



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce:

Město Varnsdorf, IČ: 00261718

sídlem nám. E. Beneše 470, 407 47 Varnsdorf
zastoupeno advokátkou Mgr. Janou Slintákovou
sídlem T. G. Masaryka 1838, 407 47 Varnsdorf

proti

žalovanému:

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 12. února 2019, č. j. ÚOHS-R0118/2018/HS-04267/310/BMa

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 1. dubna 2019 domáhal zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 12. února 2019, č. j. ÚOHS-R0118/2018/HS-

04267/310/Bma, kterým předseda žalovaného potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. června 2018, č. j. ÚOHS-S0014/2017/VS-17841/2018/830/JVj.

2. Správní orgán prvního stupně rozhodl výrokem I. o tom, že se žalobce dopustil 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 zákona č. 262/2017 Sb., tím, že obecně závaznou vyhláškou č. 4/2012, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, účinnou od 1. ledna 2013 (dále též „vyhláška“), povolil provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze na adresních místech uvedených v čl. 1 této vyhlášky, aniž by výběr míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od 1. ledna 2013 hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her a na trhu provozování provozoven, v nichž mohou být sázkové hry, loterie a jiné podobné hry provozovány, na území města Varnsdorf, zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohou na povolených adresních místech nadále provozovat vymezené sázkové hry, loterie a jiné podobné hry a provozovny k účelu provozování vymezených sázkových her, loterií a jiných podobných her, čímž v období od 1. ledna 2013 až dosud porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže.
3. Výrokem II. správní orgán rozhodl tak, že za přestupek dle § 22aa odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže popsany ve výroku I. ukládá pokutu ve výši 327.000 Kč (slovy: tři sta dvacet sedm tisíc korun českých), přičemž uložená pokuta byla splatná do 60 dnů ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.

II. Obsah žaloby

4. Předně žalobce v úvodní části shrnuje napadené rozhodnutí a průběh správního řízení. Navazující část žaloby obsahuje návrh na přiznání odkladného účinku, avšak i v rámci této části, o které ve vztahu k odkladnému účinku bylo samostatně rozhodnuto usnesením, byly uvedeny následující žalobní námitky. Žalobce brojil proti tomu, že v rozhodné době (tj. v době přípravy vyhlášky) ještě neexistovalo stanovisko žalovaného, kterým se obce mají při vydávání vyhlášek na regulaci hazardu řídit, tudíž ani žalobce nemohl předvídat, že se případně dopouští přestupku. Z toho vyvozuje, že minimálně od 1. ledna 2013 až do 1. září 2014 (tj. den vydání stanoviska žalovaného) mu nebylo známo, že se dopouští čehokoli protizákonného. V této části žaloby též navrhl, aby soud upustil od uložení pokuty anebo ji alespoň snížil z důvodu její nepřiměřenosti a také proto, že žalobce v době přípravy vyhlášky a jejího vydání postupoval v dobré víře.
5. V další části žaloby předestřel důvody, pro které povolil provozování loterií na uvedených adresách. K této regulaci přistoupil z důvodu četných stížností občanů, v návaznosti na podněty odboru sociálních věcí a také na základě informací od městské policie. Po zvážení bylo zvoleno 10 lokalit, kdy ulice Národní, kde je nejvíce adresních míst, je ulicí v samém centru města. Všechny adresy byly a jsou snadno dosažitelné pro kontrolní orgány, zejména pro městskou policii. Ani jedno místo není v blízkosti žádné venkovní odpočinkové zóny na straně jedné, ale ani v blízkosti problematické zóny ve městě na straně druhé. Některé z lokalit jsou pod kamerovým dohledem. Z uvedeného žalobce dovozuje, že vybral daná místa odůvodnitelným způsobem, a to na základě objektivních kritérií, která byla předem dána. To znamená, že jednání žalobce bylo objektivně ospravedlnitelné, uvedená kritéria jsou plně přezkoumatelná a vydáním vyhlášky byl sledován legitimní cíl, což potvrdil i sám žalovaný.
6. Dalším žalobním bodem brojí proti tomu, že se porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže vůbec nedopustil. K naplnění skutkové podstaty nedošlo. V rámci řízení před žalovaným nebylo vůbec prokázáno, že došlo k narušení hospodářské soutěže v důsledku

regulace loterií. Žalovaný pouze hovoří o tom, že k tomu mohlo dojít, nicméně k naplnění skutkové podstaty nepostačí pouze jednání způsobilé hospodářskou soutěž narušit. K naplnění skutkové podstaty musí skutečně dojít.

7. Posledním bodem vyslovil, že výkonem obecní normotvorby nelze spáchat správní delikt. Zastává názor, že žalovaný měl zaslat rozhodnutí dle § 19 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže Ministerstvu vnitra s tím, že v tomto rozhodnutí uvede deklaraci, že došlo k narušení hospodářské soutěže. Ministerstvo vnitra má pak možnost danou ustanovením § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v rozhodném znění, tedy sistovat příslušnou vyhlášku, popřípadě iniciovat její zrušení před Ústavním soudem. Jen tento postup je v souladu se zákonem.

III. Vyjádření žalovaného

8. Předseda žalovaného v rámci svého vyjádření doručeného zdejšímu soudu dne 9. května 2019 navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K samotným žalobním námitkám konstatoval nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí následující.
9. K tvrzené nevědomosti o páchání deliktu z důvodu neexistence stanoviska žalovaného uvádí, že § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže byl platný a účinný, a to po celou dobu účinnosti dotčené vyhlášky. Stanovisko žalovaného je pouhou výkladovou pomůckou, avšak samo o sobě obcím neukládá ničeho nad rámec zákona. Nadto účastník řízení měl možnost a dost času seznámit se s dokumenty reprezentujícími obecný postoj žalovaného k výkladu § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a náhledu na regulaci provozování loterií již ve fázi předběžného šetření, neboť dle spisového materiálu žalovaný o probíhajícím šetření účastníka poprvé informoval již dne 27. května 2016, přičemž správní řízení zahájil dne 11. ledna 2017.
10. Žalobce se též v souvislosti s výší pokuty dovolává dobré víry. V případech, kdy účastník řízení v průběhu šetření Úřadu přistoupí k odstranění protiprávního stavu, je toto obvykle považováno za polehčující okolnost. Nadto pouhé stanovisko Ministerstva vnitra nemohlo založit dobrou víru žalobce. I kdyby však relevantní bylo, jednalo by se o „prostou“ dobrou víru, že žalobce jednal v souladu s právem, což však nemůže být důvodem ke zproštění sankční odpovědnosti.
11. V další části žaloby uvedl důvody, pro které povolil provozování loterií na uvedených adresách. K tomuto žalovaný uvádí, že se jedná o zcela nové, účelové a ničím nepodložené tvrzení žalobce, který tak činí, aniž by tato kritéria jakkoliv prokázal či doložil. V rozhodné době tato kritéria nebyla žalovanému známa a žalobce je neprokázal.
12. K problematice ospravedlnitelných důvodů a legitimního cíle se žalovaný již vyjádřil v napadeném rozhodnutí, přičemž žalobce tyto pojmy ztotožňuje. K neprokázání faktického narušení hospodářské soutěže žalovaný uvádí, že § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže není založen na faktickém narušení, postačuje pouze jednání způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž. Nakonec žalobce uvedl, že výkonem obecní normotvorby nelze spáchat správní delikt. Způsob zásahu do činnosti obce je stanoven samotným zákonem na ochranu hospodářské soutěže. Podmínky zásahu žalovaného ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy byly naplněny.

IV. Ústní jednání

1. Ve věci proběhlo dne 26. května 2021 jednání před Krajským soudem v Brně, za účasti právní zástupkyně žalobce a žalovaného.
13. Zástupkyně žalobce předně odkázala na písemné vyhotovení žaloby. Upozornila, že v právě posuzovaném případě je nezbytné brát v potaz historii a okolnosti přijetí vyhlášky, jelikož na území města Varnsdorf se nacházejí vyloučené lokality s vyšší kriminalitou, tudíž výběru výše specifikovaných míst se věnovala pracovní skupina. Dále zdůraznila ústavní aspekty, a to v tom smyslu, že do činnosti obce lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem. Žalovaný měl zaslat rozhodnutí Ministerstvu vnitra s tím, že v tomto rozhodnutí uvede deklaraci, že došlo

k narušení hospodářské soutěže. Ministerstvo vnitra má pak možnost danou ustanovením § 123 zákona o obcích, tedy sistovat příslušnou vyhlášku, popřípadě iniciovat její zrušení před Ústavním soudem. Jen tento postup je v souladu se zákonem. Též vyslovila, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty a nebylo prokázáno, že došlo ke zvýhodnění některých soutěžitelů, proto nemohlo dojít ke spáchání správního deliktu. Nakonec uvedla, že v případě, kdy soud dospěje k závěru, že ke spáchání správního deliktu došlo, žádá soud o moderaci nepřiměřeně vysoké pokuty.

2. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na písemné vyjádření k žalobě. Je toho názoru, že v průběhu řízení žalobce nepředložil žádné důkazní prostředky o tom, na základě čeho proběhl výběr 10 adresních míst. Tyto skutečnosti byly uvedeny poprvé až v projednávané žalobě. Vyslovil, že dle § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se narušením soutěže rozumí její vyloučení, omezení, jiné narušení nebo ohrožení. Postačuje tedy možnost ohrožení hospodářské soutěže, avšak žalovaný v průběhu prokázal její reálné narušení. Nakonec poukázal na recentní rozhodnutí zdejšího soudu, která potvrzují pravomoc žalovaného rozhodovat v případě správního deliktu dle §19a zákona o ochraně hospodářské soutěže.
3. Soud následně zrekapituloval listiny obsažené v soudním spisu, ze kterých vycházel jako z podkladů. Právní zástupkyně žalobce ani žalovaný nepředložili k důkazu žádné nové
4. V závěrečném návrhu právní zástupkyně žalobce setrval na požadavku, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí případně i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

V. Posouzení věci krajským soudem

14. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
15. Dne 15. března 2016 obdržel žalovaný podnět Ministerstva vnitra k prošetření, zda jednáním města Varnsdorf, spočívajícím ve vydání obecně závazné vyhlášky č. 4/2012, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her nedošlo k porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Předmětná vyhláška stanovila, že sázkové hry dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích, loterie a jiné podobné hry dle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona lze provozovat pouze na adresních místech ve vyhlášce uvedených.
16. Na základě skutečností zjištěných v předběžném šetření žalovaný zahájil dne 11. ledna 2017 s městem Varnsdorf správní řízení pod sp. zn. ÚOHS-S0014/2017/VS ve věci možného porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, přičemž dospěl k závěru, že žalobce se dopustil přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže, proto dne 15. června 2018 vydal rozhodnutí, jehož výrok je obsažen v bodech 2. – 3. tohoto rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 29. června 2018 rozklad (č. l. 302 – 307 ve správním spise), který byl dne 12. února 2019 zamítnut a prvostupňové rozhodnutí tak bylo předsedou žalovaného potvrzeno.
17. O jednotlivých námitkách soud uvážil následovně.

Neexistence stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

18. Předně žalobce brojil proti tomu, že v rozhodné době (tj. v době přípravy obecně závazné vyhlášky) ještě neexistovalo stanovisko žalovaného, kterým se obce mají při vydávání vyhlášek na regulaci hazardu řídit, tudíž žalobce nemohl předvídat, že se dopouští přestupku. Z toho vyvozuje, že minimálně od 1. ledna 2013 až do 1. září 2014 (tj. den vydání stanoviska žalovaného) mu nebylo známo, že se dopouští čehokoli protizákonného.

19. V první řadě je nezbytné zdůraznit, že žalobce byl vázán platným a účinným § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, jež představuje obecně závazné pravidlo chování, které má státem stanovenou formu a které je vynutitelné státním donucením. Žalobci tudíž primárně vznikla povinnost uvedená v § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, který byl v době vydání obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 platný a účinný. K tomu soud dodává, že stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, tj. Infolist 4/2014 – Dozor nad orgány veřejné správy je pouhou výkladovou pomůckou, nikoliv závazným pramenem práva a lze jej charakterizovat jako *soft-law* na poli ochrany hospodářské soutěže (srov. Kindl, J., Munková J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 19a).
20. Nadto jak žalovaný vhodně upozornil ve svém vyjádření, a s tímto vyjádřením se zdejší soud plně ztotožňuje, správní orgán prvního stupně informoval žalobce o předběžném šetření dne 27. května 2016, přičemž správní řízení bylo následně zahájeno až dne 11. ledna 2017. Žalobce tudíž disponoval dostatkem času na odstranění protiprávního stavu, přičemž toto je obecně považováno za polehčující okolnost (obdobně jako například aktivní spolupráce s Úřadem na ochranu hospodářské soutěže aj.).
21. Na základě výše uvedeného shledal soud námitku týkající se neexistence stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako nedůvodnou.

Existence ospravedlnitelných důvodů a legitimní cíl

22. V další části žaloby žalobce přdestřel důvody, pro které povolil provozování loterií na uvedených adresách. Z toho dovozuje, že vybral daná místa odůvodnitelným způsobem, a to na základě objektivních kritérií, která byla předem dána. To znamená, že jeho jednání bylo objektivně ospravedlnitelné, uvedená kritéria jsou plně přezkoumatelná a vydáním vyhlášky byl sledován legitimní cíl, což potvrdil i sám žalovaný.
23. Podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže platí, že: „[o]rgány veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci **bez ospravedlnitelných důvodů** narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvyhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu.“
24. Jak vyplývá z komentářové literatury „forma jednání orgánu veřejné správy, kterou dojde k narušení hospodářské soutěže, není rozhodná. Existuje zde však ten limit, že k danému deliktu může dojít jen při výkonu veřejné moci (tzn. kdy orgán veřejné správy vystupuje z vrchnostenské pozice) a že se o delikt nebude jednat, pokud k narušení soutěže bude docházet z ospravedlnitelných důvodů“ (srov. Kindl, J., Munková J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 19a). Aplikace citovaného ustanovení je tudíž limitována tím, že se vztahuje pouze na jednání orgánů veřejné správy a druhý limit představuje existence ospravedlnitelných důvodů.
25. K tomu soud dodává, že jako legitimní cíl lze chápat veřejný zájem, který obec sleduje (v posuzovaném případě se jednalo o eliminaci negativních důsledků hazardu na území). Ospravedlnitelné důvody jsou poté skutkové okolnosti, které ospravedlní konkrétní postup města (vydání předmětné vyhlášky). Ospravedlnitelný důvod bude dán tehdy, pokud míra narušení hospodářské soutěže není větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení vytyčeného legitimního cíle. Žalovaný tak zkoumá proporcionalitu narušení hospodářské soutěže ve vztahu k legitimnímu cíli.
26. Problematikou legitimního cíle a ospravedlnitelných důvodů se správní orgán prvního stupně podrobně zabýval v bodech 72. – 84. a 92. prvostupňového rozhodnutí. Z tohoto posouzení vyplývá, že byl sledován legitimní cíl – eliminace či minimalizace negativních důsledků hazardu na území města. Žalobce přistoupil k regulaci vzhledem k problematické sociální situaci ve městě, jakož i k velkému nárůstu kriminality a negativních jevů spojených s rozvojem provozování loterií. Sám prvostupňový orgán konstatoval, že takto vymezený cíl považuje za legitimní. Jak bylo však uvedeno výše, pouhá existence legitimního cíle není dostačující a je

nezbytné zkoumat, zda při vydání vyhlášky nedošlo k narušení hospodářské soutěže, popř. zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální k legitimnímu cíli, tj. zdali měl žalobce ospravedlnitelný důvod pro takové narušení.

27. Ostatně jak uvedl již správní orgán prvního stupně, žalobce musí vysvětlit, dle jakého kritéria vybral konkrétní adresní místa a zároveň musí prokázat, že zvoleným postupem nedošlo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu působí, ani těch, kteří by na něj chtěli vstoupit. Požadavky na tuto regulaci vyplývají též z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, Pl. ÚS 56/10, kde Ústavní soud vyslovil, že „[v]e vztahu ke obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsí 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 dopadá.**“
28. Správní orgán prvního stupně i žalovaný dospěli k závěru, že žalobce neprokázal, že při výběru povolených adresních míst postupoval dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jelikož ten žádná konkrétní kritéria správnímu orgánu v průběhu správního řízení nepředložil. Z tohoto důvodu tedy výběr míst nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému legitimnímu cíli a pro který by existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody.
29. Taktéž je nezbytné uvést, že žalobcem uváděná kritéria výběru jsou uplatněna poprvé až v právě projednávané žalobě, přičemž v průběhu správního řízení žalobce pouze uváděl, že kritéria vycházejí především ze znalosti místních poměrů. Avšak ani důvody vymezené v podané žalobě nelze považovat za souladné s výše předestřenými východisky proporcionality narušení hospodářské soutěže ve vztahu k legitimnímu cíli, nadto se jedná o pouhá tvrzení, která nebyla ničím podložena.
30. Na základě výše uvedeného shledal soud námitku týkající se existence ospravedlnitelných důvodů jako nedůvodnou.

Nenaplnění skutkové podstaty §19a zákona o ochraně hospodářské soutěže

31. Dalším žalobním bodem žalobce brojí proti tomu, že v rámci řízení před žalovaným nebylo vůbec prokázáno, že došlo k narušení hospodářské soutěže v důsledku regulace loterií. Žalovaný pouze hovoří o tom, že k tomu mohlo dojít, nicméně k naplnění skutkové podstaty nepostačí pouze jednání způsobilé hospodářskou soutěž narušit. K naplnění skutkové podstaty musí skutečně dojít.
32. Primárním cílem zákona o ochraně hospodářské soutěže je zajistit, aby nedocházelo k narušování hospodářské soutěže, ať už v důsledku jednání soutěžitelů (tj. zakázanými dohodami, zneužíváním dominantního postavení nebo spojením soutěžitelů) či orgánů veřejné správy.
33. Dle § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se narušením soutěže rozumí její vyloučení, omezení, jiné narušení nebo **ohrožení**. K narušení hospodářské soutěže ve smyslu ohrožení srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2009, č. j. 1 Afs 78/2008 – 721, ze kterého vyplývá, že k vyvození postihu je možno přistoupit i tehdy, existuje-li „dohoda“, která může k narušení vést, není proto nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení skutečně vedla nebo aby následek fakticky nastal. I v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy je tedy možné – stejně jako v jiných oblastech v působnosti zákona o ochraně hospodářské soutěže – působit preventivně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2007, sp. zn. 1 As 19/2006, *Komora veterinárních lékařů*), tj. zásah proti orgánům veřejné správy nevyžaduje skutečné narušení hospodářské soutěže, dostačující je její ohrožení.

34. Nadto se žalovaný v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dostatečně podrobně věnoval tomu, že regulací dotčené vyhlášky žalobce zvýhodnil konkrétní provozovatele loterií provozující loterie v povolených provozovnách a konkrétní provozovatele provozoven, které byly uvedeny v seznamu povolených adresních míst (viz body 88. – 91. prvostupňového rozhodnutí) a těmto závěrům nemá zdejší soud co vytknout.
35. Na základě výše uvedeného shledal soud námitku týkající se nenaplnění skutkové podstaty § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže jako nedůvodnou.

Nedostatek kompetence žalovaného

36. K podstatě věci namítá žalobce především to, že žalovaný není vůbec oprávněn v dané věci sankcionovat za jeho normotvorbu. Zastává názor, že žalovaný měl zaslat rozhodnutí dle § 19 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže Ministerstvu vnitra s tím, že v tomto rozhodnutí uvede deklaraci, že došlo k narušení hospodářské soutěže.
37. Námitkou, zda lze § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže aplikovat na normotvorbu obcí v podobě vydávání obecně závazných vyhlášek se již zdejší soud zabýval ve svých dřívějších rozhodnutích. Soud tak odkazuje zejména na svá rozhodnutí ze dne 31. března 2021 pod sp. zn. 30 Af 111/2018, body 20-22 (dosud nepublikován, kasační stížnost řeší Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 9 As 96/2021), ze dne 6. února 2020, č. j. 62 Af 64/2018 – 52, body 9-18 (dosud nepublikován, kasační stížnost řeší Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 7 As 60/2020) a ze dne 21. května 2020, č. j. 30 Af 5/2018 – 261, body 20-30 (kasační stížnost řeší Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 2 As 200/2020).
38. V těchto rozhodnutích soud dovodil, že žalovaný je oprávněn podrobit obecně závaznou vyhlášku obce přezkumu a posoudit její soulad se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Soud považuje za nadbytečné opakovat podrobně dříve vyslovenou argumentaci, a proto na poslední z uvedených rozsudku (dostupný na www.nssoud.cz), plně odkazuje. Níže však shrnuje ty nejzásadnější z nich.
39. Dle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Ústava tudíž předpokládá ospravedlnitelné zásahy státní moci do práva na samosprávu územních samosprávných celků. Žalobce je přesvědčen, že státní moc může zasáhnout do obecně závazné vyhlášky pouze na základě § 123 zákona o obcích. Tímto ustanovením se však limitace práva na samosprávu ze strany státní moci nevyčerpává. Ústava nezapovídá jinou možnost zásahu na základě jiného zákonného zmocnění, než § 123 zákona o obcích.
40. Zatímco § 123 zákona o obcích představuje všeobecný dozorčí prostředek nad zákonností obecní normotvorby a umožňuje Ministerstvu vnitra pozastavit účinnost vyhlášky a navrhnout její zrušení Ústavnímu soudu, § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže umožňuje žalovanému trestat narušení hospodářské soutěže orgánem veřejné správy. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže se pohybuje ve výrazně užším rámci své specifické působnosti, na druhou stranu může postihovat jakákoliv protisoutěžní jednání územních samosprávných celků. Nadto uložením pokuty nebo jiné sankce nikterak nezasahuje do účinnosti vydaného normativního aktu, natož aby jej rušil. Ust. § 123 zákona o obcích slouží k ochraně souladu obecně závazných vyhlášek s právními normami hierarchicky vyšší právní síly. Ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže sleduje jiný cíl, a to ochranu hospodářské soutěže. Použití citovaného ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže může vést k deklaraci deliktního jednání obce a k uložení zákonem stanovené pokuty za toto jednání, současně však obecně závazné vyhlášky podléhají kontrole státu prováděné ministerstvem vnitra postupem ve smyslu ust. § 123 zákona o obcích (viz tzv. Engel kritéria ve smyslu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Engel proti Nizozemí ze dne 8. června 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 51002/71; 5354/72 a 5370/72).

41. Obdobnou námitkou se předseda žalovaného zabýval již v napadeném rozhodnutí v bodech 59. – 68 a v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je obdobná námitka vypořádána v bodech 109. – 111., přičemž s posouzením uvedeným v těchto bodech se zdejší soud ztotožňuje.
42. Na základě výše uvedeného shledal soud námitku týkající se nedostatku kompetence žalovaného jako nedůvodnou.

Uložená pokuta a návrh na upuštění od ní ev. na moderaci

43. Z podané žaloby plyne, že žalobce primárně spatřuje důvod pro upuštění, popř. snížení pokuty ve skutečnosti, že jednal v dobré víře při vydávání předmětné vyhlášky.
44. Tímto žalobce učinil návrh ve smyslu § 65 odst. 3 s. ř. s., dle kterého, rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.
45. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
46. Sankce byla žalobci uložena dle § 22aa zákona o ochraně hospodářské soutěže, přičemž dle odst. 2 citovaného ustanovení činí horní hranice sankce 10.000.000 Kč. Uložená pokuta tak představuje 3,27 % z horní hranice pokuty, která mohla být uložena.
47. Zákonným požadavkem, v případě moderace trestu, je požadavek na „zjevnou nepřiměřenost“ správního trestu. Nestací tedy nepřiměřenost trestu, ale musí tu být dána nepřiměřenost „zjevná“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. září 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, publikovaném 2209/2011 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že „ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excessu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přiblíženo ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená“. V bodě 25. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publikovaném pod č. 3528/2017 Sb. NSS, bylo konstatováno, že „[s]myslem a účelem moderace není hledání ‚ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“. Obecně přitom platí, že čím nižší je sankce (typicky sankce uložená těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí), tím menší je pravděpodobnost, že soud shledá důvody pro moderaci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS).
48. Pokud by tedy chtěl soud přistoupit k uplatnění svého moderačního oprávnění, musel by vyhodnotit, že sankce byla „zjevně nepřiměřená“, resp. že „zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“. Je tak zřejmé, moderace sankce ze strany soudu se vyznačuje jistou mimořádností, kdy, jak již bylo zmíněno, není úkolem soudu hledat ideální výši sankce, nýbrž korigovat (více či méně zjevné) excesy správních orgánů. S ohledem na výše uvedené se soud domnívá, že podmínky pro moderaci sankce nejsou dány. Jak soud uvedl výše, uložena pokuta tak představuje částku 3,27 % z horní hranice pokuty, která mohla být žalobci uložena.

49. Pokud by tak nyní soud přistupoval ke snížení pokuty, v situaci, kdy ta byla uložena v citované výši (tedy v jistém smyslu „těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí“), pohyboval by se v případě změny její výše v zásadě v rozmezích desetin procenta; takový postup by dle názoru soudu nebylo možné s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci označit za nic jiného, než ono „hledání ideální výše sankce“, nahrazující primární úvahu správního orgánu (a tedy jsoucí v rozporu s principem subsidiarity soudního přezkumu), navíc v situaci, kdy v činnosti správního orgánu prvního stupně ani žalovaného nelze v otázce výše uložené sankce shledat žádný exces (zde soud odkazuje na důvody, pro které žalobu neshledal důvodnou).
50. Byť zdejší soud v rozsudku ze dne 28. února 2018, č. j. 29 Af 19/2016 – 30, konstatoval, že „i pokuta nedosahující jednotek procent maximálního zákonného rámce může být v určitém případě (byť zřejmě zcela výjimečně) zjevně nepřiměřenou“, tedy připustil i moderaci pokuty obdobně nízké, jako je přezkoumávána nyní, přesto vyjádřil názor o „zcela výjimečném“ připuštění takové varianty.
51. Uložením pokuty a její výši se správní orgán prvního stupně zabýval v bodech 112. – 132. prvostupňového rozhodnutí. Takto uloženou pokutu následně žalovaný přezkoumal v napadeném rozhodnutí pod body 69. – 77, přičemž těmto závěrům nemá zdejší soud co vytknout. Potřebné výjimečné okolnosti nyní projednávané věci tudíž soud neshledal, a proto ani k moderaci sankce nepřistoupil.
52. Nadto by soud rád zdůraznil, že žalovaný navrhl žalobci zahájení procedury narovnání, která mohla vést k významnému snížení uložené pokuty (č. j. ÚOHS-S0014/2017/VS-30444/2017/830/Jku), avšak žalovaný písemností ze dne 18. ledna 2018 (č. l. ÚOHS-01805/2018 ve správním spise) oznámil žalovanému, že se rozhodl nepokračovat v této proceduře. Nadto jak vyplývá z § 22ba odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže: „[u]pustit od uložení pokuty podle odstavce 1 písm. a) nebo snížit pokutu podle odstavce 1 písm. b) nebo odstavce 2 lze jen na základě žádosti podané soutěžitelem.“ Tato žádost však ve správním řízení podána nebyla.

VI. Shrnutí a náklady řízení

53. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí předsedy žalovaného, kterým byl rozklad žalobce zamítnut, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námítky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
54. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. května 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. H.