



ČESKÁ REPUBLIKA

## USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka a soudců Ludvíka Davida a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti **Statutárního města Děčín**, sídlem Mírové náměstí 1175/5, Děčín, zastoupeného Mgr. Narcisem Tomáškem, advokátem, sídlem U Starého mostu 111/4, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. dubna 2022 č. j. 7 As 60/2020-34 a rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. února 2020 č. j. 62 Af 64/2018-52, za účasti **Nejvyššího správního soudu** a **Krajského soudu v Brně**, jako účastníků řízení, a **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

Odůvodnění:

**I.**

**Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena jeho základní práva zaručená v čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 4 a čl. 104 odst. 2 Ústavy a v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z obsahu ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí vyplývají následující skutečnosti. Rozhodnutím ze dne 28. 8. 2017 č. j. ÚOHS-S0444/2016/VS-25120/2017/830/Pro, rozhodl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) o tom, že stěžovatel porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 18. 10. 2016 (dále jen „zákon č. 143/2001 Sb.“) a dopustil se správního deliktu podle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona tím, že povolil obecně závaznou vyhláškou č. 3/2013 provozování sázkových her podle § 2 písm. e), i), l), m),

n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), pouze ve třech kasinech na místech uvedených v příloze č. 1 vyhlášky, a dále tím, že výherní hrací přístroje podle § 2 písm. e) zákona o loteriích o maximálním počtu 4 kusů bylo možné provozovat pouze na místech uvedených v příloze č. 2 vyhlášky, aniž by výběr adresních míst provozování a stanovení maximálního počtu výherních hracích přístrojů na provozovnu provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Úřad uložil stěžovateli za popsany správní delikt pokutu ve výši 499 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Proti rozhodnutí Úřadu podal stěžovatel rozklad, který předseda Úřadu rozhodnutím ze dne 15. 5. 2018 č. j. ÚOHS-R145/2017/HS-14196/2018/310/Aši zamítl a rozhodnutí Úřadu potvrdil.

3. Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu. Rozsudkem krajského soudu ze dne 6. 2. 2020 č. j. 62 Af 64/2018-52 byla žaloba zamítnuta s odůvodněním, že Úřad nepochybil, jestliže poté, kdy dospěl k závěru o narušení hospodářské soutěže stěžovatelem, aplikoval § 19a a na něj navazující § 22aa zákona č. 143/2001 Sb.

4. Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl, neboť se ztotožnil se závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že by výkonná moc kromě postupu podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), nemohla vykonávat dozor nad normativní činností obcí takovým způsobem, že by sankcionovala narušení zákonem chráněného zájmu, k němuž došlo v důsledku normativní činnosti obce v samostatné působnosti. Nejvyšší správní soud konstatoval, že výklad sporné právní úpravy Úřadem dostal požadavkům formulovaným judikaturou Ústavního soudu, neboť do práva stěžovatele na samosprávu zasahuje v rozsahu, který je čl. 101 odst. 4 Ústavy předpokládán. Podle Nejvyššího správního soudu je proto Úřad jakožto orgán moci výkonné nadán pravomocí udělit stěžovateli pokutu za správní delikt spočívající v narušení hospodářské soutěže, k němuž došlo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti stěžovatele.

## II.

### Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti vyjadřuje svůj nesouhlas se způsobem, jakým správní soudy posoudily otázku, zda orgán veřejné moci může zasahovat do normotvorby obcí ukládáním pokuty za správní delikt podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb. ve spojení s § 19a tohoto zákona. Stěžovatel zdůrazňuje, že právní řád pravomoc posuzovat soulad obecní normotvorby se zákony svěřuje výhradně Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“), potažmo následně Ústavnímu soudu. Výklad Nejvyššího správního soudu, že soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem č. 143/2001 Sb. je oprávněn posuzovat také Úřad, je proto v rozporu se smyslem a účelem zákona o obcích a nepřipustně rozšiřuje pravomoc Úřadu, čímž fakticky dochází k zásahu do práva na samosprávu. Přijetím tohoto výkladu by také fakticky došlo k připuštění duplicity kontroly nad obecní normotvorbou.

### III.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla včas podána oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

### IV.

#### Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

##### IV. a) Obecná východiska

7. Podstatou sporu je otázka, zda Úřad může zasáhnout do výkonu práva obce na samosprávu uložením pokuty za narušení hospodářské soutěže, k němuž došlo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti, pakliže zjistí, že způsobem výkonu tohoto práva došlo k narušení hospodářské soutěže.

8. 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 závazné vyhlášky 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. Dne 1. 1. 2017 dále nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který shodně zmocňuje v § 12.

9. Bodem 6 zákona č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 360/2012 Sb.“), a který nabyl účinnosti dne 1. 12. 2012, byl do zákona č. 143/2001 Sb. vložen nový § 19a tohoto znění:

(1) *Orgány veřejné správy nesmí podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž.*

(2) *Zjistí-li Úřad v řízení ve věcech podle odstavce 1, že došlo k narušení hospodářské soutěže, tuto skutečnost v rozhodnutí uvede.*

(3) *Pokud se narušení hospodářské soutěže dopustí orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy, zašle Úřad orgánu příslušnému k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu pravomocné rozhodnutí podle odstavce 2 a na jeho žádost mu postoupí i správní spis.*

10. Bodem 28 zákona č. 360/2012 Sb. byl do zákona č. 143/2001 Sb. včleněn § 22aa tohoto znění:

*Správní delikty orgánů veřejné správy*

*(1) Orgán veřejné správy se dopustí správního deliktu tím, že naruší hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1.*

*(2) Za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.*

11. Obdobné ustanovení jako současný § 19a zákona č. 143/2001 Sb. se nacházelo již v § 18 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a to po celou dobu účinnosti tohoto zákona, tj. od roku 1991 do roku 2001, kdy byl tento zákon nahrazen zákonem č. 143/2001 Sb. Podle citovaného ustanovení orgány státní správy a orgány územních samosprávných celků nesmějí vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž, dozor nad dodržováním těchto povinností však vykonávalo Ministerstvo pro hospodářskou soutěž. Novela provedená zákonem č. 360/2012 Sb. rozšířila působnost zákona č. 143/2001 Sb. v tradičním smyslu (působnost personálně ve vztahu k soutěžitelům a věcně ve vztahu ke kartelovým dohodám, zneužívání dominantního postavení a spojování soutěžitelů) jednak o samotný dozor nad orgány státní správy, a kromě toho i o možnost administrativního vrchnostenského zákroku (možnost Úřadu postihovat orgány veřejné správy za protisoutěžní jednání). Nově může Úřad aplikovat svůj dozor nejen na orgány státní správy, ale i samosprávy, vést s nimi správní řízení, vydávat rozhodnutí, kterými deklaruje spáchání přestupku či správního deliktu těmito orgány a ukládat jim pokutu (§ 22aa zákona č. 143/2001 Sb.). Uvedené rozšíření působnosti Úřadu a uložení nové povinnosti orgánům veřejné správy bylo provedeno na základě pozměňovacího poslaneckého návrhu (sněmovní tisk 621/2), tedy bez vysvětlení v důvodové zprávě.

12. V návaznosti na přijetí zákona č. 360/2012 Sb. a včlenění § 19a do zákona č. 143/2001 Sb. Úřad za účelem obeznámení orgánů veřejné správy s tím, jak bude dané ustanovení citovaného zákona vykládáno, vydal na konci roku 2014 metodický dokument (Informační list č. 4/2014), v němž shrnuje „všechny zásadní informace, jež by měly orgány státní správy a územní správy mít na zřeteli, aby se vyvarovaly možného porušení soutěžního práva“. Úřad publikoval v předmětném Informačním listu seznam otázek (tzv. checklist), který by si měl orgán veřejné správy položit před přijetím opatření, jež by mohlo mít dopad na soutěžní prostředí. Informační list dále obsahuje několik ilustrativních případů, které by bylo možné považovat za protisoutěžní a v rozporu s § 19a zákona č. 143/2001 Sb. Součástí informačního listu je i kapitola Dozor nad orgány veřejné správy ve vybraných zahraničních právních rádech (Slovensko, Litva, Ukrajina).

13. Vedle Informačního listu, jenž se zabývá otázkou aplikace § 19a zákona č. 143/2001 Sb. v obecné rovině, vydal Úřad 1. 9. 2014 také stanovisko vztahující se přímo k oblasti regulace provozu loterií a jiných obdobných her obcemi (Stanovisko Úřadu k loteriím). Úřad v tomto dokumentu předestřel základní principy, které by obce měly při regulaci loterií obecně závaznou vyhláškou respektovat, aby se jejich postup nedostal do rozporu se soutěžním právem. Úřad nezpochybňuje právo obcí regulovat provozování loterií na svém území, současně však zdůrazňuje, že je nezbytné vždy zvážit, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, resp. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním místním podmínkám, zda nepůsobí diskriminačně a zda nenarušuje hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení jejich cílů. Pokud

se tedy obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná (problematické může naopak být podle Úřadu stanovení konkrétních provozoven nebo adres, na kterých může k provozování loterií docházet, neboť ze samotného takového výčtu nijak nevyplývá pravidlo, podle kterého byly vybrány právě tyto provozovny, a nadto není umožněn vstup dalších soutěžitelů na trh). Závěrem Úřad vyzval obce, aby 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, nebo aby k témuž datu zjednaly nápravu, pokud jejich současná regulace pravidlům hospodářské soutěže neodpovídá.

14. Novelou provedenou zákonem č. 293/2016 Sb. došlo k upřesnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. [nově pod písmeny a), b) a c)] a k negativnímu vymezení aplikace předmětného ustanovení (§ 19a odst. 2); podstata postihu protisoutěžního jednání orgánů veřejné správy však zůstala stejná. Změny doznal i § 22aa citovaného zákona, skutková podstata správního deliktu narušení hospodářské soutěže i výše sankce za něj však zůstala nezměněna.

#### IV. b) Dosavadní judikatorní praxe

15. Historicky první rozhodnutí Úřadu o protisoutěžním jednání orgánu veřejné moci ve smyslu § 19a zákona č. 143/2001 Sb. bylo ve věci města Bílina (rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 13. 11. 2017 č. j. OHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/Aši), jejíž podstatou bylo uložení pokuty za spáchání správního deliktu podle § 22a odst. 1 písm. b) téhož zákona, kterého se obec dopustila tím, že povolila na území města provozování sázkových her pouze na místech stanovených obecně závaznými vyhláškami (č. 4/2013, 7/2015, 10/2015), aniž by výběr adresních míst provozování podle citovaných obecně závazných vyhlášek provedla na základě objektivních, nediskriminačních a v případě vyhlášek č. 4/2013 a 7/2015 též předem známých kritérií, čímž narušila bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohou na povolených adresních místech nadále provozovat loterii a provozovny k tomuto účelu určené. Uvedené rozhodnutí napadla obec žalobou, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 21. 5. 2020 č. j. 30 Af 5/2018-261 zamítl. Krajský soud nepřisvědčil námitce obce, že Úřad nemá pravomoc k posuzování zákonnosti jakékoliv obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti obce, a uvedl, že z Ústavy ani jiného předpisu neplyne, že by nebylo možné ze zákonem předvídaných důvodů zasahovat do práva na samosprávu územních samosprávných celků. Ustanovení § 123 zákona o obcích slouží k ochraně souladu obecně závazných vyhlášek s právními normami hierarchicky vyšší právní síly, zatímco § 19a zákona č. 143/2001 Sb. sleduje jiný cíl, a to ochranu hospodářské soutěže. Použití § 19a tohoto zákona proto může podle krajského soudu vést k deklaraci deliktního jednání obce a k uložení zákonem stanovené pokuty za toto jednání, což nic nemění na tom, že současně obecně závazné vyhlášky podléhají kontrole státu prováděné ministerstvem postupem ve smyslu § 123 zákona o obcích. Obec podala dne 1. 7. 2020 proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, o které dosud nebylo Nejvyšším správním soudem rozhodnuto. Současně došlo k přezkumu téže obecně závazné vyhlášky

ministerstvem vnitra, které usoudilo, že za situace, kdy bylo Úřadem pravomocně rozhodnuto, že obec vydáním obecně závazné vyhlášky porušila zákon č. 143/2001 Sb., je dán podle § 123 odst. 1 zákona o obcích důvod pro uplatnění dozorových kompetencí ze strany ministerstva. Ministerstvo proto podalo k Ústavnímu soudu dne 25. 10. 2018 návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Bílina č. 10/2015. Ústavní soud nepřisvědčil argumentaci ministerstva a návrh zamítl s odůvodněním, že rozhodnutí předsedy Úřadu nemůže být v otázce souladu vyhlášky se zákonem rozhodnutím o předběžné otázce podle § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť jde o otázku, jejíž posouzení ministerstvu přísluší [nález ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (N 68/99 SbNU 329; 242/2020 Sb.) dostupný stejně jako další citovaná rozhodnutí na <http://nalus.usoud.cz>]. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „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 jednání a rozhodování Ústavního soudu o návrhu ministerstva na zrušení vyhlášky č. 10/2015 Sb. podstatné. Dozor ministerstva podle § 123 zákona o obcích může být jako postup z moci úřední zahájen jak na základě zjištění, která ministerstvo učinilo v rámci své vlastní úřední činnosti, tak i na základě podnětů ze strany jiných orgánů nebo osob“.

16. Jak bylo shora uvedeno, první „větev“, ve které je přezkoumáváno správními soudy rozhodnutí Úřadu, potažmo jeho předsedy o tom, že se město Bílina dopustilo správního deliktu podle § 22a odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb. spočívajícího v porušení § 19a odst. 1 písm. a) téhož zákona, dosud není ukončena.

17. Druhá „větev“, v níž je na základě návrhu ministerstva vnitra (vycházejícího argumentačně z téhož rozhodnutí Úřadu, které dosud přezkoumávají správní soudy) rozhodováno o zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina, je však již vydáním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/18 ukončena. Ústavní soud se při přezkumu obecně závazné vyhlášky zabýval tím, zda měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadené obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadené obecně závazné vyhlášky nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu), a dospěl k závěru, že 1) vyhláška byla přijata ústavně předepsaným způsobem, 2) obec se při vydání vyhlášky č. 10/2015 Sb. nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, 3) obec nezneužila svou zákonem stanovenou působnost, a 4) Ústavní soud nenalezl ani důvod považovat napadenou vyhlášku za v relevantním smyslu "nerozumnou".

18. Ústavní soud na danou věc poukazuje ze dvou důvodů. Jednak krajský soud v nyní napadeném rozhodnutí zjevně vycházel ze závěrů, které přijal dříve v rozsudku ve věci sp. zn. 30 Af 5/2018, jednak jde o věc, ve které právě došlo k onomu „duplicitnímu přezkumu“, proti kterému brojí stěžovatel. Jak vyplývá z výše uvedeného, správní soudy zkoumaly, zda obec tím, že povolila obecně závaznou vyhláškou na svém území provozování sázkových her a loterií a jiných podobných her podle zákona o loteriích pouze na místech stanovených vyhláškou, porušila pravidla hospodářské soutěže, jak jsou

vymezena v § 19a zákona č. 143/2001 Sb., zatímco Ústavní soud zejména zkoumal, zda obec při vydání předmětné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a nejednala zjevně nerozumně.

#### IV. b) Aplikace výše uvedených východisek na nyní posuzovanou věc

19. V nyní posuzované věci se stěžovatel domáhá přezkumu rozhodnutí správních soudů, které dospěly k závěru, že § 19a zákona č. 143/2001 Sb. lze aplikovat v případech, kdy normativní činností obce v samostatné působnosti došlo k narušení hospodářské soutěže. Stejně tak jako v ústavní stížnosti, tak i v žalobě a kasační stížnosti za jádro sporu označil stěžovatel otázku, zda má Úřad pravomoc udělovat obci pokutu za správní delikt spáchaný při výkonu ústavně zaručeného práva vydávat obecně závazné předpisy. Tomu odpovídá způsob, jak věc posuzovaly správní soudy a taktéž je danou argumentací vymezen rozsah ústavněprávního přezkumu Ústavním soudem.

20. Ústavní soud předně připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a že vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že na základě čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Ústavní soud tedy napadená rozhodnutí posuzuje kritériem, jímž je ústavní pořádek a jím zaručená základní práva a svobody; není jeho věcí perfekcionista přezkoumat případ sám z pozice podústavního práva. Ústavní soud taktéž není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž *ex constitutione* k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. V kontextu své dosavadní judikatury se Ústavní soud cítí být oprávněn k výkladu podústavního práva v oblasti veřejné správy pouze tehdy, jestliže by jeho aplikace v daném konkrétním případě učiněná správními soudy byla důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z kautel zakotvených v hlavě páté Listiny, a tudíž by ji bylo možno kvalifikovat jako aplikaci práva mající za následek porušení základních práv a svobod [srov. např. náleze ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 173/02 (N 127/28 SbNU 95) či náleze ze dne 6. 11. 2003 sp. zn. IV. ÚS 239/03 (N 129/31 SbNU 159) a další.].

21. Ústavní soud ve věci stěžovatele neshledal žádné z takových pochybení a dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí z ústavněprávního hlediska ob stojí a do základních práv stěžovatele zasaženo nebylo.

22. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku v bodech 19 – 25 podrobně konstatoval ústavněprávní východiska dané problematiky a poté po posouzení citované právní úpravy konstatoval, že mimo mechanismu vyplývajícího z 123 zákona o obcích, který aktivuje ministerstvo v případě, kdy shledá, že příslušná obecně závazná vyhláška obce odporuje zákonu, podléhá činnost moci výkonné na základě § 19a zákona č. 143/2001 Sb. taktéž kontrole Úřadu (který zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek rozporný se zákonným zákazem narušování hospodářské soutěže), a standardní následné kontrole ze strany správních

soudů, při které však nedochází k abstraktnímu přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky.

23. Ústavní soud neshledal důvodu, aby shora popsané závěry Nejvyššího správního soudu z ústavněprávního hlediska neakceptoval, neboť mají racionální základ a jsou logicky a srozumitelně vysvětleny, což je z pohledu zásad ústavněprávního přezkumu rozhodné. V podrobnostech Ústavní soud odkazuje na rozsáhlé a srozumitelné odůvodnění napadených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajského soudu, které při svém rozhodování vycházely z platného práva v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy a při interpretaci podústavního práva šetřily jeho podstatu a smysl, když aplikovaly odpovídající zákonné normy, judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu.

24. Nejvyšší správní soud zejména ústavně souladným způsobem odůvodnil, že čl. 101 odst. 4 Ústavy výslovně předpokládá zásah státu do činnosti územních samosprávných celků, a to na základě zákona, vyžaduje-li to ochrana zákona, v tomto případě pak v užším smyslu ochrana hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod, proč by normativní činnost obcí měla být z působnosti § 19a zákona č. 143/2001 Sb. vyňata. Takový výklad by byl nejen nekonceptní, ale do určité míry i diskriminační ve vztahu k soutěžitelům, kteří obdobným nástrojem (pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky) nedisponují, např. profesní či zájmové samosprávy (zde odkázal Nejvyšší správní soud na usnesení ze dne 30. 4. 1998 sp. zn. IV. ÚS 328/96, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že i při vědomí toho, že stěžovatel je orgánem stavovské samosprávy, není výklad zastávaný Vrchním soudem v Olomouci, který sleduje spíše umožnění hospodářské soutěže typické pro demokratickou společnost, způsobilý k tomu, aby ohrozil, natož odstranil, základy demokratického státu). Ústavní soud v této souvislosti taktéž odkazuje na usnesení ze dne 22. 10. 2015 sp. zn. II. ÚS 1424/15, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost ve věci pokuty udělené Úřadem obci z důvodu porušení zákona o veřejných zakázkách. Ústavní soud v uvedeném usnesení v obecné rovině potvrdil, že obce nejsou absolutně chráněny před zásahy ze strany státu do zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu, když uvedl, že „ze samotné skutečnosti, že stěžovatelka, coby územní samosprávný celek, je nadána ústavně zaručeným právem na samosprávu (čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy), nelze v žádném případě na straně jedné dovozovat garanci její ničím neomezené svobodné vůle, a na straně druhé předpokládat jakousi absolutní ochranu před každým zásahem ze strany státu (veřejné moci), bez ohledu na to, zda se nachází v souladu s ústavním příkazem, zakotveným v čl. 101 odst. 4 Ústavy, jehož smyslem je z činnosti veřejné moci ve vztahu k územním samosprávným celkům vyloučit jakýkoliv projev svévole.“

25. Ústavní soud uzavírá, že oprávnění ministerstva posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem (§ 123 zákona o obcích) nevylučuje, aby i jiný subjekt vykonával dozor nad orgánem územní samosprávy, naopak skutečnost, že lze aplikovat § 19a zákona č. 143/2001 Sb. na normotvorbu obcí v podobě vydávání obecně závazných vyhlášek vyplývá mimo jiné z § 19a odst. 4 tohoto zákona, podle něhož platí, že pokud se narušení hospodářské soutěže dopustí orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy, zašle Úřad orgánu příslušnému k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu pravomocné rozhodnutí podle odst. 3 a na jeho žádost mu postoupí i správní spis. V kontextu § 22aa zákona č. 143/2001 Sb. (uložení pokuty Úřadem za přestupek či správní delikt) je zřejmé, že zákonodárce v případě narušení



hospodářské soutěže územním samosprávným celkem počítal i s možným následným uplatněním dozoru podle zákona o obcích. Dozorové prostředky podle § 123 zákona o obcích a podle § 19a a § 22aa zákona č. 143/2001 Sb. tak mohou být aplikovány vedle sebe, předměty jejich přezkumu se nepřekrývají a taktéž sankce odpovídají závažnosti zjištěného pochybení, když v případě vyhovění návrhu ministerstva může Ústavní soud zrušit napadenou obecně závaznou vyhlášku, zatímco Úřad při zjištěném porušení § 19a zákona č. 143/2001 Sb. může obci uložit pokutu ve výši až 10 000 000 Kč.

26. Jde tedy o situaci, kdy právní předpis, zde obecně závazná vyhláška obce, může být zkoumána správním orgánem (a posléze správními soudy) z pohledu podústavního práva, a současně Ústavním soudem z pohledu ústavnosti (na návrh Ministerstva vnitra). Výsledek, jak tomu bylo v poukazované věci města Bílina, přitom může být i takový, že zatímco z pohledu ústavnosti napadená obecně závazná vyhláška obdrží, je současně Úřadem shledáno porušení zákona č. 143/2001 Sb. Pro věc je podstatná taktéž časová souslednost rozhodnutí vydaných Úřadem a Ústavním soudem a rozdílnost jimi uložených sankcí. V případě, kdy Ústavní soud zruší nálezem obecně závaznou vyhlášku, nemá nepochybně žádné další rozhodování Úřadu o případném porušení zákona č. 143/2001 Sb. obcí význam, zatímco v případě zamítnutí návrhu ministerstva na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem nic nebrání Úřadu o porušení citovaného zákona rozhodnout; rozhodnutí Ústavního soudu nemá ani vliv na již dříve Úřadem uloženou pokutu.

27. Ze všech uvedených příčin nemá Ústavní soud důvod zpochybňovat závěry napadených rozhodnutí, v nichž porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na samosprávu ani jiných základních práv neshledal. Krajský soud i Nejvyšší správní soud se danou věcí podrobně zabývaly, a jak již bylo uvedeno, v odůvodnění svých rozhodnutí srozumitelně uvedly, na základě jakých úvah k jednotlivým závěrům dospěly. Napadená rozhodnutí nevybočují z Ústavou stanoveného rámce, jejich odůvodnění je ústavně konformní a není důvod je zpochybňovat.

28. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

**Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.**

V Brně dne 4. října 2022

Vojtěch Šimíček v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Monika Zbořilová