby se jejich postup nedostal do rozporu se soutěžním právem. Stanovisko Úřadu k loteriím zejména objasňuje náhled Úřadu na posuzování nutnosti a přiměřenosti omezování hospodářské soutěže ve vztahu k cílům regulace, jež jsou obcemi sledovány. Úřad ve Stanovisku Úřadu apeluje na obce, aby jimi přijatá pravidla regulace byla pokud možno obecná a nikoliv diskriminační a dále, aby obce nejpozději k 1. 1. 2015 zveřejnily všechna kritéria, na základě kterých se regulace na jejich území uplatňuje, a to s dostatečným předstihem, aby se s nimi dotčené subjekty měly možnost seznámit. Závěrem Úřad vyzval obce, aby v případě, že jejich dosavadní regulace neodpovídá principům publikovaným v předmětném Stanovisku Úřadu, zjednaly k tomuto datu nápravu.
73. Nad rámec výše uvedeného připomínám, že konkrétní pravomoc obcí regulovat svými obecně závaznými vyhláškami provozování loterií byla s účinností do 31. 12. 2016 obsažena v § 50 odst. 4 zákona o loteriích, na základě kterého mohla obec prostřednictvím obecně závazných vyhlášek stanovit, že konkrétní typ loterie může být provozován pouze na místě a v čase danou obecně závaznou vyhláškou určeným nebo stanovit, na kterém místě a v jakém čase je provozování uvedeného typu loterie zakázáno anebo úplně zakázat provozování loterií (či konkrétního typu loterie) na celém území obce. K dané pravomoci obce regulovat provozování loterií prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vydalo rovněž Ministerstvo vnitra svůj metodický pokyn (dále též „**Právní výklad**“).²⁶ Dne 1. 1. 2017 dále nabyl účinnosti zákon o hazardních hrách, přičemž toto zmocnění obcí nalezneme v jeho § 12.²⁷ Dle platné právní úpravy tak obce postupují v souladu s tímto ustanovením, dle přechodných ustanovení zákona

²⁴ Srov. Kindl, J., Munková, J.: *Zákon o ochraně hospodářské soutěže*. Komentář. 3. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 398.

²⁵ Online dostupné na: <http://www.uohs.cz/cs/informacnicentrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/1859-obcesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskousoutez.html>.

²⁶ Srov. *Právní výklad odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných obdobných her na území obce*. (Pozn. stav k 1. 4. 2015). Online dostupné na: www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx.

²⁷ Pozn. Ačkoliv zákon o hazardních hrách používá jinou terminologii, podstata daného zmocnění obce zůstala stejná.

o hazardních hrách však obce nemají povinnost v návaznosti na novou právní úpravu přijímat nové obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií.²⁸

Posouzení věci

74. Vzhledem ke skutečnosti, že dílčí námitky v rámci jednotlivých okruhů námitek rozkladu se značně překrývají či se přímo opakují, tyto budou dále vypořádány na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka řízení. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.²⁹ Především z důvodů četného prolínání a opakování námitek na vícero místech rozkladu upozorňuji, že takovou námitkou jsem se zabýval pouze jednou a není proto vypořádána znovu v rámci každého námitkového okruhu, do kterého ji účastník řízení opětovně zasadil či ji tam zopakoval.
75. Úřad jako správní orgán (ať už se jedná o řízení před prvostupňovým orgánem, nebo řízení o rozkladu) také není povinen zodpovídat účastníku řízení hypotetické otázky, které s předmětem správního řízení přímo nesouvisí a polemizovat s jeho nastíněnými způsoby řešení. Je zde proto namíste připomenout, že úkolem řízení o rozkladu je toliko pouze přezkum napadeného rozhodnutí co do stránky jeho zákonnosti. Z tohoto důvodu se nebudu dále zabývat například polemikou účastníka řízení nad tím, zda v obchodním centru Olympia Brno (U Dálnice 777, 664 42 Modřice) panují homogenní soutěžní podmínky či nikoliv,³⁰ ani jeho polemikou nad efektivností postupu Úřadu dle § 19a odst. 1 ZOHS.

K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí – nedostatečné vymezení relevantního trhu

76. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje účastník řízení v tom, že Úřad nedostatečně vymezil relevantní trh, na kterém mělo dojít k narušení hospodářské soutěže, a to jak z pohledu geografického, tak z pohledu produktového. Účastník řízení namítá, že z pohledu geografického měl být relevantní trh vymezen jako celé území České republiky (účastník řízení je toho názoru, že trh provozování hazardních her lze považovat na celém tomto území za homogenní). Vzhledem k produktovému vymezení relevantního trhu se účastník řízení domnívá, že tento měl být Úřadem vymezen jako trh nabídky provozovatelů nebytových prostor a rovněž rozčleněn podle jednotlivých druhů hazardních her, neboť mezi jejich jednotlivými druhy spatřuje značné rozdíly.

²⁸ Srov. § 138 odst. 2 zákona o hazardních hrách: „*Obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se považují za obecně závazné vyhlášky vydané podle § 12.*“

²⁹ Srov. blíže rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. 7 As 79/2012; ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. 7 As 182/2012 a ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. 1 Afs 88/2013.

³⁰ Viz body 70 a 71 rozkladu.

77. Definování relevantního trhu je v rovině soutěžního práva stěžejní a základní složkou pro posouzení možného protisoutěžního jednání.³¹ Stejně tak je „(...) *definice relevantního trhu důležitá pro určení dopadu na hospodářskou soutěž (...)*“.³² Zákonný text § 2 odst. 2 ZOHS vychází zejména z textu Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství (97/C 372/03) (dále též „**Sdělení Komise k relevantnímu trhu**“), které v bodě 2 uvádí: „*Definice trhu je nástrojem pro stanovení a vymezení hranic hospodářské soutěže mezi podniky. Slouží ke stanovení rámce, v rámci něhož Komise uplatňuje politiku hospodářské soutěže. Hlavním záměrem definice trhu je systematicky zjišťovat konkurenční omezování, jimž zúčastněné podniky čelí. Cílem definice trhu, jak pokud jde o výrokový trh, tak o zeměpisný trh, je zjistit skutečné soutěžitele dotyčných podniků, kteří mohou omezovat chování uvedených podniků a bránit jim, aby se chovaly svobodně, aniž by byly podrobeny účinnému konkurenčnímu tlaku.*“ Relevantní trh se tak vymezuje z hlediska produktového (výrokového/ věcného), geografického a časového.
78. Vymezení relevantního trhu má přitom sloužit k „(...) *nalezení hranic, kdy dochází ke střetu s konkurencí, tj. kde se skutečně projevuje příslušné soutěžní jednání, kde dochází ke konkurenčním tlakům a kde tak existují hranice oddělující jednotlivé relevantní trhy od sebe navzájem.*“³³ „*Účelem vymezení relevantního trhu pak je zjistit, které produkty jsou navzájem tak blízkými substituty, že vyvíjejí konkurenční tlak na chování dodavatelů těchto výrobků.*“³⁴ Při posouzení možného protisoutěžního jednání tedy musí Úřad provést objektivní úvahu, na jejímž základě je pak schopen rozhodnout o případném protiprávním jednání soutěžitele.³⁵ K problematice vymezení relevantního trhu odborná literatura také dodává, že: „(...) *definice trhu není cílem sama o sobě. Spíše je pomocným nástrojem pro posouzení hospodářské soutěže tím, že identifikuje zaměnitelné výrobky nebo služby s těmi, které nabízejí na trhu strany, které jsou předmětem šetření.*“³⁶
79. Prvostupňový orgán se v tomto případě vymezením relevantního trhu z hlediska geografického zabýval v bodě 58 napadeného rozhodnutí. Prvostupňový orgán uvedl, že pro trh služeb je pravidlem menší teritoriální rozsah – konečným spotřebitelem služeb je fyzická osoba, která zpravidla nebude ochotna cestovat za službami do vzdálených míst. Trh služeb hazardních her je tedy třeba geograficky vymezit jako lokální, přičemž vzhledem k rozsahu působnosti OZV dovedl prvostupňový orgán vymezení relevantního trhu z hlediska geografického jako území města Lysá nad Labem. Jsem přesvědčen o tom, že jiné geografické vymezení relevantního trhu nepřipadá v úvahu, a to z níže uvedených důvodů.

³¹ Srov. např. rozsudek Tribunálu ze dne 10. 3. 1992 v případě T-68/89 Societa Italiano Vetro (SIV) v. Commission (Italian Flat Glass): „*The Court considers, on the contrary, that the appropriate definition of the market in question is a necessary precondition of any judgment concerning allegedly anti-competitive behaviour.*“

³² Převzato z Bellamy & Child. *European community law od competition*. 6. vydání. Oxford New York: Oxford university press, 2008, str. 244.

³³ Viz Kindl, J., Munková J.: *Zákon o ochraně hospodářské soutěže*. Komentář. 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 63.

³⁴ Viz JONES, A. SUFRIN, B. *EU Competition Law*. 6. vydání. Oxford: Oxford university press, 2016, str. 56.

³⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, č. j. 2 Afs 82/2012–134: „*Posuzování 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.*“

³⁶ Viz JONES, A. SUFRIN, B. *EU Competition Law*. op. cit. str. 56.

80. Podle definice relevantního trhu dle § 2 odst. 2 ZOHS se relevantním trhem rozumí (zvýraznění doplněno): „(...) *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 sousedních území.***“ V případě regulace hazardu na území obcí přitom platí, že každá obec má právo na svém území provozování hazardu v souladu se zákonem regulovat.³⁷ Jedná se přitom o výkon ústavně garantovaného práva obce na samosprávu. Je sice pravdou, že podmínky pro provozování hazardu na území České republiky jsou centrálně stanoveny zákonem, každá obec si však může na svém území stanovit pro jejich provozování ještě další podmínky, a to prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Geografický relevantní trh je tak do velké míry determinován právě působností a dopadem obecně závazné vyhlášky. Z tohoto důvodu není vhodné a účelné jiné určení geografického relevantního trhu než právě územím dané obce, na kterém daná obecně závazná vyhláška působí, neboť je to právě konkrétní obecně závazná vyhláška, která formuje soutěžní prostředí, a dostatečně homogenní podmínky jsou dány pouze a jen na tomto území. Zároveň platí, že každá obec vykonává toto právo zcela individuálně, a každá jiná i sousedící obec může pro regulaci hazardu zvolit zcela odlišnou podobu.
81. Účastník řízení v rozkladu stručně uvádí, že relevantní trh provozování hazardních her lze považovat za homogenní na území celé České republiky. Tento nijak neodůvodněný a zcela subjektivní názor účastníka řízení ovšem neobstojí nejen oproti výše uvedenému, ale i oproti judikatuře správních soudů, která se problematikou vymezení relevantních trhů u tohoto typu případů již několikrát v minulosti zabývala. Prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek Bílina, ve kterém Krajský soud v Brně uvedl (zvýraznění doplněno): „*Ačkoliv je pravdou, že oblast herního průmyslu je na území České republiky jednotně regulována zákonem a na relevantních trzích působí ekonomicky silní soutěžitelé celorepublikově, je však třeba vzít v úvahu, že v případě provozování loterií a jiných podobných her a provozování provozoven k jejich účelu sloužících dochází jako i v nyní projednávané věci k autonomním regulačním opatřením, jenž zásadně ovlivňují relevantní trh zboží. (...) **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.***“
82. Je nutné zde připomenout, že výše uvedené koncepce a závěry odpovídají mimo jiné i rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“), který pro relevantní geografický trh stanovil tuto definici: „*Příležitosti pro hospodářskou soutěž dle článku 82 Smlouvy musí mít spojitost s konkrétními rysy produktu a s referencemi na přesně definovanou geografickou oblast, kde je produkt nabízen a kde jsou podmínky soutěže dostatečně homogenní.*“³⁸ Vymezení geografického relevantního trhu obsahuje i Sdělení Komise k relevantnímu trhu, kde je uvedeno (zvýraznění doplněno): „*Relevantní zeměpisný trh zahrnuje oblast, ve které se dotyčné podniky účastní dodávky a poptávky výrobků nebo služeb, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé a která může být odlišena od sousedních zeměpisných oblastí, **protože zejména podmínky hospodářské soutěže jsou***“

³⁷ Viz § 12 zákona o hazardních hrách.

³⁸ Cit. rozsudek SDEU ze dne 14. 2. 1978 ve věci *United Brands Company & United Brands Continental BV proti Komisi*, sp. zn. 22/76.

v těchto oblastech zjevně odlišné.³⁹ Ve vztahu k nyní projednávané věci si tedy nelze představit, že by mohl být geografický relevantní trh vymezen jinak, než jako území, na kterém byly OZV uplatňovány – tedy území města Lysá nad Labem.

83. Co se týče tvrzení účastníka řízení o tom, že Úřad pochybil, pokud vzhledem k vymezení geografického relevantního trhu neprovedl ekonomickou analýzu spotřebitelského chování (zda a jak jsou spotřebitelé ochotni cestovat za uspokojením svých potřeb), je nutné i s tímto nesouhlasit. K tomuto odkazují například na komentářovou literaturu k § 3 správního řádu: *„Správní orgán zjišťuje stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytně nutném pro soulad prováděného úkonu s § 2. Správní orgán tedy není povinen, ale ani oprávněn, zjišťovat tzv. objektivní stav věci, nýbrž zjišťuje pouze ty skutečnosti, které potřebuje znát pro to, aby mohl určitý úkon provést. Z této zásady vyplývá, že za zjištění stavu věci, tedy skutkových okolností, jejichž znalost je nezbytná pro provedení úkonu, odpovídá správní orgán. Tyto okolnosti se zjišťují pouze v nezbytně nutné míře, není třeba zjišťovat skutečnosti, které nemohou výsledek postupu ovlivnit.“*⁴⁰ a konkrétněji i na rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2010, č. j. 8 Afs 48/2007- 235, podle něhož: *“(…) při vymezování relevantního trhu posuzuje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zastupitelnost jednotlivých plnění pohledem konečného spotřebitele; není přitom vždy nutné se konečných spotřebitelů dotazovat, postačí kvalifikovaná úvaha v tomto směru.“*⁴¹ Pokud je tedy Úřadu z jeho prošetřovací a rozhodovací praxe i judikatury správních soudů známo, že při vymezování geografického relevantního trhu ve věcech porušení § 19a ZOHS je nutné vycházet z působnosti a dopadů obecně závazných vyhlášek a provádět další ekonomické analýzy spotřebitelského chování se nejeví jako účelné.
84. K otázce vymezení relevantního trhu z hlediska produktového odkazují na body 49 – 57 napadeného rozhodnutí, kde se jí podrobně zabýval prvostupňový orgán, přičemž s tam uvedenými úvahami se plně ztotožňují a odkazují na ně. Pro úplnost opakují, že za dobu účinnosti zákona o loteriích (tedy do 31. 12. 2016) se na uspokojování potřeb spotřebitelů v oblasti hazardních her podílely dva typy soutěžitelů, kteří si navzájem nekonkurovali, a to provozovatelé hazardních her (loterií) a provozovatelé provozoven hazardních her. Provozovatelé provozoven nebyli těmi, kteří by nabízeli služby hazardních her, ale nabízeli pouze prostor, kde k poskytování těchto služeb mohlo docházet od provozovatelů hazardních her. Jelikož zákon o hazardních hrách poměrně zásadně upravil podmínky provozování hazardních her, dospěl prvostupňový orgán ke správnému závěru, že od doby účinnosti zákona o hazardních hrách (1. 1. 2017) již nelze produktový trh rozdělovat tak, jak tomu bylo za účinnosti zákona o loteriích, neboť hazardní hry a herní prostor již mohl provozovat pouze týž soutěžitel. Prvostupňový orgán tedy v bodě 57 napadeného rozhodnutí zcela správně shrnul, že: *„(…) relevantním trhem (jenž mohl být jednáním města dotčen) byl v posuzovaném případě trh provozování loterií/hazardních her a trh provozování provozoven (ten pouze do 31. prosince 2016).“*

³⁹ Cit. EVROPSKÁ KOMISE (1997), *Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství*, Official Journal of the European Community (C 372/5), odst. 9.

⁴⁰ TOBEK, Ivan, HRUŠKA, Karel a VOŘÍŠEK, Petr. *Správní řád*. 1. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-33-4.

⁴¹ Pozn. NSS se v rozsudku zabýval nutností provést analýzu spotřebitelského chování vzhledem k jednotlivým nabízeným plněním, nikoliv zaměnitelností různých geografických území, ale nelze spatřit důvod, aby jím zjištěné závěry nebyly aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc.

85. Nemohu se také ztotožnit s názorem účastníka řízení, že Úřad v napadeném rozhodnutí nijak neodůvodnil, jaká specifika se za účinnosti zákona o loteriích pojila s provozováním provozoven určených mj. k provozování hazardních her. Právní úpravou provozování hazardních her dle zákona o loteriích a zákona o hazardních hrách se prvostupňový orgán zabýval v bodech 50 – 55 napadeného rozhodnutí a závěry ze zjištěných skutečností shrnul v bodě 56 napadeného rozhodnutí.⁴²
86. Námitkou účastníka řízení o zařazení všech nebytových prostor do produktového vymezení relevantního trhu se prvostupňový orgán zabýval v napadeném rozhodnutí v bodech 151 – 152, přičemž neshledávám na tam uvedených závěrech vady.
87. Vymezení relevantního trhu z produktového hlediska na trh provozování provozoven a trh provozování hazardních her nepovažuje za vadné ani Krajský soud v Brně, který se obdobnou problematikou již několikrát zabýval.⁴³ Vymezením relevantního trhu z hlediska produktového se zabýval i SDEU například v rozsudku ze dne 13. 2. 1979 ve věci Hoffman-La Roche & Co. AG proti Komisi, sp. zn. 85/76, ve kterém v bodě 32 uvedl: *„Koncept relevantního trhu naznačuje, že na trhu může být efektivní soutěž mezi produkty, které jej tvoří a předpokládá, že mezi nimi existuje dostatečná míra zaměnitelnosti a to mezi všemi produkty tvořícími částí stejného trhu, přičemž musíme brát v potaz specifický účel těchto produktů.“* Ve Sdělení Komise je přitom možné nalézt i toto vymezení věcného relevantního trhu: *„Relevantní výrobní trh zahrnuje všechny výrobky a/nebo služby, které jsou spotřebitelem s ohledem na jejich vlastnosti, ceny a zamýšlené použití považovány za zaměnitelné nebo zastupitelné.“*⁴⁴
88. Stran opačného názoru účastníka řízení o vhodnosti členění relevantního produktového trhu na více dílčích trhů (trh živé hry, trh technické hry, trh turnajů malého rozsahu a trh binga) jsem toho názoru, že takové rozdělení by nebylo účelné. Pro vymezení produktového relevantního trhu v oblasti hraní hazardních her je nutné vzít v potaz vzájemnou zastupitelnost jednotlivých druhů hazardních her a jejich společných rysů – jejich fungování na principu náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry, přičemž na základě těchto kritérií nelze dospět k názoru, že jsou tyto hazardní hry navzájem nezastupitelné a tedy že netvoří jeden relevantní trh. Navíc i pokud by jednání účastníka řízení bylo posuzováno jednotlivě na takto rozdělených samostatných produktových relevantních trzích, na celkovém posouzení věci by se nic nezměnilo, pouze by znevýhodnění soutěžitelů bylo konstatováno na více těchto produktových relevantních trzích. Skutečnost, že pro živou hru, technickou hru, turnaje malého rozsahu a binga bylo v napadeném rozhodnutí použito souhrnného označení „hazardní hry“, není pro účastníka řízení nepříznivé.
89. Ve vztahu k tomuto námitkovému okruhu je také vhodné odkázat na ustálenou soudní rozhodovací praxi k výkladu institutu „nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí“ jako takového. Například NSS k tomu s odkazem na další judikaturu uvádí následující: *„Nepřezkoumatelnost rozhodnutí musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody,*

⁴² Pozn. Z faktu, že účastník řízení přímo cituje z bodu 50 napadeného rozhodnutí (přičemž z této citace záměrně vynechal první větu tohoto bodu), lze usuzovat, že si je plně vědom obsahu tohoto i následujících bodů napadeného rozhodnutí týkajících se vymezení relevantního trhu.

⁴³ Srov. např. rozsudek Bílina.

⁴⁴ Cit. EVROPSKÁ KOMISE (1997), *Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství*, Official Journal of the European Community (C 372/5), odst. 7.

pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztahovat jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Jak již bylo opakovaně judikováno (viz rovněž shora), správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námítkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námítky jako celek neobstojí.“⁴⁵ Výše uvedený postup shledal konformním i Ústavní soud a další soudní senáty NSS.⁴⁶

90. Rozhodnutí správního orgánu není nepřezkoumatelné, pokud je odpověď na dílčí námítku alespoň implicitně obsažena ve vypořádání jiné námítky nebo pokud správní orgán postaví proti námítkám vlastní ucelenou argumentaci, vedle níž námítka neobstojí, jak opakovaně judikoval NSS.⁴⁷ Uvedené platí tím spíše, že většina rozkladových námitek je „(...) převážně pokračování polemiky neúspěšného účastníka řízení, bránícího se dozorové činnosti (...)“ Úřadu.⁴⁸
91. Vzhledem k výše uvedenému a na základě posouzení napadeného rozhodnutí považuji proto tímto námítku nepřezkoumatelnosti – nedostatečného vymezení relevantního trhu, která by měla dosahovat intenzity vyžadující zrušení napadeného rozhodnutí, za nedůvodnou, neboť z napadeného rozhodnutí lze seznat, jakými úvahami se prvostupňový orgán řídil a z jakých důvodů dospěl k jednotlivým právním závěrům. Nyní přezkoumávané OZV byly vydány v rámci pravomoci města Lysá nad Labem a byly uplatňovány na jeho katastrálním území. Relevantní trh je proto v napadeném rozhodnutí vymezen správně a dopady dané regulace jsou v něm následně na daném relevantním trhu správně identifikovány.⁴⁹

K námítce nesplnění podmínek aplikace § 19a odst. 1 ZOHS

92. V rámci tohoto námítkového okruhu účastník řízení uvádí, že § 19a odst. 1 ZOHS není na obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování hazardních her a provozování provozoven aplikovatelný. K případnému omezení hospodářské soutěže totiž dle účastníka řízení nedochází z důvodu přijetí obecně závazné vyhlášky, ale správním rozhodnutím vydaným podle zákona o loteriích/ podle zákona o hazardních hrách. Správní rozhodnutí přitom nespádají pod dozorovou pravomoc Úřadu, a to vzhledem k ustanovení § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS a jsou dále přezkoumatelná ve správním soudnictví. Účastník řízení se proto domnívá, že napadené rozhodnutí je nezákonné a věcně nesprávné.

⁴⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2020, sp. zn. 5 Afs 111/2019.

⁴⁶ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. 9 As 221/2014, nebo ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 8 Afs 267/2017.

⁴⁷ Viz například rozsudky NSS ze dne 29. 10. 2020, sp. zn. 1 Afs 68/2020, ze dne 10. 12. 2020, sp. zn. 7 As 182/2020, ze dne 30. 10. 2020, sp. zn. 4 Afs 178/2020 nebo ze dne 18. 12. 2020, sp. zn. 5 As 279/2020.

⁴⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2021, sp. zn. 5 As 140/2019.

⁴⁹ Viz body 48 – 58 napadeného rozhodnutí.

93. Úřad nemá v úmyslu rozporovat názor účastníka řízení, že do správního řízení či soudního řízení správního proti rozhodnutí obce/města o nepovolení umístění herního prostoru nepřísluší Úřadu vstupovat. Úřad je ovšem ZOHS povolán k zásahu tam, kde se orgán územní samosprávy dopustí jednáním při výkonu samosprávy narušení hospodářské soutěže – přitom jde o mnohem širší okruh možných jednání než jen jednání při vydání obecně závazné vyhlášky.⁵⁰ Dojde-li Úřad k závěru, že obecně závazná vyhláška narušuje hospodářskou soutěž, uvede to ve svém rozhodnutí. Své pravomocné rozhodnutí o rozporu obecně závazné vyhlášky se ZOHS zašle Úřad Ministerstvu vnitra, které v rámci své dozorové pravomoci učiní kroky ke zrušení obecně závazné vyhlášky (neučiní-li tak sám orgán územní samosprávy, který vyhlášku vydal).⁵¹ Tím dojde k odstranění protisoutěžních účinků obecně závazné vyhlášky vůči všem, na které dopadala (vůči těm, kterým provozování hazardních her a provozování provozoven bezdůvodně povoleno nebylo, a i těm, kterým povoleno bylo) a zajištění prostoru pro nové nastavení regulace v souladu se ZOHS. Jde tedy o širší dosah dozorové pravomoci sledující nápravu vůči všem subjektům, čímž se liší od nápravy, jíž se případně dostane individuálnímu soutěžiteli, který využije obranu cestou správního soudnictví. Jinak řečeno, Úřad má ve vztahu k normotvorbě územních samosprávných celků pravomoc konstatovat narušení hospodářské soutěže a uložit za takové porušení peněžitou pokutu i bez toho, aby existovalo soudně přezkoumatelné rozhodnutí o povolení/ nepovolení umístění herního prostoru na území obce, neboť se jedná o dvě na sobě nezávislá řízení.
94. Rovněž k tomuto odkazují na rozsudek Děčín, jímž byla zamítnuta žaloba statutárního města Děčín proti pravomocnému správnímu rozhodnutí Úřadu ve věci obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardu na území města Děčín. Krajský soud v Brně v daném případě shledal, že zde byl dán prostor pro zásah Úřadu, neboť je přípustné, aby dopady normotvorné činnosti obcí vedly k jejich deliktní odpovědnosti z důvodu porušení zákonem chráněného zájmu (konkrétně ochrany hospodářské soutěže). Skutečnost, že se Krajský soud v Brně v tomto rozsudku zabýval kolizí § 123 zákona o obcích a § 19a ZOHS, nebrání tomu, aby na v něm uvedené obecné závěry prvostupňový orgán odkázal i v nyní posuzované věci. Nejedná se tedy ze strany Úřadu o jakékoliv „podsouvání“ této argumentace účastníku řízení ani o argumentaci „nepřesnou či účelově zavádějící“, jak tvrdí účastník řízení.
95. Účastník řízení sice odkazuje v rozkladu na náleze Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (dále též „**nález Bílina**“), ve kterém se Ústavní soud zabýval zrušením protisoutěžní obecně závazné vyhlášky města Bílina, ovšem vyvozuje z něj nesprávné závěry. V bodě 27 nálezu Bílina Ústavní soud jasně uvedl, že otázka rozsahu oprávnění Úřadu podle § 19a ZOHS (tedy zda se vztahuje i na obecně závazné vyhlášky obcí) je předmětem řízení vedeného u Krajského soudu v Brně. Krajský soud v Brně přitom již dříve, a to ve výše zmiňovaném rozsudku Děčín, toto oprávnění Úřadu potvrdil a na tomto názoru následně setrval i v rozsudku Bílina a dalších rozsudcích zabývajících se obdobnou problematikou.
96. Na tomto místě je také vhodné připomenout, že dle § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**SŘS**“) platí, že soud i bez návrhu zruší rozhodnutí, které trpí vadami vyvolávajícími nicotnost posuzovaného rozhodnutí. Za vady způsobující nicotnost správního rozhodnutí pokládá soudní praxe především

⁵⁰ Pozn. Na to upozornil prvostupňový orgán v bodě 155 napadeného rozhodnutí.

⁵¹ Pozn. Úřad není povolán k tomu, aby tento zákonem stanovený postup posuzoval z hlediska jeho efektivity, jak se snaží naznačit účastník řízení v bodě 97 rozkladu.

nedostatek pravomoci správního orgánu vydat rozhodnutí, neboť k tomu není oprávněn. Takové rozhodnutí stojí mimo zákon, nemůže zakládat ničí práva a povinnosti, a to v případě absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu⁵² nebo nedostatku právního podkladu pro vydání rozhodnutí.⁵³ Z judikatury a textu ustanovení § 76 odst. 2 SŘS pak rovněž vyplývá, že k nicotnosti přihlíží soud z úřední povinnosti a není tedy nutné ji v žalobě namítat.⁵⁴

97. Pokud by § 19a ZOHS nebyl v obdobných případech aplikovatelný na posuzování obecně závazných vyhlášek regulujících hazard (nenaplnění podmínek jeho použití), jak namítá účastník řízení, pak by Úřad nebyl nadán pravomocí vydat nejen nyní napadané rozhodnutí, ale i rozhodnutí vydaná v souvislosti s porušením § 19a ZOHS v minulosti. Jak je uvedeno výše, některá z těchto rozhodnutí Úřadu již Krajský soud v Brně přezkoumával, ale jejich nicotnost neshledal. Krajský soud v Brně se naopak meritorně zabýval danými rozhodnutími a aproboval tak aplikovatelnost § 19a ZOHS na posuzování obecně závazných vyhlášek regulujících loterijní hry, resp. hazardní hry v případech, které jsou ve své podstatě totožné i s nyní řešeným případem.
98. Je tedy možné uzavřít, že tento námitkový kruh je jako celek nutno odmítnout pro nedůvodnost.

K námitce nesprávné kvalifikace jednání účastníka řízení jako (jediný) trvajících přestupek

99. V tomto námitkovém okruhu účastník řízení tvrdí, že Úřad chybně kvalifikoval jeho jednání jako jeden trvajících přestupek. Dle účastníka řízení by jeho jednání mělo být kvalifikováno jako jednotlivé přestupky ve vícečinném souběhu stejnorodém, kdy přijetí každé jednotlivé obecně závazné vyhlášky je samostatným přestupkem. Jako další alternativu kvalifikace jeho jednání navrhuje účastník řízení posuzovat je jako pokračování v přestupku ve smyslu § 7 přestupkového zákona či přijetí každé jednotlivé obecně závazné vyhlášky jako počátek samostatného trvajících přestupku. V případě kvalifikace posuzovaného jednání jako více jednotlivých přestupků ve vícečinném souběhu stejnorodém či jako více trvajících přestupků by měl Úřad dle účastníka řízení přihlédnout *ex offio* k tomu, že většina těchto jednotlivých skutků je již promlčena. Úřad se v napadeném rozhodnutí dle účastníka řízení také nijak nevypořádal s tím, zda by bylo možné jeho jednání sankcionovat z pohledu ZOHS ve znění zákona č. 360/2012 Sb. Účastník řízení se z těchto důvodů domnívá, že napadené rozhodnutí je nezákonné.
100. Podle § 7 přestupkového zákona je pokračováním v přestupku takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Komentářová literatura k tomuto ustanovení přestupkového zákona také uvádí (zvýraznění doplněno): „**Podstatou pokračujícího přestupku je, že pachatel se nedopouští několika skutků, jak by se mohlo zdát, nýbrž skutku jediného (složeného z dílčích útoků) a tudíž i jednoho přestupku (např. pachatel v pondělí, ve středu a v sobotu**

⁵² Blíže viz rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2014, sp. zn. 10 A 185/2012.

⁵³ Blíže viz rozhodnutí NSS ze dne 22. 7. 2005, sp. zn. 6 A 76/2001.

⁵⁴ Viz rozhodnutí NSS ze dne 13. 5. 2008, sp. zn. 8 Afs 78/2006.

odcizí ze susedčina stromu několik hrušek).⁵⁵ Koncept pokračování ve správním deliktu musí tedy pro aplikaci naplňovat několik podmínek, a to, že: jednotlivé útoky i) musí naplňovat stejnou skutkovou podstatu; ii) musí být vedeny jednotným záměrem; iii) musí být spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a iv) blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku.

101. Podle § 8 přestupkového zákona je trvajícím přestupkem přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. NSS se v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, sp. zn. 9 As 40/2007 zabýval podstatou trvajících trestných činů a propojil tyto úvahy i s problematikou správního trestání takto (zvýraznění doplněno): „(...) se trvajících trestné činy posuzují jako **jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvajících trestný čin se pak v návaznosti na výše uvedené počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti, tj. od okamžiku odstranění stavu, jehož udržování je znakem trestného činu (shodně též Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 23 a násl., případně Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. obecná část. 2. přepracované vydání. Praha: Kodex, 1995, s. 61). Uvedené principy je namísto přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání. Zmíněná „trvalost“ je totiž znakem jednotlivých skutkových podstat obsažených jak v trestním zákoně, tak v zákonech jiných, např. v zákoně o přestupcích či ve stavebním zákoně, jako je tomu v přezkoumávané věci.“ Z uvedeného je tedy možné dovodit tyto znaky trvajících přestupků: i) jedná se o jeden škodlivý skutek, který trvá až do doby ukončení protiprávního jednání; ii) pachatel jej udržuje záměrně.**
102. Vůle pachatele udržovat protiprávní stav či společný záměr páchat přestupky je hlavním a zásadním rozdílem mezi trvajícím a pokračujícím přestupkem a přestupky ve vícečinném souběhu stejnorodém, u kterých tato vůle pachatele udržovat nastolený protiprávní stav absentuje nebo u nich nelze zjistit společný záměr vícekrát konat protiprávní jednání.⁵⁶ To je důvodem, proč nemohu souhlasit s názorem účastníka řízení, že jeho jednání by mělo být kvalifikováno jako opakování přestupku ve vícečinném souběhu stejnorodém, neboť nelze připustit možnost, že posuzované OZV byly přijaty bez jakékoliv návaznosti na OZV jim předcházející.⁵⁷ To zejména za situace, kdy vyhláška 6/2011 a vyhláška 7/2011 byly (ve znění upraveném následujícími OZV) platné a účinné až do 31. 12. 2017, kdy jejich obsah převzala vyhláška 3/2017. Vyhláška 3/2017 přitom obsahově odpovídá předcházejícím OZV, a to pouze s terminologickými, stylistickými či jinými drobnými úpravami. Tento závěr vylučuje i kvalifikaci posuzovaného jednání jako více trvajících přestupků.⁵⁸

⁵⁵ Cit. STRAKOŠ, Jan a KROUPOVÁ, Pavlína. *Základy správního trestání*. 1. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2017. ISBN 978-80-86976-39-6.

⁵⁶ Pozn. „Významným znakem pro správnou kvalifikaci trvajících přestupků je, že udržování protiprávního stavu je závislé na vůli pachatele, který jej stále obnovuje.“ – cit. MÁRTON, Michal a GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-200-4.

⁵⁷ Pozn. Vyhláška 6/2011 navazovala na již dříve přijatou obecně závaznou vyhlášku č. 1/2011 upravující provozování hazardních her na území města Lysá nad Labem (blíže viz bod 21 napadeného rozhodnutí).

⁵⁸ Pozn. K tomuto pouze dodávám, že i pokud by posuzované jednání bylo kvalifikováno tak, jak navrhuje účastník řízení, nedošlo by k jeho (ani částečnému) promlčení – viz § 23 ZOHS, který stanoví promlčecí dobu na 10 let.

103. Problematikou kvalifikace dlouhodobě probíhajícího jednání jako trvajících či naopak pokračujících přestupků se NSS zabýval například v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 8 As 33/2014, ve kterém konstatoval toto: *„Otázka, zda se jedná o pokračující nebo trvajících přestupek, nemá vliv na tom, zda se stěžovatelé uvedeného přestupku dopustili. (...) Toto rozdílné posouzení však nepředstavuje vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí nebo by zásadním způsobem ovlivnila posouzení běhu prekluzivní lhůty v dané věci.“* I v nyní posuzovaném případě je možné dospět k obdobným závěrům, neboť pro oba druhy těchto přestupků platí, že postihované jednání je posuzováno jako jeden protiprávní čin a že mezníkem, který odděluje jeden pokračující nebo trvajících přestupek od druhého, je zahájení řízení o přestupku – v posuzovaném případě tedy datum 3. 9. 2019. Účastník řízení se dopustil přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS ode dne 1. 12. 2012 do dne 3. 9. 2019, za což mu byla prvostupňovým orgánem vyměřena pokuta ve výši 280.000,- Kč. Kvalifikace toho, zda se jednalo o přestupek pokračující či přestupek trvajících, nemá pro závěr o porušení § 19a ZOHS a udělení této pokuty vliv. Lze tedy konstatovat, že i pokud by posuzované jednání mělo být kvalifikováno jako pokračující přestupek, nejedná se o pochybení takového rázu, které by zasahovalo do práv účastníka řízení (naopak pro něj nemá žádné hmotněprávní důsledky) a způsobovalo nezákonnost napadeného rozhodnutí.
104. Pro úplnost zde ovšem musím uvést, že kvalifikací jednání spočívající v nastolení protiprávního stavu přijetím obecně závazné vyhlášky regulující hazard, jejíž obsah byl několikrát upravován navazujícími obecně závaznými vyhláškami (a to včetně změn počtu adresních míst, na kterých bylo povoleno provozovat hazardní hry a provozovat provozovny), se Úřad zabýval již v minulosti, a to v rozhodnutí ze dne 20. 12. 2017, č. j. ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk ve věci porušení § 19a ZOHS statutárním městem Karlovy Vary, kde Úřad v bodě 73 uvedl: *„Úřad posoudil jednání účastníka řízení jako jednání trvajících charakteru, v délce trvání od 1. července 2013, tj. od nabytí účinnosti Vyhlášky 6/2013, po celou dobu její účinnosti, včetně doby její účinnosti ve znění změny provedené Vyhláškou 1/2015, která od 11. února 2015 změnila Přílohu č. 1 Vyhlášky 6/2013, do současnosti (tj. do data vydání tohoto rozhodnutí).“* Tato kvalifikace postihovaného jednání statutárního města Karlovy Vary byla následně potvrzena i rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 1. 11. 2018, č. j. ÚOHS-R0003/2018/HS-31751/310/MHf i navazujícím rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 111/2018-160 (dále též **„rozsudek Karlovy Vary“**). Krajský soud v Brně sice v rozsudku Karlovy Vary okrajově poukázal na nesprávně vymezenou délku trvajících deliktu, ale zároveň jej také kvalifikoval jako trvajících delikt.⁵⁹ Ke kvalifikaci jednání obce při vydávání na sebe navazujících obecně závazných vyhlášek v rozporu s § 19a ZOHS se vyjádřil Krajský soud v Brně i v rozsudku Bílina (zvýraznění doplněno): *„(...) všechny vyhlášky je třeba s ohledem na **trvajících delikt** chápat ve vzájemné souvislosti. **Vytýkané jednání, resp. posuzované pravidlo obsažené v předmětných vyhláškách se fakticky nezměnilo za celou dobu, jen toto pravidlo bylo formálně vyjádřeno do jiných obecně závazných vyhlášek v průběhu času.**“*⁶⁰ Kvalifikaci posuzovaného jednání jako trvajících přestupku tedy nemohu považovat za nesprávnou, neboť odpovídá výše uvedeným závěrům.
105. Ani s názorem účastníka řízení o tom, že Úřad nenabídl žádnou argumentaci pro to, že přijetí OZV bylo přestupkem před datem 1. 12. 2012 (od tohoto data byla Úřadu zákonem

⁵⁹ Srov. např. bod 39 a bod 45 rozsudku Karlovy Vary.

⁶⁰ Viz bod 47 rozsudku Bílina.

č. 360/2012 Sb. dána pravomoc k vykonávání dozoru nad orgány veřejné správy, zda svým jednáním nenarušují hospodářskou soutěž a Úřad tedy nad nimi získal od tohoto dne dozorovou pravomoc) nelze souhlasit. Prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí hned několikrát jasně a srozumitelně uvedl, proč posuzuje soulad OZV s ustanovením § 19a ZOHS až od data 1. 12. 2012 – srov. bod 17, bod 63, bod 69, body 119 – 121 napadeného rozhodnutí a poznámka pod čarou 19 napadeného rozhodnutí. Ze všech uvedených informací lze zcela bez potíží dovodit, na základě jakých právních předpisů prvostupňový orgán jednání účastníka řízení kvalifikoval.

106. Dle § 2 odst. 1 přestupkového zákona se odpovědnost pachatele za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku, kdy u přestupků trvajících, pokračujících a hromadných se za dobu spáchání přestupku považuje doba jejich dokončení (v případě trvajících přestupku doba ukončení protiprávního stavu). *„Jestliže protiprávní stav byl odstraněn až za účinnosti nového zákona, kvalifikuje se čin podle tohoto zákona, i když udržování protiprávního stavu započalo a část doby pokračovalo za účinnosti předchozího zákona či zákonů. Trvání protiprávního stavu před účinností nového zákona, které podle předchozích zákonů nebylo trestné, nelze považovat za součást skutkové podstaty přestupku podle nového zákona.“*⁶¹ V bodě 63 napadeného rozhodnutí tak došlo ze strany prvostupňového orgánu ke správnému závěru, že: *„Úřad posuzuje vytykané jednání účastníka řízení od 1. prosince 2012 (tj. ode dne účinnosti novely zákona o ochraně hospodářské soutěže provedené zákonem 360/2012 Sb., kterou byla působnost Úřadu rozšířena o dozor nad orgány veřejné správy), do 3. září 2019 (tj. do okamžiku doručení oznámení o zahájení správního řízení).“*⁶², což odpovídá i závěrům uvedeným v Informačním listu č. 4/2014, kde je na straně 6 uvedeno: *„Z trvajících charakteru deliktu lze dovodit, že je Úřad oprávněn posuzovat i taková opatření, která narušila hospodářskou soutěž už před účinností tohoto zákona, tedy před 1. 12. 2012, pokud negativní účinky těchto opatření na hospodářskou soutěž stále trvají. Úřad ovšem bude posuzovat taková jednání teprve od účinnosti tohoto zákona, tedy od 1. 12. 2012, nikoliv před tímto datem.“* V případě změny zákona, kdy k prvním dílčím útokům došlo ještě za účinnosti starého právního předpisu, platí, že se při posuzování odpovědnosti použije zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku - § 2 odst. 4 písm. a) přestupkového zákona.
107. Skutečnost, že prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí výslovně neuvedl závěry vycházející z obecných ustanovení přestupkového zákona, není porušením ústavněprávního principu *in dubio pro reo*, resp. *in dubio pro mitius/ libertae* a *nullum crimen sine praevia lege certa*. Těchto zásad je možné se dovolávat v situaci, kdy se nabízí více rovnocenných variant a kdy tudíž panují pochybnosti (*dubio*), kterou z variant použít; a je proto namístě postupovat mírněji (*in dubio mitius*).⁶³ V nyní posuzovaném případě však není splněn základní předpoklad pro užití těchto zásad, a to existence pochybností (*dubim*), resp. více rovnocenných výkladů, neboť Úřad nebyl v pochybnostech, které právní předpisy či jejich znění má na posuzovaný

⁶¹ Cit. KUČEROVÁ, Helena a HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-383-4.

⁶² Pozn. Stanovení „doby ukončení protiprávního stavu“ jako „okamžik doručení oznámení o zahájení správního řízení“ je plně v souladu s trestněprávní i přestupkovou praxí.

⁶³ Srov. blíže nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 a rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 1 Afs 91/2010.

případ použít. Obecně lze uzavřít, že tento námitkový okruh je nutné odmítnout pro nedůvodnost.

K námitce neprokázání narušení hospodářské soutěže

108. Úřad v napadeném rozhodnutí dle účastníka řízení neunesl důkazní břemeno ohledně tvrzení, že regulací hazardu na území města Lysá nad Labem došlo k narušení hospodářské soutěže ve smyslu § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. Úřad tvrzené narušení hospodářské soutěže nijak blíže nekonkretizoval či ekonomicky nepodložil a ani jinak neuvedl, v čem došlo ke zvýhodnění některých soutěžitelů a oproti komu byli tito soutěžitelé zvýhodněni. Účastník řízení se tedy domnívá, že Úřad není oprávněn posoudit jednání orgánu veřejné správy pouze na základě jeho pravděpodobných nebo hypotetických účinků na hospodářskou soutěž dle § 19a ZOHS.
109. Totožnou námitkou účastníka řízení se prvostupňový orgán zabýval již v bodech 159 – 160 napadeného rozhodnutí. Prvostupňový orgán tam uvedl, že v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy, lze působit na základě ZOHS preventivně, tj. nevyžaduje se skutečné narušení hospodářské soutěže. Jinak řečeno, pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS je dostačující pouze ohrožení hospodářské soutěže. Nejen, že tedy účastník řízení v rozkladu opomíjí obsah napadeného rozhodnutí, ale záměrně vyjímá § 19a ZOHS z kontextu ZOHS jako celku.
110. Ustanovení § 1 odst. 1 ZOHS výslovně uvádí (zvýraznění doplněno): „***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") (...)***“. Z tohoto úvodního ustanovení ZOHS lze tedy jasně dovodit, že jednání proti ZOHS mohou mít charakter tzv. ohrožovacích deliktů. Pro naplnění všech znaků přestupků proti ZOHS tedy není nutné, aby skutečně došlo k narušení hospodářské soutěže. Celý tento námitkový okruh je tedy ze strany účastníka řízení postaven na nesprávném uchopení § 19a ZOHS. Účastník řízení v rozkladu argumentuje zejména rozsudkem Děčín, a to konkrétně jeho bodem 16, který je ovšem k tomuto námitkovému okruhu zcela mimoběžný a v rozkladu zcela vytržený z kontextu. Uvedený bod 16 rozsudku Děčín zní následovně (účastník řízení z něj v rozkladu cituje pouze tučně vyznačenou část): „***V obvyklém chápání norem soutěžního práva dopadá tento typ zákonné regulace (spočívající v zákazu narušování hospodářské soutěže) zásadně na subjekty soukromého práva. Již v zákoně č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, však tehdejší § 18 obecně zakazoval omezování či vylučování hospodářské soutěže orgány státní správy a orgány územních samosprávných celků (orgány obcí), poté podle § 19a a zejména pak podle § 22aa ZOHS s účinností od 1.12.2012 byl příslušný orgán státní správy (žalovaný) oprávněn orgánům veřejné správy, a tedy i orgánům územních samosprávných celků, ukládat pokuty za narušení hospodářské soutěže. Podle § 22aa ZOHS se orgán veřejné správy dopustí správního deliktu tím, že naruší hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1 (odst. 1), a za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč (odst. 2). Sám žalovaný ve sdělení ze dne 14.9.2015, č.j.ÚOHS-P44/2015/VS27776/2015/830/KHa, připustil, že „...se jeví jako problematicky představitelné, že by Úřad mohl (a to dokonce i na základě natolik obecného ustanovení, jakým je § 19a přezkoumávat legislativní činnost (rozuměno zřejmě podzákonou), k níž jsou jednotlivé orgány v souladu se zákony oprávněny. Pochybnosti ohledně absolutizace oprávnění Úřadu podle § 19a zákona o ochraně hospodářské***

soutěže již přinesla i doktrína...“ *Problematičnost § 19a ZOHS, ve znění do dne 30.9.2016, který byl aplikován žalovaným v nyní posuzované věci, ostatně připustil také zákonodárce, jak plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 293/2016 Sb., kterým byl § 19a ZOHS následně zpřesněn: „...Toto ustanovení bylo do zákona vloženo na základě poslanecké novely provedené zákonem č. 360/2012 Sb. Byla tím zakotvena možnost postihovat za protisoutěžní jednání i orgány veřejné správy, avšak bez toho, aby byly zřetelně vymezeny kompetence Úřadu v těchto řízeních, a aniž by byla tato změna reflektována i v rámci navazujících ustanovení. Dosavadní ustanovení tak bylo velmi obtížné v praxi aplikovat. Dochází k přeformulování zákazu orgánů veřejné správy narušovat hospodářskou soutěž a nově se doplňuje demonstrativní výčet jednání těchto orgánů, která ji mohou narušit...“.* **Jistě nelze vykládat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže jako vyjádření zákazu jakékoli činnosti, jež by mohla zvýhodnit určitého soutěžitele nebo jiným způsobem omezit hospodářskou soutěž. Absolutní zákaz protisoutěžní činnosti je ve zjevném rozporu se společenskou i právní realitou - tu lze zmínit kupříkladu institut veřejné podpory či poskytování prostředků k regionálnímu rozvoji, kterými je nepochybně narušována hospodářská soutěž. Obdobně správní rozhodnutí vydané ve správním řízení dle jiných zákonů, kterým by mohla být narušena hospodářská soutěž, nemůže být přezkoumáváno žalovaným ve vztahu k porušení § 19a ZOHS. Ustanovení § 19a ZOHS je tedy nutné považovat za zbytkovou kategorii; neuplatní se také v případech, kdy orgán veřejné správy vystupuje v pozici soutěžitele - typicky při výkonu hospodářské činnosti. Podle zdejšího soudu je nutné § 19a ZOHS vykládat tak, že při výkonu samostatné působnosti územním samosprávným celkem - obcí dopadá pouze na takové jednání, v rámci kterého vystupuje obec ve vrchnostenském postavení...“.**

111. Z uvedené pasáže je zřejmé, že Krajský soud v Brně pouze a toliko shrnuje dosavadní vývoj § 19a ZOHS, včetně omezení dosahu tohoto ustanovení (viz § 19a odst. 2 ZOHS) a nevyjadřuje se tak k povinnosti prokazování narušení hospodářské soutěže ve věci aplikace § 19a ZOHS, jak v rozkladu naznačuje účastník řízení. Účastník řízení v rozkladu k tomuto cituje také z bodu 162 napadeného rozhodnutí, přičemž tato jeho citace se také jeví vzhledem k problematice naplnění všech znaků přestupku proti § 19a odst. 1 ZOHS jako zcela zcestná. Pro úplnost zde cituji bod 162 napadeného rozhodnutí (účastník řízení v rozkladu cituje pouze zvýrazněnou část): *„Na doplnění Úřad v souvislosti s účastníkem řízení citovanou pasáží Rozsudku Děčín, ze které vyvozuje, že Úřad nemůže dospět k závěru o spáchání přestupku jednáním účastníka řízení, uvádí, že účastník řízení vytrhává část bodu 16 Rozsudku Děčín z kontextu, neboť tento míří na to, zda je Úřad oprávněn aplikovat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže také na normotvorbu obcí v samostatné působnosti.⁶⁴ Závěr soudu o tom, že „absolutní zákaz protisoutěžní činnosti je ve zjevném rozporu se společenskou i právní realitou“, je zmiňován v souvislosti s činnostmi, které jsou dle § 19a odst. 2 ZOHS z působnosti Úřadu vyňaty (poskytování veřejné podpory či přezkoumávání správních rozhodnutí vydaných ve správním řízení dle jiných zákonů). S ohledem na výše uvedené Úřad návrhu účastníka řízení na doplnění dokazování nevyhověl.“⁶⁵*

⁶⁴ Pozn. V bodě 16 Rozsudku Děčín Krajský soud v Brně uzavírá: *„Zákonodárce tedy v případě narušení hospodářské soutěže územním samosprávným celkem počítal s možným uplatněním dozoru podle zákona o obcích (tedy i § 123 zákona o obcích), a je tak zřejmé, že dozorové prostředky podle § 123 zákona o obcích a podle § 19a ZOHS mohly být aplikovány vedle sebe.“*

⁶⁵ Pozn. Účastník řízení v průběhu správního řízení Úřadu navrhnul, aby bylo doplněno dokazování vzhledem k prokázání „citelného“ dopadu jednání účastníka řízení na hospodářskou soutěž.

112. Účastník řízení tedy záměrně v bodě 121 rozkladu překrucuje obsah napadeného rozhodnutí a vyvozuje z něj zcela nepřiléhavé závěry. V bodě 162 napadeného rozhodnutí se Úřad nijak nezabývá svou příslušností či nepřislušností k posouzení spáchání přestupku dle § 19a ZOHS. Navíc účastníkově tvrzení o tom, že: „*Ust. § 19a ZOHS jistě může být vymáháno jiným správním orgánem či soukromoprávní cestou.*“ není ze strany účastníka řízení nijak dále rozvedeno a objektivně zdůvodněno a jeví se tedy v kontextu rozkladových námitek jako zcela nadbytečné.
113. K tomuto dále připomínám, že již v rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci Děčín je konstatováno, že zúžení dotčených relevantních trhů provedené formou stanovení uzavřené množiny objektů (adresních míst), ve kterých je podle příslušné obecně závazné vyhlášky možné provozovat hazardní hry, nepředstavuje z pohledu ZOHS takový zásah do hospodářské soutěže, který by byl a priori disproporční, jelikož nad veřejným zájmem na zachování nenarušené hospodářské soutěže převáží veřejný zájem na ochraně zdraví obyvatel, příp. na udržování veřejného pořádku. Zároveň, a to je třeba zvláště zdůraznit, v žádném případě nelze o každém takovém omezení soutěžního prostředí říci, že by nebylo protisoutěžní. Stěžejním faktorem rozhodným pro správné vyhodnocení dané situace je to, zda bylo zúžení dotčeného relevantního trhu (resp. zúžení přístupu na něj) provedeno na základě objektivních, nediskriminačních a proporcionálních kritérií. Pouze v takovém případě by jednání účastníka řízení nepředstavovalo porušení ZOHS. Opačný přístup by znamenal ponechání výběru povolených míst zcela na libovůli zastupitelů obcí/měst a stanovování jakýchkoliv kritérií by absolutně ztratilo smysl. Není-li však regulace trhu provedena podle předem známých, objektivních, nediskriminačních a proporcionálních kritérií, potom nelze předejít tomu, že z relevantního trhu budou muset odejít soutěžitelé, kteří by jinak v „otevřené soutěži o místo na trhu“ uspěli, případně že na takový trh vůbec nejsou vpuštěni. Takový přístup je však v očividném rozporu s pravidly hospodářské soutěže a jako takový je třeba jej rezolutně odmítnout.
114. I co do samotného prokazování narušení hospodářské soutěže je napadené rozhodnutí zcela v souladu s rozhodovací praxí a postupem Úřadu, který byl již několikrát v obdobných případech podroben soudnímu přezkumu. Ve všech Krajském soudem v Brně posuzovaných případech bylo narušení hospodářské soutěže prokazováno stejným způsobem a soud jej svými rozhodnutími aproboval.
115. Z rozsudku Děčín a napadeného rozhodnutí nevyplývá, že existuje povinnost Úřadu prokázat, že došlo k reálnému narušení hospodářské soutěže a tím i k újmě (např. že by došlo ke zvýšení cen či snížení kvality služeb poskytovaných v oblasti hazardních her na území města Lysá nad Labem, jak požaduje účastník řízení). Materiální znak přestupu – narušení hospodářské soutěže – je dostatečně naplněn a prokázán již tím, že: „*(...) jednání města bylo v období od 1. prosince 2012 do 3. září 2019 způsobilé narušit hospodářskou soutěž na trhu provozování loterií/hazardních her a na trhu provozování provozoven (na tomto trhu do 31. prosince 2016) ve městě Lysá nad Labem.*“⁶⁶ Tento závěr je přitom plně v souladu například s rozsudkem NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015-31, ve kterém je uvedeno: „*(...) materiální znak ohrožovacího správního deliktu spočívajícího ve společenské škodlivosti je naplněn již samotným vytvořením potenciálně nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke konkrétním*

⁶⁶ Cit. Bod 106 napadeného rozhodnutí.

škodlivým důsledkům. Součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů totiž není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů, nýbrž postačí pouhé jejich ohrožení.“

116. Rovněž je opětovně nutno odmítnout požadavek účastníka řízení na to, aby byl prokazován „citelný“ dopad na hospodářskou soutěž (resp. její citelné narušení). K tomu uvádím, že podmínka „citelnosti“, resp. nikoliv zanedbatelnosti není obsažena v definici narušení hospodářské soutěže v § 1 odst. 1 ZOHS, ale je vlastní toliko a pouze kartelovým dohodám, a to ve vztahu k pravidlu *de minimis*. Podmínka „citelnosti“ tak na nyní posuzovaný případ tedy vůbec nedopadá, neboť se nejedná o kartelovou dohodu dle § 3 odst. 1 ZOHS.
117. Účastník řízení své názory na problematiku tohoto námitkového okruhu velmi obsáhle podporuje unijní judikaturou, která se týká tzv. efektových dohod. Takovou argumentaci je ovšem nutné pro nyní posuzovaný případ zcela odmítnout. Jak uvádí sám účastník řízení, § 19a ZOHS nemá ekvivalent v unijním právu a rozsah „použitelnosti“ unijní judikatury je tak značně omezen. Koncept cílových a výsledkových dohod (resp. důkazního standardu v rámci jednotlivých dohod) není „univerzální“ pro celou oblast hospodářské soutěže – jeho použití je vyhrazeno pro posuzování dohod soutěžitelů (tedy dohod dle § 3 ZOHS) a nelze jej aplikovat například ani v rámci zneužití dominantního postavení (§ 11 ZOHS) nebo spojení soutěžitelů (§ 12 ZOHS), stejně tak jej nelze využít pro posouzení narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy (§ 19a ZOHS). Naopak je třeba primárně vyjít z ustálené rozhodovací praxe Úřadu, potvrzené soudním přezkumem.
118. Ve vztahu k opakované argumentaci účastníka řízení o nutnosti prokázání faktického narušení hospodářské soutěže pak závěrem uvádím, že daná argumentace je mimo jiné zcela rozporná s historickým vývojem ZOHS. Tento námitkový okruh je tak jako celek nutno odmítnout pro nedůvodnost.

K námitce nesprávného výkladu pojmu „ospravedlnitelné důvody“

119. V tomto námitkovém okruhu účastník řízení tvrdí, že Úřad si nesprávně vykládá pojem „ospravedlnitelné důvody“, přičemž k tomu uvádí, že pokud Úřad shledá existenci „ospravedlnitelných důvodů“, pak již nemá prostor zkoumat, jakým způsobem byly OZV přijaty a že výklad tohoto pojmu provedený v Informačním listě č. 4/2014 je nezákonný.
120. Generální klauzule přestupku narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy zakotvená v § 19a odst. 1 ZOHS obsahuje dva limity, které její aplikaci omezují. Prvním limitem je omezení dosahu § 19a ZOHS pouze na jednání orgánu veřejné správy, ke kterému došlo při výkonu veřejné moci (tj. jednání orgánu veřejné moci ve vrchnostenském postavení). Druhým limitem je potom existence ospravedlnitelných důvodů, tedy že existují-li pro jednání orgánu veřejné správy, kterým byla narušena hospodářská soutěž, ospravedlnitelné důvody, nebude se v daném případě jednat o přestupek dle § 19a ZOHS.
121. Pojem „ospravedlnitelné důvody“ představuje tzv. neurčitý právní pojem, ke kterým NSS opakovaně vyložil, že: *„(...) neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věci*

*nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.*⁶⁷ U soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu pak soud přezkoumává, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem.⁶⁸

122. V nyní posuzovaném případě dal zákonodárce Úřadu pro výklad pojmu „ospravedlnitelné důvody“ vodítko v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 293/2016 Sb. V této důvodové zprávě je uvedeno: „*Výrazem ospravedlnitelný se myslí oprávněný či omluvitelný, tj. sice negativní jev, avšak přinášející jiné výhody, které negativní vliv mohou převážit; lze se vyvinít. Ospravedlnitelné jednání tedy sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle.*“⁶⁹
123. Účastník řízení tvrdí, že v případě, kdy existuje legitimní cíl, který je jednáním orgánu veřejné správy sledován, pak Úřad nemá dále toto jednání zkoumat. S těmito závěry ovšem nemohu souhlasit, jelikož legitimní cíl jednání orgánu veřejné správy nelze zaměňovat s existencí ospravedlnitelných důvodů. Za legitimní cíl lze považovat veřejný zájem, který město/obec sleduje. Ospravedlnitelné důvody jsou pak konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup města/obce (zde šlo o vydání OZV v dané podobě), které třeba i diskriminačně, avšak vždy proporcionálně narušují hospodářskou soutěž. Ospravedlnitelné důvody jsou tak dány i tehdy, když míra narušení hospodářské soutěže není větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení legitimního cíle. Jinak řečeno, Úřad zkoumá, zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému (legitimnímu) cíli, resp. veřejnému zájmu. Uvedené pojmy a jejich vzájemný vztah jsou v napadeném rozhodnutí dostatečně vysvětleny (viz bod 73, body 88 – 93, body 107 – 111 a body 115 – 116 napadeného rozhodnutí) a nelze je shledat vadnými.
124. Úřad plně souhlasí s účastníkem řízení, že schválení OZV sledovalo legitimní cíl. Stejně jako prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí⁷⁰ jsem však nedospěl k závěru, že by pro výběr adresních míst uvedených v OZV (tak jak byla a jsou koncipována) existovaly ospravedlnitelné důvody.
125. Odkaz účastníka řízení na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 5. 2018, sp. zn. 22 Af 89/2017 považuji ve vztahu k Informačnímu listu č. 4/2014 za nepřiléhavý, neboť Informační list č. 4/2014 neobsahuje taxativní výčet všech okolností, které lze podřadit pod pojem „ospravedlnitelné důvody“. Informační list č. 4/2014 naopak uvádí zcela obecné požadavky a pouze toliko usměrňuje výklad tohoto pojmu, který vychází jak z výše zmíněné důvodové zprávy k zákonu č. 293/2016 Sb., tak z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011. sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „**nález 56/10**“).⁷¹ Nyní posuzovaný případ je tak zcela odlišný od případu z odkazovaného rozhodnutí ostravského krajského soudu.

⁶⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003.

⁶⁸ Srov. usnesení NSS ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. 8 As 37/2011.

⁶⁹ Viz Důvodová zpráva k zákonu 293/2016 Sb., Sněmovní tisk č. 702/0, VII. volební období, výklad k bodům 22 až 24.

⁷⁰ Viz body 163 a násl. napadeného rozhodnutí.

⁷¹ Pozn. Ústavní soud v tomto nálezu uzavřel, že (zvýraznění doplněno): „*Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci*

126. V této souvislosti pak rovněž znovu opakuji, že výše uvedený přístup Úřadu (který vychází z jeho dřívější praxe v obdobných věcech) byl již několikrát potvrzen v rámci navazujícího soudního přezkumu, explicitně pak v rozsudku Bílina, ve kterém Krajský soud v Brně potvrdil, že samotná existence legitimního cíle nepředstavuje dostatečně ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže. Konkrétně pak uvedl, že (zvýraznění doplněno): „*Výklad žalobce uvedený zejména v odst. 56 a 58 žaloby dovozující, že žalovaný mohl v dané věci pouze zkoumat, zda ochrana zdraví a ochrana veřejného pořádku, které byly hlavními důvody pro vydání dotčených vyhlášek žalobce, představují dostatečně ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže, je nesprávný. Znamenalo by to, že by v dané věci nebylo žádného prostoru pro přezkum jednání žalobce ve smyslu, zda nedošlo ke zvýhodnění soutěžitelů a tedy zda došlo k narušení hospodářské soutěže.*“ V bodě 34 rozsudku Bílina se Krajský soud dále ztotožnil s úvahou Úřadu (v prvostupňovém i druhostupňovém rozhodnutí týkající se loterijních obecně závazných vyhlášek ve městě Bílina), v rámci které Úřad nad rámec zkoumání existence legitimního cíle posuzoval, zda výběr konkrétních adresních míst, v nichž bude provozování loterií povoleno, vychází z objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Krajský soud v Brně v uvedeném rozsudku zcela jasně uvádí, že (zvýraznění doplněno): „*Výklad [pojmu „ospravedlnitelné důvody“] žalovaného učiněný v rámci odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí odpovídá smyslu jeho pravomoci, jež reprezentuje veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže.*“ Úvahy účastníka řízení v tomto námitkovém okruhu jsou proto s ohledem na výše uvedené zcela nesprávné. Pro úplnost uvádím, že hovoří-li například toto rozhodnutí nebo odkazovaný rozsudek Bílina „o určité míře uvážení“, pak se jedná o správní uvážení, tedy úvahu správního orgánu.
127. K této problematice lze odkázat i na základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v §§ 2 – 8 správního řádu. Z ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu plyne zásada volnosti správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu). Ta vyjadřuje skutečnosti, že například ukládání sankcí nebo výklad neurčitých právních pojmů se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy určité „*zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon umožňuje.*“⁷² Ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu zároveň představuje zákaz zneužití pravomoci a správního uvážení. Ten spočívá v tom, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, ke kterým mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena. Tato zásada souvisí s ustanovením čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého jsou orgány veřejné moci povinny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Tato zásada má tedy dva hlavní aspekty. Prvním je zákaz zneužití správní úvahy, tedy zákaz zneužití prostoru, který má správní orgán vymezen zákonem k tomu, aby rozhodl přiměřeně vzhledem k okolnostem případu. Správní orgán v rámci správního uvážení nesmí překročit zákonné meze, které jeho správní uvážení omezují, a to jak meze vyplývající ze zvláštního zákona (např. dolní a horní hranice sazby pokuty za přešupek), tak meze vyplývající z dalších ustanovení správního řádu (např. zásadu rovnosti, zásadu ochrany veřejného zájmu apod.). V nyní posuzovaném případě prvostupňový orgán meze správního uvážení ani nepřekročil, ani nezneužil, ale naopak zcela správně vycházel z dosavadní praxe Úřadu a judikatury správních soudů.

dopadá. *Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost (...) takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit“.*

⁷² Viz rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.

128. Rovněž i zde lze k výše uvedenému odkázat na rozsudek Bílina, a to konkrétně na jeho bod 41, kde Krajský soud v Brně shodně aproboval postup Úřadu a s odkazem na nálezný 56/10 uvedl, že (zvýraznění doplněno): „(...) **ve vztahu k regulaci loterií prostřednictvím vyhlášek obcí je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.** Žalovaný dále uvedl, že pokud jde o nálezný týkající se města Františkovy Lázně, obecně závazná vyhláška stanovila, že loterii lze provozovat pouze v jednom objektu v obci. Tím bylo kasino, jež bylo zavedené a v němž se provozovaly různé druhy loterií i před přijetím vyhlášky. Ústavní soud dovodil, že taková individualizace není výrazem libovůle, ani nepřijatelné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou tím, že pokud je již ve městě – notabene lázeňském – povolen provoz.“
129. Nelze rovněž nezmínit, že v uvedeném rozsudku Bílina se Krajský soud v Brně zcela explicitně zabýval i tím, zda Úřad správně vykládá podmínku přiměřenosti (proporcionality) – v této souvislosti odkázal na Stanovisko Úřadu a přímo z něj v bodě 35 rozsudku Bílina cituje: „Pokud se obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Pravidla musí být předem známa a přezkoumatelná. Postup obce musí vycházet z objektivního odůvodnění, z něhož plyne, že omezení soutěže je nezbytné pro dosažení legitimního cíle.“ a následně v bodě 40 uzavírá problematiku i tímto: „Žalovaný se dostatečným a podrobným způsobem věnoval hodnocení obsahu těchto vyhlášek z pohledu ust. § 19a ZOHS. Žalovaný měl k takovému hodnocení oprávnění, neboť nelze dovodit, že by veřejné zájmy, jež deklaruje žalobce, měly být absolutně nadřazeny veřejnému zájmu na ochraně hospodářské soutěže. Žalovaný správně poměřoval ve smyslu ust. § 19a ZOHS, zda v dané věci došlo k narušení hospodářské soutěže bez ospravedlnitelných důvodů, přičemž tyto důvody jasně vyjádřil v odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí. Žalovaný konkrétně, srozumitelně a logicky vyložil, že výběr konkrétních míst, kde bylo provozování loterií povoleno, nebyl založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, z čehož dovodil, že zde nebyly dány ospravedlnitelné skutečnosti odůvodňující způsob regulace her a loterií, jakou zvolil žalobce, a to vzhledem k jím deklarovaným cílům dané úpravy.“
130. Tvrzením účastníka řízení, že použitý test proporcionality se netýká problematiky ochrany hospodářské soutěže, se zabýval již prvostupňový orgán v bodě 164 napadeného rozhodnutí, ve kterém uvedl: „Úřad nepopírá, že se v nich [ve zmiňovaných rozsudcích SDEU] vychází z bývalého článku 49 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní článek 56 Smlouvy o fungování Evropské unie) založeného na zákazu omezení volného pohybu služeb v rámci Evropské unie, je však toho názoru, že v nich uvedený výklad týkající se provozování loterií a z něj vyplývající požadavek na stanovení regulace, která se bude zakládat na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích, není v rozporu se smyslem regulace loterií na území jednotlivých obcí v rámci jednoho státu.“ S tímto závěrem přitom není důvod nesouhlasit.
131. Na tomto místě tak musím akcentovat, že nevylučuji, že by veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže mohl v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech ustoupit do pozadí jinému veřejnému zájmu, ať již je to ochrana zdraví či veřejného pořádku. Z tohoto důvodu proto nepovažuji judikaturu, kterou uvádí účastník řízení, za rozpornou se svým přístupem k posuzování porušení § 19a ZOHS. Naopak znění § 19a ZOHS s touto možností

výslovně počítá a je tedy s uvedenou judikaturou souladné, neboť právě měřítkem, kdy lze jinému cíli dát přednost, jsou v zákoně obsažené „ospravedlnitelné důvody“. Tento pojem umožňuje přiléhavé a proporcionální hodnocení každé konkrétní věci bez toho, že by případná konkurence veřejných zájmů byla posuzována toliko subjektivně. Legitimní cíl, resp. veřejný zájem, který účastník řízení sleduje, mu totiž v žádném případě vytýkán není. Není rovněž hodnoceno, který cíl je sám o sobě „vyšší“, zda zájem na nenarušené hospodářské soutěži či cíle uváděné účastníkem řízení. Jinými slovy, Úřad nezpochybňuje skutečnost, že účastník řízení chtěl a mohl sledovat jiný cíl, než je právě ochrana hospodářské soutěže. Účastníku řízení je však vytýkán „protisoutěžní způsob“, který k dosažení tohoto cíle zvolil, tedy, že výběr konkrétních míst, kde bylo provozování hazardních her povoleno, nebyl založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, resp. že v tomto konkrétním případě nebyly dány ospravedlnitelné důvody aprobující zvolený postup při naplnění cílů, které lze obecně považovat za aprobované.⁷³

132. Jinak řečeno, ZOHS (a potažmo Úřad) klade na orgány územně samosprávních celků zcela legitimní požadavek, aby jimi stanovená regulace byla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Sama obec si určuje, jaké aspekty jsou pro ni při regulaci právě například hazardních her a provozu provozoven důležité a jakým způsobem jejich regulaci provede. Soutěžitelé by však měli být schopni ověřit, že nastavení této regulace jim umožňuje rovný přístup k možnosti provozování hazardních her (dříve i provozování provozoven) a že nezpůsobila např. nedůvodné zvýhodnění nebo vyloučení některých z nich z hospodářské soutěže jen proto, že byla nastavena nebo provedena netransparentním a diskriminačním způsobem.
133. Musím také důrazně odmítnout konstrukce vyvozené účastníkem řízení z jím citované unijní judikatury, kdy účastník řízení *de facto* tvrdí, že cíle, které byly v konkrétních případech a za konkrétních skutkových okolností upřednostněny v určitém rozsahu před zájmem na ochraně hospodářské soutěže, lze bez dalšího upřednostnit vždy, resp. že jimi lze ospravedlnovat každé narušení hospodářské soutěže. Účastník řízení tak vytváří jakýsi „žebříček“ veřejných zájmů či cílů, který je však účelově a subjektivně sestavený z pohledu jeho potřeb. Jak jsem již uvedl několikrát výše, citovaná judikatura neobhájí existenci takového „žebříčku“, kde by ochrana hospodářské soutěže měla stát vždy v pozadí, ale umožňuje proporční poměrování každého konkrétního případu, což Úřad na základě výslovného znění § 19a ZOHS důsledně činí.
134. Nyní byla měřítkem zkoumání přiměřenosti omezení hospodářské soutěže skutečnost, zda účastník řízení přijal pro regulaci hazardu v OZV výše uvedená kritéria (která musí být splněna kumulativně). V průběhu správního řízení přitom bylo prokázáno, že tato kritéria naplněna nebyla. Jinými slovy postup, který zvolilo město Lysá nad Labem, nebyl proporcionální vzhledem ke stanovenému legitimnímu cíli (veřejnému zájmu) a podmínka přiměřenosti proto splněna nebyla. V takovém případě, kdy účastník řízení fakticky omezil provozování hazardních her a provozování provozoven na území města určením konkrétních adresních míst a neaplikoval pro toto omezení výše uvedená kritéria, došlo k nedůvodnému zvýhodnění určitých soutěžitelů oproti jiným a takové jednání pak dle ustáleného názoru Úřadu nelze

⁷³ Pozn. Argumentace účastníka řízení při vykreslování důvodů, které ho vedly k přijetí jednotlivých OZV, z valné části zaměřuje samotný legitimní cíl, tedy jím žádoucí stav, ke kterému mělo omezení hospodářské soutěže skrze regulaci uplatněnou v přezkoumávaných OZV vést, za ospravedlnitelnost, tedy oprávněný či omluvitelný způsob dosažení legitimního cíle.

ospravedlnit paušálním odkazem na veřejný zájem, kterým je ochrana zdraví či veřejného pořádku.

135. Lze proto uzavřít, že prvostupňový orgán postupoval zcela správně, pokud v rámci posouzení „ospravedlnitelných důvodů“ pro přijetí OZV posuzoval též to, zda dané důvody byly objektivní, nediskriminační a předem známé.⁷⁴
136. Účastník řízení v rozkladu dále odkazuje na nálezný Bílina, ze kterého vyvozuje závěry, že Ústavní soud a Úřad posuzují stejná kritéria k hodnocení toho, zda se obecně závazná vyhláška města Bílina opírá o racionální důvody, které jsou neutrální a nediskriminační.⁷⁵ Dále pak uvádí, že Ústavní soud i Úřad hodnotili obecně závaznou vyhlášku města Bílina prostřednictvím jednoho a toho samého testu, přičemž došly k jiným závěrům. Z toho dle účastníka řízení vyplývá rozpornost postupu Úřadu k rozhodovací praxi Ústavního soudu.
137. V první řadě je třeba uvést, že Ústavní soud a Úřad neposuzovaly tutéž věc, jak se snaží tvrdit účastník řízení. Předmětem nálezu Ústavního soudu bylo posouzení ústavnosti, resp. zákonnosti obecně závazné vyhlášky, a to konkrétně vyhlášky města Bílina č. 10/2015. Za tímto účelem Ústavní soud aplikoval tzv. test čtyř kroků. Nelze se tedy ztotožnit s tvrzením účastníka řízení, že Ústavní soud posuzoval stejně jako Úřad jednu a tu samou otázku, a to sice zda-li jsou kritéria obsažená ve vyhlášce č. 10/2015 objektivní a nediskriminační.
138. Rozhodnutím Úřadu ve věci Bílina bylo deklarováno spáchání správního deliktu, které spočívalo v porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. Důležitým momentem při posuzování, zda obec spáchala předmětný delikt, bylo přitom zkoumání proporcionality. Jinými slovy Úřad zkoumal, zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému legitimnímu cíli. Úřad tedy primárně posuzoval, zda účastník řízení spáchal daný správní delikt, resp. zda účastník řízení narušil hospodářskou soutěž, nikoliv tedy samotnou zákonnost obecně závazné vyhlášky č. 10/2015, neboť k posouzení zákonnosti obecně závazných vyhlášek není Úřad oprávněn. Ústavní soud naopak zkoumal pouze zákonnost konkrétní obecně závazné vyhlášky, nikoli princip proporcionality, případně zda mohlo město Bílina prostřednictvím vyhlášky č. 10/2015 narušit hospodářskou soutěž. Jinými slovy se tak Ústavní soud zabýval zákonností jednotlivých kritérií samostatně bez toho, aby zvažoval jejich možný vliv na hospodářskou soutěž. Na základě uvedených důvodů je tedy možné, aby Úřad, resp. Krajský soud v Brně, dospěl k závěru, že se město Bílina dopustilo správního deliktu podle §19a ZOHS, ačkoliv Ústavní soud shledal, že obecně závazná vyhláška č. 10/2015 je zákonná.
139. Z výše uvedeného dále vyplývá, že Ústavní soud se ani nezabýval samotnou aplikací § 19a ZOHS na obecně závaznou vyhlášku, neboť tato otázka nebyla pro posouzení její zákonnosti podstatná. K tomuto přitom Ústavní soud uvedl: „*Pokud jde o námitky města, že ÚOHS nemůže na základě § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky (a proto takto vydané rozhodnutí ÚOHS nemůže být pro ministerstvo závazné ani podle § 73 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou pravomocná správní rozhodnutí závazná pro všechny správní orgány), Ústavní soud konstatuje, že posouzení této otázky není pro*

⁷⁴ Shodně viz rozhodnutí NSS ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 6 As 292/2016.

⁷⁵ Viz bod 158 a násl. rozkladu.

*jednání a rozhodování Ústavního soudu o návrhu ministerstva na zrušení vyhlášky č. 10/2015 podstatné.*⁷⁶

140. Ostatně rozsudek Bílina navazuje na nálezu Bílina a Krajský soud v Brně k tomuto uvádí (přičemž odkazuje na bod 49 nálezu Bílina) následující: „*Ústavní soud však ve shora citovaném odst. 49 předmětného nálezu uvedl, že pokud jde námitky tamějšího navrhovatele, že žalobce nehodnotil, zda i další provozovny, jejichž provozovatelé žádali v době přípravy vyhlášky 10/2015 o jejich zařazení do povolených míst, splňují stanovená kritéria a výsledný výběr adresných míst proto nelze označit za objektivní a nediskriminační. Ústavní soud uvedl, že správní soud je v případě takových provozovatelů přístrojů oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. i to, zda obec nezařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně; je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat. Z uvedeného vyplývá, že se Ústavní soud otázkou nediskriminace ostatních nevybraných uchazečů nezabýval a přenechal tuto otázku na hodnocení obecnému soudu, tedy v tomto případě zdejšímu soudu, který v rámci předmětné žaloby posuzuje zákonnost rozhodnutí žalovaného a jeho předsedy, jenž dovodilo, že se žalobce jakožto orgán veřejné správy při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů dopustil narušení hospodářské soutěže zvýhodněním určitého soutěžitele nebo skupiny soutěžitelů.*“⁷⁷
141. Účastník řízení v tomto námitkovém okruhu opakovaně tvrdí, že způsobem, jakým Úřad vykonává svou pravomoc při aplikaci § 19a ZOHS, si přisvojuje pravomoc, která náleží výlučně soudu nebo Ministerstvu vnitra. K tomu znovu uvádím, že nejenom pravomoc Úřadu samotná, ale rovněž i „způsob její aplikace“ byl potvrzen soudním přezkumem ve věci Bílina, Děčín, Nučice⁷⁸ a další. Z výše uvedených důvodů je pak nutné stejně tak odmítnout požadavek účastníka řízení na provedení tzv. *balancing* testu, kdy tento požadavek nereflektuje specifičnost § 19a ZOHS a rovněž neodpovídá výkladu pojmu „ospravedlnitelné důvody“, jak jej v rámci správního uvážení provedl Úřad.⁷⁹
142. Na základě všeho výše uvedeného je nutné úvahy účastníka řízení uvedené v tomto rozkladovém okruhu odmítnout jako chybné a nerespektující výše uvedené závěry a je tedy nutné odmítnout tento námitkový okruh pro nedůvodnost.

K námitce, že Úřad klade na obce nerealistické požadavky regulace hazardních her

143. Účastník řízení v tomto námitkovém okruhu uvádí, že Úřad na obce při jejich snaze o regulaci hazardu klade nerealistické požadavky.
144. Toto tvrzení účastníka řízení považuji *en bloc* za nedůvodné, neboť Úřad obdržel celou řadu podnětů v oblasti možného porušení § 19a ZOHS (či se sám z úřední povinnosti těmito případy

⁷⁶ Cit. bod 26 nálezu Bílina.

⁷⁷ Viz body 52 – 54 rozsudku Bílina.

⁷⁸ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2021, č. j. 30 Af 17/2019-142.

⁷⁹ Pozn. Povinnost Úřadu provést tzv. *balancing* testu nadto nevyplývá ani ze zákona, ani z požadavků soudní rozhodovací praxe.

zabýval), kdy neshledal naplnění předpokladů pro zahájení správního řízení.⁸⁰ Sankční rozhodnutí v této oblasti je proto spíše výjimečné a naprostá většina podnětů tedy není důvodná, což mimo jiné svědčí o zcela reálných a proveditelných požadavcích Úřadu na objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria ve vztahu k regulaci hazardu. K poskytnutí návodu při řešení dotčené problematiky pak odkazují na Informační list č. 4/2014 a dále na Stanovisko Úřadu.

145. K neoprávněné kritice Úřadu v této oblasti se druhostupňový orgán vyjádřil již v rozhodnutí týkajícím se obecně závazných vyhlášek obce Bílina, neboť i v tomto správním řízení tamní účastník řízení přednesl obdobnou námitku: *„Úhelným kamenem regulace loterií prostřednictvím stanovení konkrétních adresných míst, na kterých je provozování loterií povoleno, není (jak by se mohlo na první pohled zdát) pouze nastavení objektivních a nediskriminačních kritérií, jež musí předmětná adresní místa splňovat, nýbrž také zabezpečení objektivního a nediskriminačního užití těchto kritérií při posuzování míst a dále zejména přijetí transparentního mechanismu, podle kterého bude výběr povolených míst probíhat v případě, že nastavená kritéria splní více objektů.“*
146. Úřad samozřejmě nezasahuje do práv jednotlivých členů zastupitelstva hlasovat dle svého vlastního uvážení (jak namítá účastník řízení), to však neznamená, že se tímto jednáním nemůže obec vystavit riziku sankce za protisoutěžní jednání. Prakticky se jedná o obdobnou situaci, jako při častokrát uplatňované námitce účastníků správního řízení ve věci porušení § 19a ZOHS, že Úřad touto svou činností zasahuje do normotvorné pravomoci obcí. Pro porovnání odkazují na rozhodnutí slovenského soutěžního úřadu ze dne 2. 10. 2019, potvrzené i druhostupňovým rozhodnutím ze dne 15. 5. 2020, kde tento pokutoval město Šurany za to, že: *„(...) svojim konaním spočívajúcim vo vydání závazného stanoviska [negativního stanoviska] k poskytovaniu lekárskej starostlivosti vo verejnej lekárni vytvorilo bariéru vstupu podnikateľa Dr. Max na trh v oblasti poskytovania lekárenskej starostlivosti vo verejných lekárňach na území mesta Šurany. Mesto tým jednak zvýhodnilo podnikateľov aktuálne pôsobiacich na trhu v oblasti poskytovania lekárenskej starostlivosti vo verejných lekárňach na území mesta Šurany a jednak obmedzilo hospodársku súťaž.“*⁸¹ Z uvedeného plyne, že Úřadem kladené požadavky rozhodně nejsou v praxi kontroly jednání obcí a měst v oblasti ochrany hospodářské soutěže ničím výjimečným a nerealistickým.
147. Námitka „reálnosti“ požadavků Úřad pak byla explicitně vznesena i v rámci soudního přezkumu rozhodnutí Úřadu, a to například i v již výše několikrát připomenuté věci Bílina, kdy Krajský soud v Brně tuto námitku v bodě 6 rozsudku Bílina zmínil, avšak nepřisvědčil jí a danou žalobu zamítl.
148. Rovněž nesprávné je přesvědčení účastníka řízení, že pro splnění požadavků Úřadu je nutno jednotlivá kritéria odborně dokládat pomocí nezávislých studií (viz bod 178 rozkladu), jak lze doložit na celé řadě případů, kdy daná kritéria byla (dostatečně) určena bez nutnosti těchto studií. Pokud se například obec rozhodne omezit hazard v určité vzdálenosti od veřejných

⁸⁰ Pozn. K tomu lze odkázat například na veřejně přístupné výroční zprávy Úřadu za roky 2017 až 2020, ze kterých vyplývá, že Úřad obdržel několik desítek podnětů k výkonu dozoru nad orgány veřejné správy ve smyslu § 19a ZOHS. Správní řízení pak bylo zahájeno pouze ve zlomku případů. Pro úplnost pak dodávám, že naprostá většina uvedených podnětů se týkala právě nyní dotčené oblasti regulace hazardu obcemi. Viz <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>.

⁸¹ Dostupné zde <https://www.antimon.gov.sk/data/att/2093.pdf>.

budov, pak určení konkrétní vzdálenosti je čistě v dikci obce a Úřad do daného nastavení nikterak nezasahuje. V dané věci bude však přezkoumávat, zda aplikace daného kritéria byla provedena vůči všem subjektům objektivním a nediskriminačním způsobem.⁸² Jako na soutěžně konformní obecně závazné vyhlášky regulující hazard lze odkázat například na obecně závaznou vyhlášku č. 4/2019 města Česká Lípa nebo obecně závaznou vyhlášku č. 8/2019 statutárního města Ostravy.

149. Ve zbytku k tomuto námitkovému okruhu odkazují na body 168 a násl. napadeného rozhodnutí, neboť s tam uvedenou argumentací se plně ztotožňují. Tento námitkový okruh je tedy nutno odmítnout jako nedůvodný.

K námitce přiměřenosti zvolené regulace vzhledem ke sledovanému legitimnímu cíli zamezit nárůstu hazardu

150. V rámci tohoto námitkového okruhu účastník řízení uvádí, že Úřad měl při existenci legitimního cíle (ospravedlnitelného důvodu) k omezení hazardních her posuzovat přiměřenost (prokázaného) narušení hospodářské soutěže vůči sledovanému legitimnímu cíli. Za tímto účelem měl Úřad provést tzv. *balancing* test, v jehož rámci měl zhodnotit, zda účastník řízení provedl regulaci provozování hazardních her vedoucí ke snížení počtu provozoven na území města Lysá nad Labem způsobem, který je k dosažení sledovaného legitimního cíle způsobilý a který co nejméně narušuje hospodářskou soutěž. Pokud by Úřad tento test provedl, došel by k závěru, že přijatá regulace je založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích a také, že celkové dopady této regulace jsou zcela zanedbatelné.
151. K námitce ne/provedení tzv. *balancing* testu jsem se vyjádřil již výše a na danou pasáž tohoto rozhodnutí tímto odkazují a opakuji, že Úřad nejen že není povinen tento test provádět, ale ani není vhodné jej provádět v kontextu posouzení porušení § 19a ZOHS.
152. Jak Úřad avizoval již ve Stanovisku Úřadu, pokud se obec rozhodne pro úplný zákaz provozování hazardu na celém svém území (případně na určité odůvodněné části), jedná tak v souladu se zákonem a žádní soutěžitelé tímto nejsou zvýhodněni oproti jiným soutěžitelům. Stejného názoru je i Ministerstvo vnitra, které ve svém *Právním výkladu* dále dodává, že i v případě absolutního zákazu provozování hazardu by měla obec vždy zvážit, zde jí zvolená regulace naplňuje princip proporcionality a je-li míra omezení přiměřená konkrétním podmínkám.
153. Jako potenciálně protisoutěžní pak může být shledáno jednání obce, která se rozhodne provozování hazardu na svém území určitým způsobem omezit. Jak uvádí Stanovisko Úřadu, hrozí zde, že dojde ke zvýhodnění těch soutěžitelů, kterým bude ponechána možnost působit na daném trhu, a zároveň k diskriminaci těch, kterým bude toto znemožněno. Zároveň, pokud by obec na svém území umožnila zřízení dalších provozoven hazardních her, mohlo by dojít k tzv. zafixování stávající situace na trhu vedoucí k možné diskriminaci těch potenciálních soutěžitelů, kteří by na daný trh chtěli vstoupit. Problematické tak může být, když obec stanoví konkrétní místa, na kterých provozování hazardních her povolí, a jejich výběr neprovede na

⁸² Pozn. Navíc je třeba dodat, že existuje celá řada studií mapujících například kriminalitu v jednotlivých oblastech. Lze proto vyjít z podkladů, které již existují, a město/obec jimi disponuje či jsou snadno získatelné.

základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. V takovém případě se tak může jednat, dle skutkových okolností daného případu, o neodůvodněné zvýhodnění určitých soutěžitelů na úkor jiných, které nelze ospravedlnit pouze odkazem na veřejný zájem, kterým obec regulaci provozování hazardních her odůvodňuje. Oprávnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky neznámá, že by toto oprávnění bylo bez dalšího nadřazené jiným, zákonem chráněným společenským zájmem, tj. např. zájmu na zachování nenarušené hospodářské soutěže.⁸³

154. Obdobně pak i Ministerstvo vnitra varuje (zvýraznění doplněno): *„V případě, že bude obec regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz hazardních her na vybraných místech v obci, je třeba, a to i v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie, před vydáním obecně závazné vyhlášky posoudit vhodnost a rozumnost takové regulace, a to zejména s ohledem na princip proporcionality, tj. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním podmínkám, je v souladu s principem nediskriminace provozovatelů a zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Jestliže obecně závazná vyhláška vymezení možnost provozovat hazardní hry pouze na určitých místech nebo naopak zakáže jejich provoz na některých vybraných místech, stejně jako pokud reguluje pouze některé druhy hazardních her, hrozí, že ti provozovatelé, kteří budou moci na základě obecně závazné vyhlášky své podnikání nadále provozovat, budou oproti ostatním provozovatelům zvýhodněni. (...) **Vzhledem k výše uvedenému se proto nejví jako vhodné vymezovat v obecně závazné vyhlášce místa s uvedením konkrétních adres (ulice s číslem popisným) nebo názvu provozoven, neboť z takového výčtu by nebylo možno ověřit, zda obec při určení těchto míst nepostupovala v rozporu se zásadou nediskriminace a zákonem o ochraně hospodářské soutěže.**“*
155. Tvzení účastníka řízení v bodě 197 rozkladu, že: *„(...) ÚOHS mohl jen spekulovat, jak by se Účastník řízení postavil k jejich [potencionálních soutěžitelů] případným žádostem (zda by byl ochoten zařadit na seznam povolených adresních míst či jinak upravit kritéria regulace).“* se navíc nezakládá na skutečnostech zjištěných v průběhu správního řízení. Prvostupňový orgán se v napadeném rozhodnutí v bodech 102 – 104 podrobně zabýval okolnostmi vyloučení jednoho adresního místa ze seznamu povolených adresních míst k provozování hazardních her a provozování provozoven z přílohy č. 1 OZV (konkrétně adresního místa na adrese Tyršova č. p. 220, Lysá nad Labem) a zjistil, že i přes to, že toto adresní místo bylo roce 2017 doporučeno k opětovnému zařazení do OZV 3/2017 jako povolené adresní místo (neboť na něm již dlouhodoběji nedocházelo k rušení veřejného pořádku), zastupitelstvem města nebylo zařazení tohoto adresního místa schváleno. I přes žádost Úřadu nebylo toto účastníkem řízení blíže vysvětleno a z dostupných informací je patrné, že k zapsání tohoto adresního místa do přílohy č. 1 OZV 3/2017 nedošlo pouze z důvodu dřívějšího rozhodnutí zastupitelstva města o tom, že žádná nová adresní místa se již zřizovat nebudou.⁸⁴
156. Lze tedy v souladu se závěry prvostupňového orgánu konstatovat, že v posuzovaném případě účastník řízení od přijetí Vyhlášky 6/2011 udržoval a dalšími navazujícími OZV snižoval počet provozoven na svém území, a to bez zavedení jasných, srozumitelných, a hlavně objektivních a nediskriminačních pravidel a předem známých kritérií této regulace. Tím došlo ke zvýhodnění těch soutěžitelů, kteří na vymezeném relevantním trhu působili oproti těm

⁸³ Srov. rozhodnutí NSS ze dne 17. 9. 2015, sp. zn. 2 As 187/2014, bod 104.

⁸⁴ Blíže viz bod 103 napadeného rozhodnutí a záznam ze zasedání zastupitelstva města ze dne 21. 6. 2017, dostupné online: <https://www.youtube.com/watch?v=NeEifcyEGAw&list=PLYr1UT-qGICjAnpEnVcgZ0BPVC-iwZFc&index=9>.

potencionálním soutěžitelům, kteří na vymezený relevantní trh teprve plánovali vstoupit. Jedná se tak o specifický případ „zafixovaného“ trhu provozování hazardních her a dříve i trhu provozování provozoven.

157. Návrh účastníka řízení na doplnění dokazování svědeckými výpověďmi účastníků schůzek mezi provozovatelem provozoven a hazardních her na území města Lysá nad Labem a starostou města, které vedlo k přijetí *Deklarace provozovatelů technických zařízení*⁸⁵ (neboli kodexu chování provozovatelů tvořící součást zprávy pro radu města a zastupitelstvo města z listopadu 2011) musím odmítnout. *Deklarace provozovatelů technických zařízení* totiž nijak neupravuje kritéria pro výběr adresních míst k provozování hazardu ani z ní neplyne úmysl města další adresní místa v budoucnu nepovolovat, zabývá se naopak pouze technickými náležitostmi provozoven hazardu či jejich vzhledem; přijetím opatření proti rušení nočního klidu apod. Navíc z tohoto dokumentu neplyne, že jeho dodržování je podmínkou pro zařazení adresního místa do seznamu míst s povolením provozu hazardu.⁸⁶ Doplnění dokazování svědeckými výpověďmi účastníků schůzek, na kterých došlo k diskuzi o tomto dokumentu, tedy vnímám jako nadbytečné, neboť tu není žádná indicie, která by nasvědčovala tomu, že z provedení těchto důkazů mohou vzejít z pohledu předmětu tohoto správního řízení relevantní skutková zjištění verifikující tvrzení účastníka řízení, že kritéria regulace hazardu byla objektivní, nediskriminační a předem známá.
158. Vzhledem ke skutečnostem a závěrům, které jsem uvedl již výše u námitky neprokázání narušení hospodářské soutěže (viz bod 108 a násl. tohoto rozhodnutí), musím konstatovat, že argumentace účastníka řízení o tom, že regulace byla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích a že celkové dopady přijaté regulace jsou zcela zanedbatelné (*de minimis*), není přiléhavá a pro nyní projednávanou věc je irelevantní. Tento námitkový okruh je tedy nutno odmítnout jako nedůvodný.

K námitce porušení zásady rychlosti správního řízení

159. V tomto námitkovém okruhu účastník řízení tvrdí, že Úřad při prošetřování jeho jednání postupoval liknavě, čímž se dopustil zásahu do jeho ústavním pořádkem chráněných veřejných subjektivních práv. Účastník řízení spatřuje pochybení Úřadu v tom, že podnět vztahující se k jednání účastníka řízení obdržel již v roce 2015, ale další kroky ve věci neučinil po dobu více jak pěti let, čímž se měl Úřad dopustit porušení zásady rychlosti správního řízení. To má nyní dle účastníka řízení zásadní dopad na hmotněprávní hodnocení jeho jednání – vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících hazard od roku 2015 do současnosti a tím i výši Úřadem nyní ukládané pokuty.
160. Za situace, kdy pro Úřad není stanovena lhůta, ve které musí provést a ukončit prošetřování přijatých podnětů a kdy se i pro samotné řízení před Úřadem nepoužijí ustanovení správního řádu o lhůtách k vydání rozhodnutí (viz § 25 ZOHS), je nutné posoudit, zda k vydání napadeného rozhodnutí došlo ve lhůtě přiměřené, jak to stanoví § 6 odst. 1 správního řádu. Přiměřeností délky řízení přímo před Úřadem za zabýval NSS například v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 1 Ans 2/2009: „*Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení před Úřadem je nutné*

⁸⁵ Viz dokument s poř. č. 5 spisu sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

⁸⁶ Blíže viz bod 95 napadeného rozhodnutí.

respektovat specifika řízení vyplývající ze zákona na ochranu hospodářské soutěže. Smyslem ustanovení § 25a zákona je neaplikovat v řízení před Úřadem lhůty, které se aplikují obecně na správní řízení (§ 71 s. ř.), z důvodu složitějšího věcného posuzování, rozsahu prováděných důkazů nebo náročnějších ekonomických a právních rozborů.“⁸⁷ a v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 7 Ans 3/2010-138: „Posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj. Závěr o tom, zda doba, po níž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na zohlednění těchto faktorů, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno. Přiměřenost lhůty musí být v řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže posuzována individuálně případ od případu tak, aby byla zohledněna náročnost a složitost každého případu, zejména jeho věcná stránka a rozsah úvah, které musí tento Úřad učinit před vydáním rozhodnutí.“ Délka řízení u Úřadu se tak odvíjí od komplexnosti, náročnosti a charakteru každé jednotlivé věci, o níž se řízení vede. Správní řízení pro podezření ze spáchání přestupku v oblasti hospodářské soutěže je samo o sobě velmi složitou a časově náročnou procedurou, čemuž odpovídá praxe Úřadu při prošetřování jednání potencionálně narušujících hospodářskou soutěž i při samotném správním řízení. Obě tyto fáze činnosti Úřadu zcela pravidelně vzhledem ke komplexnosti posuzovaných případů dosahují délky několika let.

161. Úřad v posuzovaném případě opravdu oslovil s žádostí o poskytnutí podkladů a informací pouze účastníka řízení a společnost VIKTORIAPLAY, a. s., což ovšem bez dalšího nelze považovat za porušení zásady rychlosti řízení. Jak je patrné z množství žádostí o poskytnutí podkladů a informací a odpovědí na ně (včetně často rozsáhlých příloh těchto odpovědí), prvostupňový orgán ve věci aktivně a důsledně postupoval, zjišťoval všechny relevantní informace a podrobně je analyzoval (s účastníkem řízení byl Úřad opakovaně v kontaktu zejména mezi lety 2016 a 2020⁸⁸). Účastníkově tvrzení o „neaktivitě“ Úřadu po dobu delší než pět let je tedy zcela nesprávné.
162. Aby mohl Úřad vůbec posoudit, zda byly naplněny požadavky na objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria přijaté regulace hazardu, musí z podstaty věci vycházet zejména z informací poskytnutých od obce/města, které prošetřované obecně závazné vyhlášky vydalo. Na skutečnosti, že prvostupňový orgán vyšel při svém rozhodování zejména z postupně získaných podkladů a informací od města Lysá nad Labem, tedy nelze spatřit nic závadného a zároveň z ní nelze ani dovodit, že Úřad tímto postupem porušil zásadu rychlosti správního řízení. Zde také považuji za vhodné zdůraznit, že pro náležitou důslednost postupu Úřadu je nutné, aby prošetření věci neproběhlo rychle pouze za účelem rychlého potrestání údajného narušitele hospodářské soutěže, ale naopak aby předběžné šetření věci bylo dostatečným podkladem pro jednání v rámci správního řízení, resp. aby se předešlo nedůvodnému zahájení správního řízení a tím zbytečnému zasahování do práv šetřeného subjektu.
163. Skutečnost, že Úřad v roce 2015 informoval Ministerstvo vnitra o svém postoji k přijatým podnětům ve věcech možného porušení § 19a ZOHS, také automaticky nezpůsobuje porušení

⁸⁷ Obdobně také rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 7 Ans 16/2010.

⁸⁸ Viz např. Žádost o poskytnutí podkladů a informací ze dne 21. 12. 2016, Žádost o poskytnutí doplňujících podkladů a informací ze dne 10. 10. 2017, Žádost o poskytnutí podkladů a informací ze dne 23. 8. 2018, Opětovná žádost o zodpovězení dotazů ze dne 14. 9. 2018 a další viz správní spis vedený pod sp. zn. ÚOHS-S0329/2019/VS.

zásady rychlosti správního řízení a zásah do ústavním pořádkem chráněných veřejných subjektivních práv účastníka řízení, a to zejména proto, že Úřad ve věci města Lysá nad Labem aktivně jednal.

164. V přípisech zasláných účastníkovi řízení před zahájením správního řízení je jasně a jednoznačně uvedeno, z jakého důvodu jej Úřad žádá o součinnost a jaké možné porušení ZOHS Úřad vzhledem k účastníkovi řízení prošetřuje.⁸⁹ Lze konstatovat, že účastník řízení již v roce 2015 k věci zaujal poměrně jednoznačně formulované stanovisko – jím přijaté OZV jsou zcela v souladu se zákony, jejich obsah není nutné nijak měnit či konkretizovat a považuje za zbytečné věc vůbec řešit, přičemž tento postoj obhajuje i nadále. Již v přípise ze dne 9. 10. 2015, který byl městem zaslán Ministerstvu vnitra, je uvedeno: „(...) potvrzují, že město Lysá nad Labem nebude vymýšlet žádná jiná „dostatečně určitá a nediskriminační pravidla“ a trvá na znění OZV tak, jak bylo zastupitelstvem schváleno.“, a to i přes to, že město bylo prostřednictvím Ministerstva vnitra seznámeno se Stanoviskem Úřadu již dne 1. 9. 2014. Tento postoj se ze strany účastníka řízení nezměnil ani po zahájení prošetřování OZV Úřadem. Například v přípise ze dne 10. 1. 2017 (Poskytnutí informací Lysá nad Labem – OZV 6/2015) účastník řízení uvedl: „(...) za této situace je ztrátou času se vracet k událostem minulých let a hledat nápravu obecně závazné vyhlášky pro letošní rok, která tak jako tak skončí ode dneška za 354 dnů.“, v přípise ze dne 17. 10. 2017 (Poskytnutí informací Lysá nad Labem – OZV č. 3/2017) toto: „Zvolené podmínky jsou zcela transparentní, objektivní, nediskriminační a nikterak nenarušující rovné podmínky hospodářské soutěže.“ a v přípise ze dne 30. 8. 2018 (Poskytnutí informací Lysá nad Labem-OZV 3/2017) také: „Město aktuálně neuvažuje o změně systému regulace.“ Tvrzení účastníka řízení, že pokud by obdržel Sdělení výhrad již například v roce 2017, došlo by na jeho straně k zásadnímu obratu a způsob regulace hazardu provedl jiným způsobem, se proto jeví jako poměrně nepravděpodobné a v této chvíli jako čistě účelové. K tomuto je také vhodné upozornit i na to, že Vyhláška 3/2017 (která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018) je doposud platná a účinná, a to bez její jakékoliv změny, která by reflektovala existenci správního řízení vedeného Úřadem.
165. Pro úplnost zde považuji za vhodné také konstatovat, že objektivní odpovědnost účastníka řízení za přestupek proti § 19a ZOHS není nijak vázána na jednotlivé úkony, které Úřad provádí či neprovádí. I pokud by ze strany Úřadu došlo k neoprávněnému či neobjektivnímu prodlení při šetření přestupku či rozhodnutí o něm, objektivní odpovědnost za přestupek se vždy váže k osobě jeho pachatele a nelze ji jakkoliv „přenášet“ na správní orgán, který se jím zabývá. Je to právě účastník řízení, který plně odpovídá za to, aby jeho jednání bylo vždy v souladu s obecně závaznými právními předpisy, bez ohledu na skutečnost, zda je pro možné porušení zákona správním orgánem vyšetřován či nikoliv.
166. Mimo výše uvedené je třeba upozornit i na to, že pokud účastník řízení v průběhu prošetřování jeho jednání, či v navazujícím správním řízení dospěl k závěru, že Úřad nepostupuje v souladu se zásadou rychlosti správního řízení, měl možnost podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu (případně i navazující správní žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. SŘS), což ovšem neučinil a nikdy s Úřadem tuto

⁸⁹ Pozn. Úřad účastníka řízení v přípisu ze dne 21. 12. 2016 výslovně upozornil na požadavky uvedené ve Stanovisku, v jehož rámci Úřad vyzval obce k tomu, aby zjednaly k 1. 1. 2015 nápravu, pokud jejich regulace hazardu neodpovídá pravidlům hospodářské soutěže.

záležitost neprojednával ani jiným, například neformálním, způsobem. Prvostupňový orgán se s touto námitkou také zcela dostatečným způsobem vypořádal již v napadeném rozhodnutí.⁹⁰

167. Na základě výše uvedeného je tedy možné konstatovat, že postupem Úřadu nedošlo k porušení zásady rychlosti správního řízení, nedošlo tedy ani k zásahu do ústavně chráněných veřejných subjektivních práv účastníka řízení a je nutné tuto námitku odmítnout jako nedůvodnou.

K námitce, že účastníku řízení nebylo umožněno řádně se seznámit s podklady rozhodnutí

168. Účastník řízení v tomto námitkovém okruhu konstatuje, že z důvodu epidemiologických opatření mu nebylo umožněno, aby se v sídle Úřadu seznámil s podklady napadeného rozhodnutí. Byly mu nabídnuty pouze dvě náhradní alternativy, a to sice možnost zaslání elektronické kopie správního spisu do jeho datové schránky nebo poskytnutí elektronické kopie spisu na datovém nosiči. Účastník řízení se ovšem domnívá, že pro zajištění jeho základních procesních práv není takový způsob seznámení se s podklady napadeného rozhodnutí dostačující.
169. Účastník v řízení v rozkladu zcela opomíjí skutečnost, že on sám dal dne 23. 10. 2020 výslovný souhlas s tím, aby mu byl správní spis doručen do jeho datové schránky.⁹¹ Nejen, že mu na základě tohoto souhlasu byl obsah správního spisu poskytnut, ale Úřad mu pro ověření dokumentů nacházejících se v něm poskytl i obsah kompletní spisové dokumentace aktuální ke dni seznámení se s těmito podklady rozhodnutí. Z obsahu poskytnutého správního spisu navíc jasně vyplývá, že jsou v něm obsaženy veškeré informace a dokumenty, které Úřad obdržel nebo sám vytvořil v průběhu přípravného i správního řízení.⁹² Polemika účastníka řízení nad možností „nesprávného vedení spisu“ ze strany Úřadu je zcela nepodložená objektivními fakty a pro projednávanou věc tedy nic nevypovídající.
170. Prvostupňový orgán účastníka řízení v bodě 211 napadeného rozhodnutí již zpravil jak o výše uvedeném, tak o tom, že předmětný správní spis není veden v tištěné podobě, ale naopak je veden v podobě elektronické (zvýraznění doplněno): „**Úřad rovněž zdůrazňuje, že správní spis je v předmětném správním řízení veden v elektronické formě, přičemž veškeré materiály, které byly Úřadu doručeny poštou (což byly pouze přípisy samotného účastníka řízení), byly do elektronického spisu vloženy za pomoci autorizované konverze.**“ a účastník řízení tedy tato fakta pouze odmítá vzít na vědomí.
171. Co jsou tzv. podklady pro vydání správního rozhodnutí (se kterými je účastník řízení samozřejmě oprávněn se seznámit, aby mohl řádně hájit svá procesní práva), je uvedeno v § 50 správního řádu.⁹³ V uvedeném výčtu zákon nikde nezmiňuje „interní pokyny“ či „poznámkové lístky“ a nelze tyto tedy považovat za podklady pro vydání správního rozhodnutí,

⁹⁰ Viz bod 207 napadeného rozhodnutí.

⁹¹ Pozn. V rámci Sdělení výhrad byl účastník řízení Úřadem dne 20. 10. 2020 vyzván k tomu, aby jej do 7 dnů vyzkoušel o zvoleném způsobu seznámení se s podklady rozhodnutí (do datové schránky nebo na technickém nosiči dat).

⁹² Pozn. První položkou tohoto správního spisu je obdržení Podnět na porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže ze dne 30. 10. 2015. Dokumenty jemu následující jsou dále řazeny chronologicky a logicky na sebe navazují.

⁹³ Cit. § 50 odst. 1 správního řádu: „Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.“

kteřé by musely být účastníkú řízení na žádost zpřístupněny. I pokud by tedy takové listiny/ poznámky/ dokumenty vůbec existovaly a nebyly účastníkú řízení se spisem poskytnuty, nelze takovou skutečnost považovat za zásah do jeho základních procesních práv dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Navíc v elektronicky vedeném správním spise je samotná existence „poznámkových lístků“, zvýraznění textu apod. zcela vyloučena.

172. Mohu souhlasit s tvrzením účastníka řízení, že v bodě 214 Vyjádření ke Sdělení výhrad ze dne 16. 11. 2020 požádal Úřad o posečkání s dalšími úkony v řízení, zejm. s vydáním prvostupňového rozhodnutí, do doby, než mu bude umožněno provést seznámení se s podklady napadeného rozhodnutí v plném rozsahu („v plném rozsahu“ je dle účastníka řízení myšleno seznámení se s podklady napadeného rozhodnutí v sídle Úřadu) a Úřad se rozhodl této žádosti nevyhovět. Nemohu se ovšem ztotožnit se závěry, které z této skutečnosti účastník řízení vyvozuje – tedy že tímto postupem došlo k zásahu do jeho procesních práv. Znovu opakuji, že dne 23. 10. 2020 sám účastník řízení dal Úřadu výslovný souhlas s doručením správního spisu do jeho datové schránky, k čemuž došlo dne 29. 10. 2020 a účastník řízení byl tedy plně seznámen s originálem správního spisu (tedy i se všemi podklady napadeného rozhodnutí) a jeho právům na obhajobu bylo učiněno za dost. Nejen, že Úřad není nijak povinen obdobným žádostem účastníků řízení vyhovět, ale vzhledem k existenci souhlasu se zpřístupněním spisu datovou schránkou a skutečnosti, že předmětný správní spis existuje pouze v elektronické podobě, postrádá taková žádost účastníka řízení praktického smyslu. Neshledávám zde tedy jakékoliv pochybení ze strany prvostupňového orgánu, který se rozhodl této žádosti nevyhovět, resp. důvodně a logicky nekonal tak, jak účastník řízení požadoval.
173. Je zde vhodné také upozornit na to, že účastník řízení ve výše uvedené námitce „porušení zásady rychlosti správního řízení“ tvrdí, že Úřad neobjektivně a neospravedlnitelně prodloužil správní řízení k jeho tíži, ale v tomto námitkovém okruhu naopak Úřadu vytýká, že správní řízení nebylo prodlouženo do doby, než bude moci se seznámit s podklady napadeného rozhodnutí „v plném rozsahu“ v sídle Úřadu.
174. Obecně lze tvrzení účastníka řízení v tomto námitkovém okruhu považovat za neobjektivní a pouze účelová. Je nutné tedy trvat na tom, že účastník řízení byl řádně seznámen se všemi podklady rozhodnutí a ze strany Úřadu nedošlo k zásahu do jeho procesních práv, který by způsoboval nezákonnost napadeného rozhodnutí.

K námitkám proti výpočtu pokuty

175. Účastník řízení v tomto námitkovém okruhu tvrdí, že Úřad při výpočtu uložené pokuty pochybil, neboť si při něm nenechal prostor pro zohlednění případné existence přitěžujících okolností, nesprávně stanovil koeficient času a nevzal v potaz existenci polehčujících okolností případu. Na základě úpravy výpočtu pokuty dospěl účastník řízení k závěru, že uložená pokuta by měla dosáhnout maximálně částky 111 000,- Kč.
176. U tohoto námitkového okruhu je nejdříve vhodné zopakovat, jakým způsobem prvostupňový orgán vypočítal pokutu uloženou účastníkovi řízení.
177. Prvostupňový orgán při výpočtu pokuty postupoval tak, že nejprve stanovil základní částku a následně vyhodnotil, zda lze v posuzovaném případě konstatovat existenci přitěžujících nebo polehčujících okolností, které by byly důvodem pro zvýšení nebo snížení pokuty.

Při stanovování základní částky prvostupňový orgán reflektoval délku trvání přestupku, závažnost přestupkového jednání a rozsah dotčeného území (vyjádřený počtem obyvatel); nad rámec těchto základních parametrů zahrnul prvostupňový orgán do základní částky také tzv. „vstupní částku pokuty“ ve výši 10 000,- Kč, která zajišťuje, že uložená pokuta bude dostatečně plnit jak represivní, tak preventivní funkci i v případě přestupků s dopadem na území s nízkým počtem obyvatel. Každému ze zkoumaných parametrů – časová délka, závažnost, rozsah území – byl prvostupňovým orgánem přiřazen určitý koeficient (do maximální výše 3), jehož hodnotu prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí u všech zkoumaných parametrů podrobně zdůvodnil. Prvostupňový orgán dále stanovil referenční hodnotu, přičemž při určení této částky vycházel prvostupňový orgán z toho, že maximální možná pokuta je ve výši 9 990 000,-Kč (plus 10 000,- Kč vstupní částka, tj. celkem 10 000 000,- Kč) by byla udělena v případě nejzávažnějšího jednání (koeficient závažnosti = 3), které trvá po nejdelší posuzované období (koeficient času = 3) a kterého se dopustila obec s největším počtem obyvatel (koeficient obyvatel = 3). Referenční hodnota 370 000,- Kč potom představuje částku rovnou poměrné výši maximální pokuty, jež by byla udělena obci v případě, kdy by koeficienty závažnosti, času a území (resp. obyvatel) byly rovny 1.

178. V nyní posuzovaném případě byla základní částka vypočtena jako násobek referenční hodnoty (370 000,- Kč), koeficientu závažnosti (1,1), koeficientu času (2,27) a koeficientu obyvatel (0,293) a následně byla ještě připočtena „vstupní částka pokuty“ ve výši 10 000,- Kč. Základní částka pokuty tedy činila 280 699,- Kč.
179. Dále se prvostupňový orgán zabýval existencí přitěžujících a polehčujících okolností. Prvostupňový orgán dospěl k závěru, že v tomto případě absentují jak přitěžující, tak polehčující okolnosti a vypočítal proto výslednou částku pokuty po zaokrouhlení na celé tisíce dolů na 280 000,- Kč. Tuto výslednou částku prvostupňový orgán shledal pro účastníka řízení jako nelikvidační a neshledal tedy důvod pro její mimořádné snížení.
180. Výše uvedený postup shledávám zcela konformní s § 22aa odst. 2 ZOHS. Ukládání sankcí Úřadem se odehrává ve sféře správního uvážení, je to tak správní orgán, který při respektování zákonných limitů, je oprávněn určit výši ukládané sankce. Této správní diskreci pak odpovídá i omezený soudní přezkum daného (viz § 78 odst. 1 a 2 SŘS). Námitky proti výpočtu pokuty, pokud mají být relevantní, by měly mířit právě na onu oblast zákonných limitů, kterých se musí správní orgán při aplikaci správního uvážení držet.⁹⁴ Jak bude ovšem podrobněji uvedeno dále, účastník řízení však místo toho předkládá toliko a pouze vlastní úvahy, jak by dle něj bylo možno postupovat, a to s jediným cílem – aby došlo k výpočtu nižší než uložené sankce.

A) K námitce nezohlednění případné existence přitěžujících okolností

181. V této námitce účastník řízení uvádí, že Úřad při používaném výpočtu pokut nezohledňuje případné přitěžující okolnosti. K tomu odkazuje na bod 3.26 metodiky Úřadu – Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže (dále též „**Postup**“)⁹⁵, který umožňuje úpravu pokuty v závislosti na přitěžujících a polehčujících okolnostech až o 70 %, a dále odkazuje na rozsudek Bílina, ze kterého dle něj vyplývá, že Úřad

⁹⁴ Blíže viz bod 127 tohoto rozhodnutí.

⁹⁵ Dostupný na: http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Methodika_pokut_2018_04.pdf.

měl při výpočtu pokuty postupovat podle zde uvedeného způsobu (vzorce). Tato argumentace účastníka řízení je ovšem nesprávná, a to hned z několika důvodů.

182. Zprv. Krajský soud v Brně v účastníkem řízení citovaném bodu 50 rozsudku Bílina uvádí (zvýraznění doplněno): „*K této žalobní námitce týkající se chybného matematického výpočtu vycházejícího z předmětných Zásad soud uvádí, že se de facto jedná o aplikaci středoškolské matematiky. Vzorem nabídnutý žalobcem by z důvodu jím vyslovené úvahy lépe odpovídal kritériím výpočtu uvedeném v předmětných Zásadách; přesnější vyjádření výpočtu, než jaký nabízí žalobce, **by bylo** $[(10 \text{ mil}/150 \times 100) - 10\,000]/27$. Nicméně v nyní projednávané věci je nutno zohlednit, že žalovaný použil uvedené Zásady pouze přiměřeným způsobem a v době rozhodování o uložení pokutě **neexistovala jiná praxe** při ukládání pokut v případech předmětného deliktu, jehož se dopustil orgán veřejné správy při výkonu veřejné moci. Jak již bylo shora uvedeno, správní úvaha žalovaného a navazující správní úvaha **předsedy žalovaného zohledňuje zákonem stanovené limity při ukládání pokuty za tento správní delikt a nelze hovořit o tom, že by uvedeným postupem mělo dojít k překročení zákonem stanovené meze správního uvážení.***“
183. Krajský soud v Brně tedy uvádí, že „z důvodů úvahy žalobce“ by Zásadám (tedy předchozí metodice Úřadu pro stanovování pokut (dále též „**Zásady**“)) lépe odpovídal vzorec $[(10 \text{ mil}/150 \times 100) - 10\,000]/27$. Následně však uzavírá, že ukládání pokuty se děje ve sféře správního uvážení. Zde je tedy nutno konstatovat, že úvahy Úřadu zohledňují zákonem stanovený limit a nedochází k překročení mezi zákonem garantovaného správního uvážení.⁹⁶ Z výše uvedeného je zjevné, účastník řízení záměrně v rozkladu cituje pouze první část bodu 50 rozsudku Bílina.
184. Zadruhé. Odkazované závěry Krajského soudu v Brně ve věci Bílina nejsou na danou věc aplikovatelné, neboť se zabývají výhradně postupem Úřadu aplikovaným za dob účinnosti Zásad. V nyní posuzovaném případě však prvostupňový orgán zcela správně aplikoval Postup, tedy novou metodiku Úřadu pro výpočet a ukládání sankcí. Účastníkem řízení citovaný bod 3.26 Postupu se týká toliko a pouze stanovení pokut u soutěžitelů (viz čl. 3 Postupu), když stanovení pokut pro orgány veřejné správy je upraveno odlišně v samostatném čl. 4.⁹⁷ Argumentace účastníka řízení je tak postavena na chybném předpokladu, že v rámci vyměrování pokuty orgánu veřejné správy dle čl. 4 Postupu se aplikuje pravidlo korekce pokuty (až o 70 %) v závislosti na polehčujících nebo přitěžujících okolnostech, což se však týká postupu stanovení pokuty pouze a toliko u soutěžitelů, nikoliv u orgánů veřejné správy. Výše uvedené však neznamená, že v rámci postupu dle čl. 4 Postupu nebyly zvažovány polehčující a přitěžující okolnosti.
185. Zatřetí. Prvostupňový orgán rozhodně nepominul skutečnost, že aktuální a původní metodika ukládání pokut počítá s případným zvýšením základní částky pokuty za přitěžující okolnosti. Úřad mechanismus výpočtu pokuty nastavil na nejvyšší možnou hodnotu pokuty 10 mil. Kč tak, aby se nestávalo běžně, že vypočítaná pokuta přesáhne tuto její maximální zákonnou hranici. Není však nutné tuto možnost eliminovat se 100% pravděpodobností, neboť by to

⁹⁶ Shodně viz rozhodnutí NSS ze dne 11. 7. 2013, sp. zn. 7 As 15/2015, ve kterém soud výslovně akcentoval, že výše pokuty je do značné míry správním uvážením Úřadu a uvedl: „*Z hlediska soudního přezkumu je rozhodné, že výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně zdůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a úvahy žalované se pohybují v mezích správního uvážení.*“

⁹⁷ Pozn. Na uvedené byl účastník řízení upozorněn již v bodě 214 napadeného rozhodnutí.

zároveň znamenalo, že se pokuty budou téměř výhradně pohybovat v intervalu ohraničeném výrazně nižší částkou, než je 10 mil. Kč. Jak účastník řízení uvádí v bodě 236 rozkladu, pokuta by v tom případě pro nejvyšší hodnoty koeficientů a bez přitěžujících a polehčujících okolností dosáhla hodnoty cca 5,88 mil. Kč. Je zřejmé, že se budou vyskytovat maximálně ojedinělé případy, kdy bude kumulativně dosaženo maximálního koeficientu času, koeficientu závažnosti i koeficientu obyvatel a zároveň nadto důvody pro zvýšení pokuty z důvodu existence přitěžujících okolností. Je tomu tak už jen z důvodu, že maximálního koeficientu obyvatel dosáhne územní celek s více než 1 mil. obyvatel, čemuž vyhovuje z obcí pouze Hlavní město Praha. Zároveň není pravděpodobné, že nastane jiná kombinace hodnot koeficientů a přitěžujících okolností, která bude mít za následek překročení hranice pokuty 10 mil. Kč. Pokud by se tak ojediněle stalo, pokuta se touto maximální hranicí „zastropuje“. Obdobný princip „zastropování“ dlouhodobě funguje i při udělování pokut soutěžitelům. Jak ukazuje i dosavadní rozhodovací praxe Úřadu, pokuty pro orgány veřejné správy se pohybují maximálně v řádu statisíců a jsou tak značně vzdáleny maximální hranici 10 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že překročení hranice 10 mil. Kč při výpočtu pokuty bude pouze ojedinělé, mechanismus výpočtu pokuty splňuje to, že interval pokuty je využit proporcionálně v celé jeho šíři do maximální hodnoty 10 mil. Kč a u běžných případů umožňuje dostatečné následné zohlednění přitěžujících okolností.

B) K námitce nesprávného stanovení koeficientu času

186. U této námitky účastník řízení namítá pochybení prvostupňového orgánu u kalkulace pokuty, a to ve vztahu k nesprávnému určení koeficientu času. Účastník řízení se domnívá, že vzhledem k Úřadem způsobeným průtahům ve věci, měla být tato skutečnost vzata v potaz.
187. Jelikož jsem výše shledal námitku účastníka řízení o porušení zásady rychlosti správního řízení za nedůvodnou, musím i tuto námitku odmítnout. Jak jsem uvedl výše v bodech 159 a násl., prvostupňový orgán nezpůsobil průtahy ve správním řízení a nelze tedy ani hovořit o tom, že by mu tvrzené průtahy řízení byly přikládány k tíži. Navíc, jak uvedl již prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí v bodě 218: *„Úřad k tomu dále odkazuje na bod 207 tohoto rozhodnutí a dodává, že oproti sdělení výhrad považuje v rozhodnutí posuzovaný skutek za ukončený okamžikem doručení oznámení o zahájení správního řízení, čímž došlo ke zkrácení doby trvání tohoto skutku, a tedy i ke stanovení nižšího koeficientu času.“*

C) K námitce nezohlednění polehčujících okolností

188. Účastník řízení v tomto námitkovém okruhu namítá, že existence soft-law Úřadu (tj. Stanovisko nebo Informační list č. 4/2014) pro něj není nijak závazná. Úřad měl při výpočtu pokuty také zohlednit, že je vinou Úřadu, že tento nezahájil správní řízení dříve, kdy v průběhu šetření podnětu proti účastníkovi řízení a následně i správního řízení s ním došlo k vydání několika rozhodnutí Úřadu v obdobných věcech. Další polehčující okolnost dle účastníka řízení spočívá také v tom, že v obdobných věcech k tomuto případu zatím neexistuje ustálená soudní rozhodovací praxe.
189. Prvostupňový orgán se touto námitkou zabýval již v bodě 220 napadeného rozhodnutí: *„Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že ačkoliv byly Vyhláška 6/2011, Vyhláška 7/2011 a Vyhláška*

7/2011 z 21. prosince 2011 přijaty v době, kdy ještě nebylo vydáno Stanovisko (z 1. září 2014), ani Informační list (z listopadu 2014), v době přijetí poslední šetřené Vyhlášky 3/2017, tedy 21. června 2017, již byly tyto dva dokumenty veřejnosti dostupné.⁹⁸ Účastník řízení tak měl dostatek času (od listopadu 2014) na to, aby po přijetí Stanoviska, příp. Informačního listu, Úřadem sladil jím nastavené podmínky regulace loterií ve městě s těmito dokumenty. V případě města Varnsdorfu bylo jeho jednání postiženo od účinnosti obecně závazné vyhlášky dne 1. ledna 2013 (tj. krátce po nabytí dozorové pravomoci Úřadu nad orgány veřejné správy), avšak postihovaná vyhláška byla schválena ještě před nabytím účinnosti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. V tomto případě se nejedná o situaci z tohoto hlediska zcela srovnatelnou, neboť město Lysá nad Labem sice vydalo Vyhlášku 6/2011, Vyhlášku 7/2011 a Vyhlášku 7/2011 z 21. prosince 2011 před nabytím účinnosti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a rovněž vydalo Vyhlášku 4/2012, Vyhlášku 8/2013, Vyhlášku 1/2014 a Vyhlášku 3/2014 před vydáním Stanoviska a Informačního listu, ale následně přijaté obecně závazné vyhlášky regulující loterie na území města (Vyhláška 7/2014, Vyhláška 6/2015, Vyhláška 2/2016 a Vyhláška 3/2017) dokládají, že město svůj postoj k regulaci provozování loterií nijak nezměnilo, a tedy Úřad v tomto případě neshledal, na rozdíl od účastníkem řízení zmiňovaného případu, důvod pro snížení pokuty. Ke dni zahájení správního řízení, tedy 3. září 2019, byla na internetových stránkách Úřadu veřejnosti dostupná i prvostupňová a druhostupňová rozhodnutí Úřadu týkající se porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže obecně závaznou vyhláškou regulující provozování loterií (výčet těchto rozhodnutí a data nabytí právní moci uvádí Úřad v bodě 139 tohoto rozhodnutí). Vzhledem k existenci těchto pravomocných rozhodnutí tak Úřad neshledal důvody pro snížení základní částky pokuty. Pokud se jedná o účastníkem řízení opětovně namítané průtahy, Úřad uzavírá, že účastníku řízení nic nebránilo v tom, aby v průběhu učinil potřebné kroky k zajištění souladu obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií na svém území s postojem Úřadu a odstranil tak závadný stav.“⁹⁹

190. Jelikož účastník řízení neuvádí k této námitce žádné nové skutečnosti a nespátřuji na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí žádných vad, pouze stručně konstatuji, že tato námitka není důvodná a odkazuji na obsah výše citovaného bodu napadeného rozhodnutí.

K výroku o náhradě nákladů řízení

191. Rovněž jsem přezkoumal zákonnost výroku III. napadeného rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. S posouzením, které prvostupňový orgán v tomto směru učinil, se ztotožňuji a odkazuji na něj, když ani účastník řízení nevznáší proti tomuto posouzení konkrétní námitky. Výslovně konstatuji, že souhlasím se závěrem prvostupňového orgánu, že je namístě uložit účastníku řízení povinnost uhradit paušální částku náhrady nákladů řízení ve výši 1 000,- Kč, a to v souladu s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

⁹⁸ Pozn. Uvedené dokumenty byly dostupné i v případě předchozích Vyhlášek přijímaných po listopadu 2014.

⁹⁹ Pozn. Na nutnost odstranění závadného stavu Úřad nadto upozornil i ve Stanovisku, v jehož rámci vyzval obce, jejichž stávající regulace loterií neodpovídá pravidlům hospodářské soutěže, aby zjednaly k 1. lednu 2015 nápravu.

VI. Závěr

192. S ohledem na shora uvedené jsem dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami zjišťovanými z úřední povinnosti, že závěry prvostupňového orgánu o naplnění zákonných znaků skutkové podstaty přestupku dle § 19a odst. 1 ZOHS jsou správné, a rovněž jsem dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí ani vadami namítanými účastníkem řízení. Proto napadené rozhodnutí považuji za zcela správné, přezkoumatelné a zákonné.
193. Vzhledem k výše uvedeným právním závěrům jsem tedy všechny výroky napadeného rozhodnutí potvrdil a podaný rozklad zamítl.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona dále odvolat.

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář
Na Florenci 2116/15
110 00 Praha 1 – Nové Město

Vypraveno dne

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy