



UOHSX00AUEA2

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk

Brno 20. prosince 2017

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS zahájeném dne 7. září 2016 z moci úřední dle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 243/2016 Sb., ve spojení s § 21 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 360/2012 Sb., ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, jehož účastníkem je

statutární město Karlovy Vary, se sídlem Karlovy Vary, Moskevská 2035/21, IČO 00254657,

vydává v souladu s § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., toto

ROZHODNUTÍ:

I.

Účastník řízení, **statutární město Karlovy Vary**, se sídlem Karlovy Vary, Moskevská 2035/21, IČO 00254657, **tím, že**

obecně závaznou vyhláškou č. 6/2013, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, účinnou od 1. července 2013 do 10. února 2015, povolil provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her

podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, jen na adresních místech uvedených v její Příloze č. 1, a s účinností od 11. února 2015 až dosud jen na adresních místech uvedených v této Příloze č. 1 změněné obecně závaznou vyhláškou č. 1/2015, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška č. 6/2013, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry,

aniž by výběr adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií,

narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od 1. července 2013 až dosud 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 statutárního města Karlovy Vary, 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. července 2013 až dosud (do data vydání tohoto rozhodnutí) porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., a dopustil se přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona.

II.

Za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., popsany ve výroku I. tohoto rozhodnutí, ukládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dle § 22aa odst. 2 téhož zákona účastníku řízení, statutárnímu městu Karlovy Vary, se sídlem Karlovy Vary, Moskevská 2035/21, IČO 00254657, **pokutu ve výši**

734 000,- Kč (slovy: sedm set třicet čtyři tisíc korun českých).

Uložená pokuta je splatná do 60 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

III.

Podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., ve spojení s § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, se účastníku řízení, statutárnímu městu Karlovy Vary, se sídlem Karlovy Vary, Moskevská 2035/21, IČO 00254657, ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou

1 000,- Kč (slovy: jeden tisíc korun českých).

Náklady jsou splatné ve lhůtě do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

ODŮVODNĚNÍ

I. Předběžné šetření podnětu a zahájení správního řízení

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) obdržel dne 23. listopadu 2015 podnět Ministerstva vnitra České republiky (dále též „**Ministerstvo vnitra**“) k prošetření, zda ze strany statutárního města Karlovy Vary, se sídlem Karlovy Vary, Moskevská 2035/21, IČO 00254657 (dále též „**účastník řízení**“, „**město**“ nebo „**město Karlovy Vary**“), obecně závaznou vyhláškou č. 6/2013, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**Vyhláška 6/2013**“), nedošlo k porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů,¹ a případně k zahájení správního řízení s uvedeným městem v této věci.
2. Ministerstvo vnitra uvedlo, že si od Úřadu připsal ze dne 22. září 2015 č.j. MV-97516-137/ODK-2014 vyžádalo stanovisko k Vyhlášce 6/2013 z hlediska jejího možného narušení hospodářské soutěže, přičemž v odpovědi ze dne 9. října 2015, č.j. ÚOHS-P0988/2015/VS-32303/2015/830/KHa Úřad uvedl, že má pochybnosti o tom, že město postupovalo při výběru povolených míst² k provozování loterií na svém území v souladu s pravidly hospodářské soutěže, a to zejména s ohledem na chybějící odůvodnění města k některým skutečnostem při výběru těchto míst. Ministerstvo vnitra město s tímto stanoviskem Úřadu seznámilo a požádalo je o vyjádření a doložení dle Úřadu absentujících zdůvodnění výběru míst pro provozování loterií. Po posouzení odpovědi města Ministerstvo vnitra zkonstatovalo, že Úřadem požadované zdůvodnění nebylo městem doloženo.³
3. Dopisem ze dne 27. května 2016 se Úřad obrátil na město Karlovy Vary a sdělil mu, že v rámci své dozorové pravomoci dané § 20 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže šetří podnět ve věci možného porušení jeho § 19a městem Karlovy Vary, jehož se mohlo dopustit vydáním Vyhlášky 6/2013. Úřad město seznámil se *Stanoviskem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi* (dále jen „**Stanovisko**“),⁴ v němž blíže popisuje principy regulace *sázkových her, loterií a jiných podobných her* (dále jen „**loterie**“),⁵ které jsou jím považovány za v souladu s pravidly

¹ Pozn. Úřadu: Dále v textu tohoto rozhodnutí bude pro obecná zákonná a judikaturní východiska platná dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, užívána zkratka „**zákon o ochraně hospodářské soutěže**“ a tam, kde půjde o konkrétně účinné časové znění tohoto zákona, bude toto v textu explicitně vyjádřeno.

² Pozn. Úřadu: V textu tohoto rozhodnutí jsou užívány rovněž pojmy „adresa“ nebo „adresní místo“ jako synonyma povolených míst k provozování loterií na území města.

³ Viz vyjádření města ze dne 10. listopadu 2015 ke stanovisku Úřadu na základě žádosti Ministerstva vnitra ze dne 23. října 2015, I.č. 7 spisů sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴ Dostupné na: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/1859-obce-nesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskou-soutez.html>.

⁵ Pozn. Úřadu: Dle § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce. Město Karlovy Vary využilo svého oprávnění v celém rozsahu vyjma sázkových her dle § 2 písm. g) (bingo) a § 2 písm. j) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, které neregulovalo. Zkratkou „loterie“ se tedy rozumí veškeré druhy loterií, které je oprávněna obec regulovat.

hospodářské soutěže, a rovněž ho požádal o poskytnutí podkladů a informací souvisejících s regulací loterií na jeho území.

4. Vzhledem k tomu, že v rámci předběžného šetření Úřad zjistil, že město vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2015, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška č. 6/2013, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**Vyhláška 1/2015**“), jež změnila Přílohu č. 1 Vyhlášky 6/2013 tak, že z ní byla vyřazena dvě adresní místa, Raisova č.p. 1123, č.o. 7 a Sokolovská č.p. 407, č.o. 53, požádal je o zdůvodnění této úpravy.⁶
5. V reakci na podklady obdržené od města dne 1. června 2016⁷ si Úřad přípisem ze dne 3. června 2016⁸ vyžádal doplňující podklady a informace související s regulací loterií ve Vyhlášce 6/2013 a Vyhlášce 1/2015.
6. Přípisem doručeným Úřadu dne 14. června 2016 město poskytlo Úřadu požadované doplňující podklady a informace.⁹
7. Na základě skutečností zjištěných v předběžném šetření zahájil Úřad dne 7. září 2016 s městem Karlovy Vary správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, tím, že město Karlovy Vary povolilo Vyhláškou 6/2013 s účinností od 1. července 2013 provozování sázkových her podle § 2 písm. e), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o loteriích**“), jen na adresních místech uvedených v její Příloze č. 1 a s účinností od 11. února 2015 jen na adresních místech uvedených v této Příloze č. 1 změněné Vyhláškou 1/2015, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, případně výběr byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jež nebyla důsledně aplikována. Toto jednání Úřad považuje za způsobilé narušit hospodářskou soutěž v oblasti provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území statutárního města Karlovy Vary.

II. Charakteristika účastníka řízení

8. Statutární město Karlovy Vary, se sídlem Karlovy Vary, Moskevská 2035/21, IČO 00254657, je územní samosprávnou jednotkou podle § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**obecní zřízení**“).¹⁰ Dle § 2 tohoto zákona je veřejnoprávní korporací, vystupuje ve všech právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů plynoucí.
9. V souladu s § 5 odst. 2 obecního zřízení je statutární město Karlovy Vary samostatně spravováno Zastupitelstvem města Karlovy Vary, dalšími orgány jsou Rada města Karlovy Vary, primátor¹¹ města Karlovy Vary, Magistrát města Karlovy Vary a zvláštní orgány města.

⁶ Viz l.č. 10-11 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁷ Viz l.č. 13-43 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁸ Viz l.č. 44-45 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁹ Viz l.č. 47-196 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹⁰ Statutární města v České republice jsou taxativně vyjmenována v § 4 obecního zřízení.

¹¹ Do funkce primátora statutárního města Karlovy Vary byl dne 4. listopadu 2014 podruhé zvolen Ing. Petr Kulhánek dle Usnesení z 1. ustavujícího jednání Zastupitelstva města Karlovy Vary, které se uskutečnilo dne 4. listopadu 2014.

Dostupné na: <https://mmkv.cz/cs/usneseni-zastupitelstva-mesta>.

Zastupitelstvo města Karlovy Vary zřizuje výbory jako jeho iniciativní a kontrolní orgány. Rada města Karlovy Vary zřizuje komise rady města jako jeho iniciativní a poradní orgány. Magistrát města Karlovy Vary tvoří primátor, tajemník a zaměstnanci města zařazení do magistrátu města. Magistrát města vede primátor. Tajemník magistrátu odpovídá za plnění úkolů úřadu primátorovi v samostatné i v přenesené působnosti města.

10. V samostatné působnosti spravuje město Karlovy Vary své záležitosti podle Hlavy II obecního zřízení. Dle § 35 odst. 1 obecního zřízení do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Přenesenou působnost vykonává město Karlovy Vary v rozsahu zvláštních zákonů pro výkon státní správy podle Hlavy III obecního zřízení.
11. Město Karlovy Vary leží v Karlovarském kraji a má 49 046 obyvatel.¹²

III. Zjištěné skutečnosti

III. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi

12. Pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a konkretizuje jej § 10 obecního zřízení. Obce vydávají obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, jde tedy o originární právní předpisy,¹³ u kterých se nevyžaduje zákonné zmocnění pro jejich vydávání, jak potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. září 2011 (dále jen „**nález ÚS 56/10**“). (Meze samostatné působnosti stanoví § 35 obecního zřízení a k jakému účelu lze ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou obce vymezuje § 10 obecního zřízení). V uvedeném nálezu je deklarováno právo obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií, jako o otázce místního pořádku, která jako taková spadá do samostatné působnosti obcí, přičemž regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována. Obec je povinna se dle § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení řídit při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem.
13. Dle § 10 písm. a) obecního zřízení mohou obce obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti v otázkách zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

¹² Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2017, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/45964084/1300721703.pdf/c2733bca-a698-42cb-a6ec-19b8e95f5bc6?version=1.0>. Viz I.č. 286 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹³ Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007 jsou obce „*ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny)*“. Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je chápáno jako dostačující zmocnění k originární normotvorbě.

14. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích¹⁴ obsahovalo zmocnění, dle kterého mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo *úplně zakázat* provozování uvedených loterií a jiných podobných her *na celém území obce*. Dne 1. ledna 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „**zákon o hazardních hrách**“), který s výjimkou ustanovení § 86 až 89, § 91, § 92, § 97 až 100 a § 109 až 112, jež nabyly účinnosti již dne 15. června 2016 (viz § 141 zákona o hazardních hrách), zrušil k 31. prosinci 2016 zákon o loteriích. Dle § 12 zákona o hazardních hrách může obec na základě jiného zákona (tj. obecního zřízení) vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.¹⁵
15. Ohledně cílů regulace město nebylo v případě § 50 odst. 4 zákona o loteriích omezeno pouze na sledování záležitostí veřejného pořádku (na rozdíl od § 10 písm. a) obecního zřízení), neboť cíle, jež bylo město oprávněno sledovat, vycházely z § 1 odst. 1 zákona o loteriích. Účelem zákona o loteriích bylo dle § 1 odst. 1 vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a omezit společenská rizika této účasti. Ačkoliv zákon o hazardních hrách svůj účel ve svém textu výslovně nedefinuje, již ze samotné povahy tohoto zákona vyplývá, že sleduje totožný účel jako zákon o loteriích, přičemž zavádí efektivnější prostředky k jeho dosažení v podobě úpravy provozování hazardních her prostřednictvím internetu či zavedení efektivního kontrolního mechanismu.
16. Ústavní soud k tomu v nálezu ÚS 56/10 uvádí, že ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace § 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 zákona o loteriích 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. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.

¹⁴ Dle ustálené judikatury Ústavního soudu lze § 10 obecního zřízení chápat jako generální klauzuli, která obcím dává široký prostor pro regulaci místních záležitostí veřejného pořádku. Rozdíl je pouze v tom, že dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo možné provozování loterií na některých veřejně přístupných místech zcela zakázat (nyní § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách), zatímco dle § 10 písm. a) obecního zřízení lze zakázat určité činnosti pouze na veřejných prostranstvích. Tyto závěry vyplývají jak z citovaného nálezu ÚS 56/10, tak z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011.

¹⁵ Pozn. Úřadu: Předmětem tohoto správního řízení je možné porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, městem Karlovy Vary, a to vydáním Vyhlášky 6/2013 a Vyhlášky 1/2015, přičemž tyto byly vydané za účinnosti zákona o loteriích. Dle § 138 zákona o hazardních hrách se obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, považují za obecně závazné vyhlášky vydané dle § 12 tohoto zákona. Ačkoliv zákon o hazardních hrách přinesl zcela nové pojmosloví, rozdělení druhů loterií (dle nového pojmosloví hazardních her) i systém jejich povolování, obce na základě § 138 nejsou povinny v reakci na tuto novou právní úpravu bezprostředně přijmout novou obecně závaznou vyhlášku.

17. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013 (dále též „**nález ÚS 6/13**“) navázal Ústavní soud na svou rozhodovací praxi (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011, Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. září 2011),¹⁶ když vyhověl návrhu města Klatovy na zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž zákonodárce odložil v rozporu s ústavně garantovaným právem obcí na samosprávu pravomoc obcí regulovat umístování tzv. interaktivních videoloterních terminálů na svém území, a to až do konce roku 2014.¹⁷

III. 2 Vývoj regulace loterií na území statutárního města Karlovy Vary

18. Dne 12. května 2009 se zastupitelstvo města na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích¹⁸ a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhláškou č. 2/2009, o stanovení míst, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje (dále též „**Vyhláška 2/2009**“). Dle Vyhlášky 2/2009 bylo povoleno provozování výherních hracích přístrojů podle § 2 písm. e) zákona o loteriích pouze na 39 adresních místech uvedených v její Příloze č. 1.¹⁹
19. Dne 29. června 2009 se zastupitelstvo města na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhláškou č. 4/2009, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Karlovy Vary č. 2/2009, o stanovení míst, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje (dále jen „**Vyhláška 4/2009**“). Vyhláška 4/2009 změnila Přílohu č. 1 Vyhlášky 2/2009 tak, že ji doplnila o dvě adresní místa, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje.²⁰
20. Dne 19. ledna 2010 se zastupitelstvo města na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhláškou č. 3/2010, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Karlovy Vary č. 2/2009, o stanovení míst, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2009 (dále jen „**Vyhláška 3/2010**“). Vyhláška 3/2010 změnila Přílohu č. 1 Vyhlášky 2/2009 ve znění Vyhlášky 4/2009 tak, že ji doplnila o jedno adresní místo, na kterém lze provozovat výherní hrací přístroje, a zároveň u jednoho adresního místa změnila číslo popisné.²¹

¹⁶ Pozn. Úřadu: Jedná se o nálezy, v nichž Ústavní soud posuzoval návrhy Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí, které zakazovaly či omezovaly umístování hracích přístrojů na území obce.

¹⁷ Dostupné na: <http://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-dnes-vyhlasil-nalez-ji-mz-potvrdil-pravomoc-obci-regulovat-provozovani-hazardu/>.

¹⁸ Pozn. Úřadu: Do 13. října 2011 mělo oprávnění obcí dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích užší rozsah, neboť obec dle tohoto ustanovení mohla stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že *výherní hrací přístroje* mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. Zákon č. 300/2011 Sb. novelizoval § 50 odst. 4 zákona o loteriích a umožnil obcím stanovit obecně závaznou vyhláškou, že *sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3* mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.

¹⁹ Viz l.č. 32 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

²⁰ Viz l.č. 35 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

²¹ Viz l.č. 33 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

21. Dne 2. března 2010 se zastupitelstvo města na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhlášku č. 4/2010, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Karlovy Vary č. 2/2009, o stanovení míst, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2009 a obecně závazné vyhlášky č. 3/2010 (dále jen „**Vyhláška 4/2010**“). Vyhláška 4/2010 změnila Přílohu č. 1 Vyhlášky 2/2009 ve znění Vyhlášky 4/2009 a Vyhlášky 3/2010 tak, že u jednoho adresního místa změnila číslo popisné.²²
22. Dne 27. dubna 2010 se zastupitelstvo města na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhlášku č. 7/2010, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Karlovy Vary č. 2/2009, o stanovení míst, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2009, obecně závazné vyhlášky č. 3/2010 a obecně závazné vyhlášky č. 4/2010 (dále jen „**Vyhláška 7/2010**“).²³ Vyhláška 7/2010 změnila Přílohu č. 1 Vyhlášky 2/2009 ve znění Vyhlášky 4/2009, Vyhlášky 3/2010 a Vyhlášky 4/2010 tak, že u jednoho adresního místa změnila číslo popisné.²⁴
23. Dne 14. května 2013²⁵ se zastupitelstvo města na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v souladu s § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhlášku č. 6/2013, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, která nabyla účinnosti dne 1. července 2013 (Vyhláška 6/2013). Vyhláška 6/2013 povolovala provozování sázkových her dle § 2 písm. e), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na 34 adresních místech uvedených v její Příloze č. 1.²⁶
24. Dne 20. ledna 2015 se zastupitelstvo města na svém zasedání usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a na základě § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obecně závaznou vyhlášku č. 1/2015, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška č. 6/2013, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, která nabyla účinnosti dne 11. února 2015 (Vyhláška 1/2015). Vyhláškou 1/2015 byla změněna Příloha č. 1 Vyhlášky 6/2013 tak, že z ní byla vyřazena dvě adresní místa, tj. Raisova č.p. 1123, č.o. 7 a Sokolovská č.p. 407, č.o. 53.²⁷

²² Viz l.č. 36 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

²³ Pozn. Úřadu: Vydáním nálezu 6/2013 ze dne 2. dubna 2013 Ústavní soud postavil definitivně najisto nejen to, že jsou obce oprávněny regulovat provozování výherních hracích přístrojů (VHP), ale rovněž i provozování jiných technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům, a to když vyhověl návrhu města Klatovy na zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ačkoliv dle Vyhlášky 2/2009 ve znění Vyhlášek 4/2009, 3/2010, 4/2010 a 7/2010 město regulovalo provozování výherních hracích přístrojů dle § 2 písm. e) zákona o loteriích, druhy loterií, jejichž povolení (popř. zrušení povolení) bylo dle zákona o loteriích v gesci Ministerstva financí České republiky, bylo možné na území města provozovat i na jiných místech, než stanovených v těchto vyhláškách. Ministerstvo financí, ač dle výše uvedených vyhlášek mělo zahájit správní řízení o zrušení povolení na území města, tak nečinilo, neboť před vydáním nálezu 6/2013 nebylo postaveno najisto, zda jsou obce oprávněny provozování jiných herních zařízení nad rámec VHP regulovat.

²⁴ Viz l.č. 34 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

²⁵ Pozn. Úřadu: Tedy po nabytí účinnosti zákona č. 360/2012 Sb. (tj. po 1. prosinci 2012), dle něhož Úřad mohl nově posoudit, zda jednání orgánu veřejné správy není v rozporu s § 19a.

²⁶ Viz seznam Vyhlášek a nařízení statutárního města Karlovy Vary dostupný na: <https://mmkv.cz/cs/vyhlasiky>. Viz l.č. 260-261 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

²⁷ Viz seznam Vyhlášek a nařízení statutárního města Karlovy Vary dostupný na: <https://mmkv.cz/cs/vyhlasiky>. Viz l.č. 262 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

III. 3 Informace od účastníka řízení

25. Ministerstvo vnitra spolu s podnikem zaslalo Úřadu vyjádření města ze dne 10. listopadu 2015, jež bylo součástí komunikace mezi městem a Ministerstvem vnitra. V tomto vyjádření město k výběru míst pro provozování ve Vyhlášce 6/2013 vyjmenovaných loterií na území města uvedlo, že není pravdou, že si město nezvolilo žádná kritéria, ať kvantitativní či kvalitativní. Ke stanovení finálního počtu heren²⁸ bylo přistoupeno po rozsáhlé diskuzi s občany města, zástupci herního průmyslu, tj. Unii herního průmyslu (dále jen „UHP“) a samotnými provozovateli herních automatů, jejímž výsledkem bylo přijetí konsensuálního návrhu kompetentními orgány. Kvalitativní kritéria stanovená městem obsahuje Deklarace, jedná se o technicko - provozní kritéria zahrnující v sobě prvky bezpečnostní, technické a provozní, při jejichž souhrnné aplikaci je sledován primární cíl, a to posílení veřejného pořádku ve městě a dodržování zákazu her osobám mladším 18ti let. Dalším kvalitativním kritériem bylo provádění opětovné kontroly umístění provozoven, kterou se sleduje legitimní cíl, a to dodržení nezbytné vzdálenosti od školských zařízení ve městě. Město uvedlo, že lze shrnout, že základní kritéria posouzení počtu a míst heren ve městě byla stanovena předem, a jeho jednání je tedy transparentní, nediskriminační a nenarušuje pravidla hospodářské soutěže.²⁹
26. Úřad se v rámci předběžného šetření a správního řízení obrátil na město s žádostí o zdůvodnění, co je cílem regulace počtu míst, na nichž lze provozovat loterie na území města, a rovněž o zdůvodnění proporcionality Vyhláškou 6/2013 stanovených adresních míst k cíli regulace loterií na území města a jakým způsobem bylo zajištěno, aby zvoleným postupem nedocházelo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí a ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. Dále Úřad žádal o sdělení, jakým způsobem byla přijata Deklarace, zda, příp. jakým způsobem, měli soutěžitelé možnost se s kritérii obsaženými v Deklaraci předem seznámit, a zda nad rámec Deklarace existovala i další kritéria pro výběr povolených adresních míst. Úřad město rovněž žádal o zdůvodnění delegování výběru výsledných míst, na nichž je možné loterie provozovat, na UHP, zdůvodnění vyřazení dvou adresních míst Vyhláškou 1/2015, a o uvedení, v jakých provozovnách bylo možné provozovat loterie před přijetím Vyhlášky 6/2013.³⁰ Dále Úřad požádal město o sdělení, na základě jakých skutečností dospělo k závěru o stanovení výsledného počtu provozoven, o informaci o počtu provozoven, jež obsahoval soupis předaný UHP, o sdělení kritérií, na základě kterých byl počet provozoven dále UHP redukován, včetně toho, kdo tato kritéria stanovil, a z jakého důvodu byla vyřazena z Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 pouze místa Raisova 1123/7 a Sokolovská 407/53 a nikoliv další místa, u kterých bylo zjištěno nedodržování Deklarace.³¹ Dále si Úřad vyžádal podklady týkající se kontrol provozoven Městskou policií Karlovy Vary (dále též „**městská policie**“), komunikace města s UHP a občany města ohledně výběru adresních míst do Vyhlášky 6/2013 a stanovisko Ministerstva vnitra k posouzení zákonnosti Vyhlášky 6/2013, za předpokladu, že jím město disponuje.³²
27. Město uvedlo, že cílem regulace počtu míst, na nichž lze provozovat loterie, je uspokojit stoupající společenskou poptávku po jejich výrazné regulaci, omezit dostupnost provozoven a tímto dosáhnout efektivního snížení dopadů provozování loterií a spolu s tím snížení kriminality a dalších negativních jevů souvisejících s provozem těchto zařízení a zlepšení kultury

²⁸ Pozn. Úřadu: Ačkoliv město použilo pojmu „herny“, z kontextu vyplývá, že se toto vyjádření týká všech typů provozoven a nikoliv pouze heren ve smyslu § 17 odst. 9 zákona o loteriích.

²⁹ Viz I.č. 7 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

³⁰ Viz I.č. 10-11 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

³¹ Pozn. Úřadu: Jedná se o místa Fibichova 878/2c a U Koupaliště 246/15.

³² Viz I.č. 44-45 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

prostředí ve městě. K regulaci počtu míst město nejdříve zamýšlelo zvolit metodu stanovení vzdálenosti od veřejných budov. Tato metoda se ovšem ukázala jako konfliktní, neboť pokud byl poloměr stanoven na vzdálenost dříve uvedenou v zákoně 100 m, nedošlo prakticky k eliminaci žádné, pokud se rádius stanovil na vzdálenost dvojnásobnou, došlo k eliminaci blížící se 100 %. Navíc i praktický pohled na plošné vymezení vzdálenosti je problematický, neboť jsou místa, kde lze danou vzdálenost překonat po ideální přímce, jinde však vzhledem k zástavbě je daleko menší vzdušná vzdálenost dosažitelná po i násobně delší obchůzce. Město tedy v rámci rovného přístupu pro všechny potenciální provozovatele a ve snaze vyhnout se řešení zvýhodňujících určitého provozovatele zvolilo postup vycházející ze skutečnosti, že všichni vlastníci herních zařízení³³ jsou členy UHP nebo Sdružení provozovatelů centrálních loterních systémů a dalších her (dále jen „SPELOS“). Město se proto rozhodlo iniciovat jednání s UHP jako kontaktním subjektem se všemi ostatními provozovateli loterií, v rámci něhož byl nastíněn následující postup pro regulaci loterií: Záměrem města bylo v prvním kroku předem stanovit obecná pravidla, v jakých oblastech mohou být loterie provozovány, a snížit počet míst, kde je možné loterie provozovat, o 2/3. Všechna místa, kde má být provoz loterií povolen, musí splňovat kritéria podmínek provozu obsažená v Deklaraci. Tato místa nesmí být v blízkosti veřejných budov a nesmí mít bezpečnostní záznam ve vztahu k narušování veřejného pořádku. Proto byla všem stávajícím provozovatelům rozeslána Deklarace s termínem, do kdy je možné se k ní splněním kritérií přihlásit. Již tento krok znamenal určitou eliminaci. Soupis provozoven, které k Deklaraci přistoupily, byl předán UHP, aby vlastním interním projednáním se všemi dalšími provozovateli navrhli redukci počtu provozoven na požadovaných 35. Vlastníci zařízení si tak sami mezi sebou selektovali výsledná místa, kde by mohly být loterie nadále provozovány. Na základě jimi dodaných podkladů město přistoupilo k závěrečnému prověření splnění všech podmínek uvedených výše a na základě této lustrace bylo ještě jedno místo ze seznamu vyřazeno. Byl také splněn požadavek na vzdálenost mezi provozovnami navzájem tak, aby nedocházelo k jejich nadměrné koncentraci v určitých částech města.³⁴

28. K otázce vyřazení jednoho místa z počtu 35 vybraných adresních míst UHP město uvedlo, že se jednalo o provozovnu v blízkosti školy,³⁵ přičemž následně doplnilo, že se jedná o adresní místo Truhlářská 9a.³⁶
29. Deklarace³⁷ obsahuje následující podmínky pro provozovatele heren a míst se zvláštním provozním režimem (tj. hospody, restaurace, sportbary aj.), kteří zamýšlejí loterie³⁸ na území města provozovat:
- i. Dle bodu I odst. 1 mají podepsané provozovny zajistit odstranění z vnějšího pláště budov (provozovny, sousedních nemovitostí ve vztahu k dané provozovně): (a) statické a dynamické světelné reklamy s herními symboly, upozorňující na existenci provozovny, či nabádající ke hře (přípustnou výjimkou jsou pouze obchodní ochranné známky či oficiální loga provozovatele sázkových her), (b) jackpoty a jackpotové displeje, a tyto přemístit do

³³ Pozn. Úřadu: Jedná se např. o zařízení povolovaná dle § 2 odst. e) zákona o loteriích – tj. výherní hrací přístroje, dle § 2 odst. l) zákona o loteriích – tj. interaktivní videoloterní terminály nebo dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích - např. elektromechanické rulety. V textu tohoto rozhodnutí jsou tedy pojmy „loterie“ a „herní zařízení“ užitý jako synonyma.

³⁴ Viz I.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

³⁵ Viz I.č. 205 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

³⁶ Viz I.č. 225 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

³⁷ Viz I.č. 19 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

³⁸ Pozn. Úřadu: Ačkoliv Vyhláška 6/2013 ani po novele učiněné Vyhláškou 1/2015 nereguluje provozování loterií dle § 2 písm. j) zákona o loteriích, dle znění Deklarace ji byli povinni podepsat i provozovatelé provozoven, v nichž se tento druh loterie nachází.

provozoven tak, aby neprosvítaly výlohou do veřejných prostor, smyslem opatření a) a b) je, aby světelná ani akustická reklama nemohla ovlivňovat mladistvé a neobtěžovala obyvatele města), (c) všechny reklamy na podávání alkoholických nápojů ke hře zdarma, případně se slevou, včetně reklamy na jakékoliv jiné benefity.

- ii. Dle bodu I odst. 2 mají provozovny dbát o vnější vzhled provozovny a o čistotu v jejím bezprostředním okolí.
 - iii. Dle bodu I odst. 3 mají provozovny zajistit zprovoznění kamerového systému trvale snímajícího vstup (vstupy) do provozovny, včetně prostoru před vchodem (vchody) a vnitřní prostory provozovny. Obrazový záznam bude (s výjimkou kasin, pro která platí speciální právní úprava) uchováván po dobu 7 dnů a signatář se zavazuje poskytnout tento záznam orgánu vykonávajícímu kontrolu (státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi, obecní policie, Policie ČR) na vyžádání.
 - iv. Dle bodu I odst. 4 mají provozovny přijmout (a) opatření proti rušení nočního klidu a pro eliminování vstupu osob mladších 18-ti let, osob pod vlivem návykových a omamných látek, osob agresivních a osob vyvíjejících v provozovně nezákonnou činnost (zejména prodej drog či odcizených věcí). Signatář deklaruje, že takové osoby do jeho provozoven vpouštěny nejsou a nebudou. Na každém vchodu do provozovny bude umístěn dostatečně velký nápis zakazující vstup osob mladších 18-ti let, (b) opatření, aby od 22. hodiny, byli návštěvníci vpouštěni do provozovny individuálně po provedení vizuální kontroly obsluhou provozovny nebo aby tato kontrola byla provedena prostřednictvím technického zařízení umožňujícího obsluhu provozovny zkontrolovat návštěvníka před vpuštěním do prostor provozovny (např. prostřednictvím videotelefonu či kamery a dálkového ovládání zámku dveří provozovny).
 - v. Dle bodu I odst. 5 se mají podepsané provozovny dostavit na první výzvu pověřeného zástupce obce k vyhodnocení účinnosti přijatých opatření dle této Deklarace a to i v případě požadavku obce vzniklého z důvodu nutnosti řešit operativně případný problém zásadního významu.
 - vi. Dle bodu I odst. 6 mají provozovny přijmout systém společenské odpovědnosti, který zahrnuje: (a) Zveřejnění informací k prevenci gamblerství v prostorách provozovny (např. formou letáků, nástěnných plakátů a dalších nosičů obsahujících informace o symptomech rizikového hraní a kontakty na odbornou krizovou pomoc), (b) Proškolení obsluhy provozovny v oblasti společenské odpovědnosti (zahrnuje např. opatření ke zvýšení bezpečnosti hostů provozovny i personálu, způsob komunikace s problémovými osobami, identifikace problémových hráčů).
 - vii. Dle bodu II odst. 1 byla stanovena lhůta ke splnění závazků dle bodu I na jeden měsíc od podpisu deklarace.
 - viii. Dle bodu II odst. 2 si provozovatel provozovny má být vědom, že nesplnění či pozdější porušení závazků dle bodu I může mít za následek nezařazení resp. odebrání místa, kde se sázkové hry provozují, ze seznamu povolených míst, který je přílohou obecně závazné vyhlášky regulující sázkové hry na území města.
 - ix. Dle bodu III platí pro provozovatele na místech se zvláštním provozním režimem (restaurace, sportbary a ostatní provozovny) ustanovení bodu I s výjimkou odst. 3 a 4.
30. Město dále uvedlo: „Ke konečnému stavu 34 provozoven dospělo město na základě široké politické shody, jejímž výsledkem bylo schválení Vyhlášky 6/2013. Této shodě předcházela

několikaměsíční snaha objektivně zjistit a vyhodnotit stav a navrhnout optimální řešení regulace hazardu v našem městě.“³⁹

31. Město rovněž Úřadu sdělilo, že v době před vydáním Vyhlášky 6/2013 se dle zjištění městské policie přístroje s platným povolením mohly nacházet v cca 104 hernách.⁴⁰ Kontrolou městské policie ze dne 27. února 2013 bylo doloženo, že 78 heren je aktivních a 26 mimo provoz.⁴¹ V první fázi tedy byly vyřazeny adresy, kde již loterie nebyly provozovány.⁴² Následně proběhlo několik pracovních schůzek zhruba 1x týdně na úrovni primátor, zástupci jednotlivých provozovatelů, UHP, městská policie a odbor financí a ekonomiky. Bylo odsouhlaseno znění Deklarace.⁴³ Dalším kritériem pro výběr míst bylo tedy přijetí a splnění podmínek Deklarace, přičemž tento postup doporučili sami provozovatelé.⁴⁴ Kontrola plnění Deklarace probíhala opakovaně cca po dobu čtyř měsíců před přijetím Vyhlášky 6/2013 městskou policií. Z provedených kontrol byly pořizovány protokoly o kontrole obsahující upozornění o zjištěných nedostatcích a následně probíhaly kontroly jejich odstranění. V případě neplnění podmínek Deklarace byly posléze vybírány další provozovny k vyřazení.⁴⁵ Kritéria podmínek provozování loterií tedy byla dána přijetím a plněním obsahu Deklarace, dále zohledněním blízkosti veřejných budov, omezením koncentrace heren v jednom místě a nenarušováním veřejného pořádku. Bylo dbáno na to, aby žádný z provozovatelů nebyl zvýhodněn nebo poškozen a aby se dvouřetěnová regulace dotkla v rámci možností každého stejně.⁴⁶
32. V této souvislosti město dále uvedlo, že provozovatelé provozoven v první fázi nebyli seznámeni s tím, že i v případě přístupu k Deklaraci mohou být na základě dalších skutečností následně vyřazeni. Provozovatelům provozoven nebyly předem známy ani podmínky, jež měly být při výběru výsledných povolených míst zohledněny, a to blízkost veřejných budov, omezení koncentrace heren v jednom místě a nenarušování veřejného pořádku.⁴⁷
33. K otázce, z jakého důvodu museli k Deklaraci přistoupit pouze provozovatelé heren a míst se zvláštním provozním režimem a nikoliv provozovatelé kasin, město uvedlo, že kasina mají některé tyto podmínky stanovené ze zákona o loteriích. V případě požadavků např. na vzhled provozovny nebyl s kasiny problém, neboť se převážně nacházejí v hotelech.⁴⁸ Následně město uvedlo, že se k Deklaraci přihlásila všechna kasina, jež na území města působí, což doložilo Deklaracemi podepsanými kasiny na adresních místech Mírové náměstí 2, I. P. Pavlova 2001/11, Mariánskolázeňská 223/25, T. G. Masaryka 1148/51, T. G. Masaryka 587/11, Vřídelní 85/13.⁴⁹
34. Z pohledu města se jimi zvolený postup regulace provozování loterií jeví jako jediný možný průchodný a obhájitelný způsob vedoucí k účinné regulaci počtu míst ve městě, na kterých lze

³⁹ Viz l.č. 47 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴⁰ Pozn. Úřadu: Opět zde město použilo pojmu „herny“ ve smyslu „provozovny“.

⁴¹ Viz l.č. 47 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴² Viz l.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴³ Viz l.č. 47 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴⁴ Pozn. Úřadu: Město sdělilo, že např. sdružení SPELOS uvedlo na svých webových stránkách: „*Jedná se například o dohodu s provozovateli ve formě deklarace, která představuje účinné a osvědčené samoregulační opatření, týkající se například veřejného pořádku, odstranění reklam a jackpotů, úpravy vzhledu provozovny a podobně. [...]*“, viz l.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS. Tato skutečnost vyplývá i z materiálu sdružení SPELOS „*Jak správně regulovat loterie*“, viz l.č. 25-31 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴⁵ Viz l.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴⁶ Viz l.č. 47 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴⁷ Viz l.č. 206 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴⁸ Viz l.č. 206 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁴⁹ Viz l.č. 225-233 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

Vyhláškou 6/2013 vymezené loterie provozovat. Sami vlastníci herních zařízení spolurozhodovali o regulaci počtu provozoven za městem stanovených podmínek. Bylo na interním projednání mezi vlastníky a provozovateli, kde hry zůstanou a kde nikoliv. Dle města je irelevantní, zda si na regulaci míst stěžuje provozovatel herny či restaurace, neboť je podstatné, že s principem regulace souhlasí vlastníci zařízení, bez jejichž vůle by umístění herního zařízení v provozovně nebylo možné. Tímto přístupem nedošlo k uzavření trhu, ale je umožněn vstup dalších soutěžitelů, kteří v rámci požadavků trhu průběžně obměňují stávající provozovatele za podmínky, že splňují předem daná kritéria.⁵⁰

35. K otázce delegace pravomoci města v podobě výběru výsledných míst, na nichž lze vymezené druhy loterií provozovat, na UHP, město uvedlo, že není pravdou, že delegovalo svou činnost na UHP. K finálnímu počtu heren bylo přistoupeno po rozsáhlé diskuzi s občany žijícími na území města, po vzájemné diskuzi se zástupci herního průmyslu i se samotnými provozovateli herních automatů. Výsledkem bylo přijetí konsenzuálního návrhu kompetentními orgány.⁵¹
36. K dotazu Úřadu týkajícímu se spolupráce města s UHP a dalšími provozovateli loterií při výběru adresních míst do Vyhlášky 6/2013 město rovněž uvedlo, že při přípravě Vyhlášky 6/2013 obeslalo všechny provozovatele činné v té době na území města ke schůzce se zástupci města. Prezenční listina ze schůzky není k dispozici. Na této schůzce došlo ke konsenzu o jednotném zastoupení všech provozovatelů sekretářem a mluvčím UHP. Tento také nadále jednal s provozovateli, přesto ani on nemá k dispozici jmenný seznam účastníků schůzky. Město seznamem současných členů UHP ani členů v roce 2013 nedisponuje.⁵² V seznamu provozovatelů obeslaných městem ke schůzce se zástupci města jsou uvedeny následující společnosti: AGH VLT a.s., APEX gaming EUROPE a.s., AUTO GAMES, a.s., EL RANCHO a.s. (Pozn. Úřadu: Tato společnost byla vymazána z obchodního rejstříku ke dni 31. října 2012), Forbes Game, a.s., HELVET GROUP a.s., Lucky Money a.s., MASOX a.s., KAJOT (Pozn. Úřadu: Jedná se o obchodní značku společnosti NET and GAMES a.s.), RIO GAMES a.s., JAMP, s.r.o., SLOT Game a.s. (Pozn. Úřadu: Tato společnost byla vymazána z obchodního rejstříku ke dni 31. října 2012, zanikla sloučením do nástupnické společnosti SLOT Group, a.s.), SYNOT TIP, a.s., TIPGAMES a.s., VICTORIAPLAY, a.s., CASINO HAPPY DAY (Pozn. Úřadu: Dle obchodního rejstříku se jedná o společnost HAPPY DAY a.s., HAPPY DAY holding), SAZKA a.s., BOHEMIA GAMES, spol. s r.o. (Pozn. Úřadu: Tato společnost byla vymazána z obchodního rejstříku ke dni 17. prosince 2014), FORBES Casino, a.s., Play Games a.s., Orin Game s.r.o., UNI-PLAY spol. s r.o., SMARAGD REAL, a.s. (Pozn. Úřadu: Tato společnost byla vymazána z obchodního rejstříku ke dni 6. června 2012) a ADMIRAL GLOBAL BETTING a.s.⁵³
37. Městem byly následně doloženy seznamy povolených VHP na území města a to ke dni nabytí účinnosti Vyhlášky 6/2013, tj. k 1. červenci 2013 a ke dni vyhotovení odpovědi na dotaz Úřadu. Z těchto seznamů vyplývá, že v roce 2013 provozovaly na území města VHP pouze společnosti SLOT Group a.s., Jaron group, a.s., REALITY GAMES a.s. a SPORT GAMES a.s. v celkovém počtu 117 kusů. Převážná většina povolení k provozování VHP byla udělena společnosti SLOT Group a.s. V roce 2016 provozovaly na území města VHP pouze společnosti SLOT Group a.s. a Jaron

⁵⁰ Viz l.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁵¹ Viz l.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS

⁵² Viz l.č. 239 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁵³ Viz l.č. 244-246 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

group, a.s., v celkovém počtu 33 kusů. Převážná většina povolení k provozování VHP byla i v tomto roce udělena společnosti SLOT Group a.s.⁵⁴

38. K počtu míst, kde bylo možné loterie provozovat před přijetím Vyhlášky 6/2013, město uvedlo,⁵⁵ že v březnu 2013 bylo šetřením zjištěno cca 84 adres s tím, že jich pravděpodobně bylo ještě více, neboť se jejich provoz odvíjel jak od míst stanovených Vyhláškou 2/2009, tak i od povolení Ministerstva financí České republiky (dále jen „**Ministerstvo financí**“), což město doložilo informativním přehledem zařízení povolených Ministerstvem financí k 30. dubnu 2013.⁵⁶
39. Město dále principy regulace provozu loterií na svém území shrnulo na ústním jednání konaném v sídle Úřadu dne 15. září 2016 (dále jen „**ústní jednání**“), kde sdělilo, že proces přijímání Vyhlášky 6/2013 probíhal cca jeden rok. Proběhla jednání se samotnými provozovateli loterií, kde bylo dohodnuto, že dále bude jednáno pouze s UHP. Bylo stanoveno, že ve městě zůstane 1/3 provozoven, tím došlo k redukci herních zařízení na 2/3. S tím provozovatelé loterií souhlasili. Následné žádosti o zařazení dalších míst do Vyhlášky 6/2013 posílali majitelé objektů a nikoliv provozovatelé loterií. Provoz loterií je, až na jednu výjimku, koncentrován do heren a kasin, neboť město vnímá jako největší problém pohostinská zařízení a další místa splňující tzv. zvláštní provozní režim,⁵⁷ např. restaurace (dále jen „**místa se zvláštním provozním režimem**“), kam mají přístup i např. nezletilí. Dále město nechtělo koncentrovat provozovny v určitých místech. Město rovněž zohlednilo příjem odvodu z hazardu. Kritéria jako ekonomické aspekty provozovny či její sociální rozměr nebyla exaktně stanovena. Zda daná provozovna tyto vlastnosti splňuje, posuzovala UHP a městská policie. Město nedisponuje ani žádnou analýzou ke stanovení výsledného počtu 1/3 provozoven ani nemělo konkrétní důvody pro zvolení právě tohoto počtu.⁵⁸ Komunikovalo výhradně s provozovateli loterií, neboť tito jsou držiteli licencí a na nich záleží, kde umístí herní zařízení. Tito provozovatelé se sami mezi sebou dohodli, kde, tj. ve kterých provozovnách, přístroje chtějí mít, přičemž si většinou vybrali největší provozovny, což vyplývá i z toho, že **počet herních zařízení se snížil jen o 1/3 zatímco počet provozoven o 2/3**. Město nemá zájem na vzniku nových provozoven.⁵⁹
40. Město Úřadu doložilo řadu dokumentů vztahujících se k problematice provozování loterií na jeho území, jež jsou blíže rozebrány v následujících bodech tohoto rozhodnutí.
41. V důvodové zprávě⁶⁰ k Vyhlášce 6/2013 je uvedeno, že návrh této vyhlášky byl zpracován ve spolupráci s UHP, která navrhla *„ponechat 34 stávajících provozoven (včetně 5 casin) a eliminovat 48 provozoven, byť mnohdy splňují podmínky deklarace. Zohledněna byla na jedné straně ekonomická stránka – velikost provozovny a její potenciál. Na druhé straně stál i sociální rozměr, kdy byla snaha eliminovat provozovny, které svým vzhledem, klientelou a chováním této klientely mohou být problémem z hlediska narušování veřejného pořádku.“*
42. Město dále Úřadu doložilo řadu kontrolních protokolů⁶¹ a tabulek,⁶² na jejichž základě došlo ke stanovení výsledného počtu adresních míst, na kterých je provoz loterií dle Přílohy č. 1 Vyhlášky

⁵⁴ Viz l.č. 240-242 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁵⁵ Viz l.č. 15 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁵⁶ Viz l.č. 23-24 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁵⁷ Pozn. Úřadu: Dle § 17 odst. 10 zákona o loteriích.

⁵⁸ Viz l.č. 204-205 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁵⁹ Viz l.č. 205 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶⁰ Viz l.č. 55 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶¹ Viz l.č. 75-167 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶² Viz l.č. 57-73 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

6/2013 povolen. Z těchto materiálů Úřad zjistil, že město posuzovalo celkem 78 adresních míst, na kterých bylo umístěno celkem 82 provozoven, a to zejména z hlediska přistoupení k Deklaraci a jejího dodržování, přičemž výsledkem tohoto posouzení byl výběr výsledných 34 adresních míst. Z těchto materiálů ovšem vyplývá, že město některá adresní místa do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 nezahrnulo, ačkoliv se na těchto místech nacházela provozovna, která k Deklaraci přistoupila a následně jí i dodržovala, např. Nám. M. Horákové 2039/12 (Sport bar 007)⁶³ či Truhlářská 9a (Herna Sport Bar Synot).⁶⁴ Naopak např. z kontrolních protokolů z provozovny nacházející se na adresním místě K. Kučery 246/15 (Herna Bar 66)⁶⁵ Úřad ověřil, že tato provozovna opakovaně neměla nainstalován kamerový systém v souladu s Deklarací, v provozovně nebyl umístěn Program společenské odpovědnosti a reklama na loterie na vnějším plášti budovy, kde sídlí provozovna, byla opakovaně v rozporu s Deklarací, přičemž město Úřadu na jeho žádost nedoložilo kontrolní protokol, ze kterého by vyplynulo, že tato porušení byla napravena. Přesto bylo toto adresní místo do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 zařazeno. K otázce zařazení adresního místa K. Kučery 246/15 mezi místa povolená v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013 město následně sdělilo, že odstranění závad na tomto adresním místě muselo být potvrzeno zástupcem městské policie. U několika míst došlo k odstranění závad na poslední chvíli a tato skutečnost byla potvrzena již pouze ústně, bez dalšího zápisu nebo protokolu. V této souvislosti město uvedlo, že přistoupení k Deklaraci nebylo jediným kritériem pro zařazení do seznamu povolených míst v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013. Např. u adresy Truhlářská 9a měla vliv na nezařazení tohoto místa blízkost školy, u jiných míst to byla negativní zkušenost městské policie s provozem herny na okolí apod.⁶⁶

43. Město Úřadu zároveň předložilo petici občanů doručenou městu dne 11. srpna 2014 týkající se zrušení herny⁶⁷ na sídlišti Dvory v Karlových Varech z důvodu rušení nočního klidu, blízkosti základní školy ZŠ Dvory 1. Máje, zvýšené kriminality a soustředění neznámých lidí na sídlišti (Petice obsahuje 52 podpisů).⁶⁸
44. Město dále Úřadu předložilo listinu označenou jako *Herny a počet JTHZ*⁶⁹ obsahující seznam provozoven na území města k 10. červenci 2012 včetně počtu v nich umístěných herních zařízení.⁷⁰ Z tohoto seznamu Úřad zjistil, že do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 byla mezi povolená místa zařazena jak místa, kde se nacházejí provozovny, ve kterých byl provozován velký počet herních zařízení, např. T. G. Masaryka 587/11 s 90 kusy nebo Jaltská 1047/19 s 28 kusy, tak i adresní místa, kde se nacházejí provozovny, ve kterých byl provozován velmi nízký počet herních zařízení, např. Nové Domky 655/1 se 4 kusy nebo Studentská 210/69 se 3 kusy. Do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 bylo zařazeno i místo Moskevská 1519/58, na kterém měla být dle tohoto seznamu provozovna zrušena.
45. Město dále Úřadu doložilo závěrečnou zprávu *Veřejné mínění na téma herny a casina na území Karlových Varů a jejich regulace* z roku 2012.⁷¹ Šetření se zúčastnilo 429 respondentů, dle jejichž odpovědí by mělo být provozování loterií úplně zakázáno (20,3 %), zakázáno s výjimkou

⁶³ Viz l.č. 107 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶⁴ Viz l.č. 137-138 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶⁵ Viz l.č. 90-91 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶⁶ Viz l.č. 225 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶⁷ Pozn. Úřadu: Dle sdělení města v přípisu ze dne 13. června 2016 se jedná o provozovnu na adresním místě K. Kučery 246/15.

⁶⁸ Viz l.č. 174-176 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁶⁹ Pozn. Úřadu: Zkratka JTHZ vyjadřuje „jiné technické herní zařízení“.

⁷⁰ Viz l.č. 49-53 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁷¹ Viz l.č. 169-171 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

kasin (41 %), zakázáno s výjimkou kasin a několika málo heren (13,3 %), setrváno při současném stavu povolených míst (11 %), neomezeno (14 %). Předpokládaný požadavek obyvatel je proto v této zprávě odhadován následovně: provozování loterií by se mělo úplně zakázat (31,5 %), zakázat s výjimkou kasin (30,5 %), zakázat s výjimkou kasin a několika málo heren (20,5 %), setrvat při současném stavu povolených míst (13,3 %), neomezit (4,2 %). Město následně uvedlo, že z provedené ankety vyplývá, že 79,7% respondentů si úplný zákaz provozování loterií na území města nepřeje, požadují jen částečnou nebo vůbec žádnou regulaci loterií na území města. Nějakou formu regulace si pak přála nadpoloviční většina respondentů, tj. 54,3 %, přičemž toto byla pro město rozhodující informace.⁷²

46. Postup při výběru adresních míst do Vyhlášky 6/2013 dále město doložilo emailovou komunikací ze dne 28. listopadu 2012, ve které primátor města, Ing. Petr Kulhánek, zve zástupce města k jednání o regulaci loterií na území města a nastiňuje proceduru, jakou by měla být budoucí regulace loterií na území města přijímána. Tato procedura v prvním kroku představuje projednání Deklarace, zpracované ve spolupráci s UHP, radou města, jež následně bude předána UHP k distribuci stávajícím funkčním a současná pravidla splňujícím provozovněm. Budou shromážděny provozovny, které se k Deklaraci připojí a splní požadavky v ní uvedené, bude připraven návrh obecně závazné vyhlášky, která bude projednána v zastupitelstvu města. Městská policie bude provádět kontroly, přičemž jakékoliv budoucí porušení Deklarace je podkladem k vyjmutí provozovny z obecně závazné vyhlášky.⁷³
47. Z části emailové komunikace doručené primátorem města zástupci města Ing. Kamilu Kastnerovi, vedoucímu odboru financí a ekonomiky města Karlovy Vary, označené předmětem *Návrh herního průmyslu na ponechání/opuštění adres v Karlových Varech* vyplývá, že ve Vyhlášce 6/2013 nemělo být zahrnuto adresní místo Západní 47, kde byly v posledním roce evidovány minimálně dvě události, kdy byl narušován veřejný pořádek návštěvníky této provozovny, a již dříve zde byl prodáván levný alkohol a opilí zákazníci posléze obtěžovali své okolí, dále adresní místo Truhlářská 9a, neboť je v blízkosti školy. Do Vyhlášky 6/2013 naopak mělo být zahrnuto adresní místo Studentská 210, neboť zde v posledních dvou letech nejsou evidovány žádné stížnosti na narušování veřejného pořádku, a rovněž adresní místo Sokolovská 158/66, přičemž v této komunikaci důvod pro zařazení tohoto místa do Vyhlášky 6/2013 uveden není.⁷⁴
48. Úřad dále od města obdržel *Právní rozbor obecně závazné vyhlášky*⁷⁵ ze dne 10. června 2013 vypracovaný odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k Vyhlášce 6/2013, v jehož čl. 2 Ministerstvo vnitra uvádí, že předmětem posouzení zákonnosti Vyhlášky 6/2013 nebylo posouzení provedení vymezení veřejně přístupných míst, kde je provozování loterií povoleno. Vzhledem ke skutečnosti, že ve Vyhlášce 6/2013 není určení konkrétních míst podloženo žádnými objektivními či objektivně seznatelnými důvody, nemůže Ministerstvo vnitra posoudit, zda takováto regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. V závěru však konstatovalo, že Vyhláška 6/2013 je v souladu se zákonem.
49. Město rovněž Úřadu předložilo dokument⁷⁶ Hospodářské komory hl. m. Prahy Závěrečná zpráva projektu inventarizace loterií a jiných sázkových her na území statutárního města Karlovy

⁷² Viz l.č. 225 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁷³ Viz l.č. 54 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁷⁴ Viz l.č. 234 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁷⁵ Viz l.č. 191-192 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁷⁶ Pozn. Úřadu: Tento dokument není datovaný, ale byl zpracován na základě terénního šetření uskutečněného ve dnech 13. – 14. dubna 2016.

Vary realizovaného Sekcí pro regulaci loterní a jiných podobných her Hospodářské komory hlavního města Prahy,⁷⁷ dle kterého tato komora považuje současný stav nabídky loterních a jiných sázkových her na území města Karlovy Vary za nadprůměrný, přičemž podniky na území města jsou vysoké a lehce nadprůměrné kvality. Kvalita nabídky zcela neodpovídá běžnému standartu pouze v případech provozoven na adresních místech Studentská 210/69, U Koupaliště 860/1, U Koupaliště 874/18 a Závodu Míru 331/76, proto Hospodářská komora hl. m. Prahy doporučila zvážení vyjmutí těchto adres ze seznamu povolených míst.

Vyřazení adresních míst ve Vyhlášce 1/2015

50. K vyřazení dvou adresních míst ve Vyhlášce 1/2015 město uvedlo, že k tomuto přistoupilo z důvodu opakovaných zjištění nedodržování ustanovení bodu I odst. 3 a odst. 6 písm. a) Deklarace.⁷⁸
51. Město Úřadu předložilo výpis usnesení z jednání rady města ze dne 21. října 2014⁷⁹ včetně zprávy pro jednání rady města, na kterém bylo doporučeno zastupitelstvu města vyjmout z Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 místa, kde se nacházejí provozovny, u kterých byly opakovaně zjištěny závady, výpis usnesení z jednání rady města ze dne 6. ledna 2015,⁸⁰ na kterém bylo doporučeno zastupitelstvu města vyřadit z Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 lokality ulic Raisova a Sokolovská, zpráva pro jednání zastupitelstva města dne 20. ledna 2015 včetně výpisu z usnesení z jednání zastupitelstva města dne 20. ledna 2015,⁸¹ na kterém zastupitelstvo města schválilo vyřazení adresních míst Raisova 1123/7 a Sokolovská 407/53 a naopak neschválilo vyřazení adresních míst Fibichova 878/2c, K. Kučery 246/15 a U Koupaliště 860/1 z Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013.
52. Dále město Úřadu předložilo zprávu o dodržování podmínek Deklarace⁸² z terénního šetření uskutečněného dne 20. září 2014 obsahující výsledky kontrol provozoven městskou policií, která odhalila celkem 7 nedostatků u provozoven nacházejících se na adresních místech uvedených v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013. Jedná se o provozovny na adresních místech Raisova 1123/7, Sokolovská 407/53, Fibichova 878/2c, U Koupaliště 1, Sokolovská 113/134 (u všech provozoven na uvedených místech došlo k porušení bodu I odst. 3 Deklarace), Moskevská 1510/58 a Varšavská 1221/8 (u provozoven na těchto místech došlo k porušení bodu I odst. 6 písm. a) Deklarace). Při opakované kontrole byla sjednána náprava na adresních místech Sokolovská 113/134, Moskevská 1519/58 a Varšavská 1221/8. Zbylá adresní místa, kde k nápravě nedošlo, byla navržena k vyřazení z Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013. V úředních záznamech městské policie jsou shrnuty výsledky šetření plnění Deklarace, a to ze dne 20. září 2014 v provozovně na adrese Sokolovská 407/53 (porušení bodu I odst. 3 Deklarace), ze dne 20. září 2014 v provozovně na adrese Sokolovská 113/134 (porušení bodu I odst. 3 Deklarace), ze dne 20. září 2014 v provozovně na adrese Fibichova 878/2c (porušení bodu I odst. 3 Deklarace), ze dne 20. září 2014 v provozovně na adrese Raisova 1123/7 (porušení bodu I odst. 3 a bodu I odst. 6 písm. a) Deklarace), ze dne 20. září 2014 v provozovně na adrese Varšavská 1221/8 (porušení bodu I odst. 6 písm. a) Deklarace), ze dne 20. září 2014 v provozovně na adrese Moskevská 1510/58 (porušení bodu I odst. 6 písm. a) Deklarace), ze dne 4. října 2014 v provozovně na adrese U Koupaliště 1 (porušení bodu I odst. 3 Deklarace), ze dne 9. října 2014

⁷⁷ Viz l.č. 194-196 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS

⁷⁸ Viz l.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁷⁹ Viz l.č. 38-39 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS

⁸⁰ Viz l.č. 40 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS

⁸¹ Viz l.č. 41-43 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS

⁸² Viz l.č. 37 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

ve všech uvedených provozovnách, kde bylo zjištěno porušení Deklarace s tím, že na adrese Varšavská 1221/8, Sokolovská 113/134 a Moskevská 1519/58 byly závady odstraněny, v ostatních provozovnách nikoliv, a ze dne 29. listopadu 2014 v provozovně na adrese Raisova 1123/7, kde bylo zjištěno jak porušení Deklarace tak ustanovení zákona o loteriích.⁸³

53. K důvodům, proč byla z Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 vyřazena pouze adresní místa Raisova 1123/7 a Sokolovská 407/53 a nikoliv další místa, u kterých bylo zjištěno porušení Deklarace, např. Fibichova 878/2c a U Koupaliště 246/15, město uvedlo, že tyto ostatní provozovny, vyjma dvou vyřazených, nedostatky odstranily. V případě adresního místa K. Kučery 246/15 nebylo městskou policií ani opakovaně zjištěno porušení Deklarace.⁸⁴

Žádosti o zařazení dalších míst mezi místa povolená Vyhláškou 6/2013 a Vyhláškou 1/2015

54. V rámci ústního jednání město Úřadu předložilo kopie žádostí o zařazení dalších míst mezi místa, na nichž lze dle Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 provozovat loterie.⁸⁵ V době před účinností Vyhlášky 6/2013 město obdrželo následující žádost:

55. Žadatelé, pan Petr Svoboda a pan Miroslav Kudlič, v žádosti ze dne 21. května 2013 uvedli, že žádají o zařazení provozovny Herna Bar Prádelna na adrese Západní 1814/47 do Vyhlášky 6/2013, neboť v minulosti nebyl žádný problém s touto provozovnou, nezasahovala zde policie a ani se zde nezdržovaly žádné „závadové osoby“. Nebyl zde narušován veřejný pořádek a tato provozovna je mimo dosah školy, školky, úřadů a jiných vzdělávacích institutů. Město v odpovědi ze dne 20. září 2013 uvedlo, že předmětná provozovna nebyla zařazena do seznamu adres, na kterých lze provozovat loterie, přičemž zastupitelstvo města se svým usnesením ze dne 10. září 2013 rozhodlo ponechat seznam míst ve Vyhlášce 6/2013, na kterých lze vymezené druhy loterií provozovat, bez rozšiřujících změn.⁸⁶

56. Za účinnosti Vyhlášky 6/2013 město obdrželo následující žádosti:

57. Žadatelé, pan Jiří Kilián a paní Dagmar Kiliánová, v žádosti ze dne 11. července 2013 uvedli, že žádají o zařazení adresního místa Truhlářská 801/4 do Vyhlášky 6/2013, neboť v budově č.p. 801 se nachází pohostinské zařízení, v němž jsou provozovány loterie. Při provozování loterií jsou důsledně dodržovány všechny obecně závazné právní předpisy, umístění provozovny je pro provozování loterií vhodné, neboť se nachází mimo centrum Karlových Varů, vnější vzhled provozovny nijak nenarušuje vzhled dané lokality a jejím provozem není nijak rušen veřejný pořádek. Umístění této provozovny je srovnatelné s umístěním jiných, obdobných zařízení, která jsou uvedena v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013. Město v odpovědi ze dne 20. září 2013 uvedlo, že předmětná provozovna nebyla zařazena do seznamu adres, na kterých lze provozovat loterie, přičemž zastupitelstvo města se svým usnesením ze dne 10. září 2013 rozhodlo ponechat seznam míst ve Vyhlášce 6/2013, na kterých lze vymezené druhy loterií provozovat, bez rozšiřujících změn.⁸⁷

58. Žadatel, pan Ing. Miloš Vaněk, v žádosti ze dne 8. srpna 2013 uvedl, že žádá o zařazení adresního místa Sokolovská 185/75 do Vyhlášky 6/2013, neboť nebytový prostor v 1. nadzemním podlaží budovy na této adrese byl rozhodnutím ze dne 6. srpna 2004, č.j. SÚ/4695/04/Po-330 překolaudován na sázkovou kancelář-hernu. Herna splňuje všechny požadavky Vyhlášky 6/2013 včetně vzdálenosti od školy, je prakticky obklopena povolenými

⁸³ Viz l.č. 178-185, 187 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁸⁴ Viz l.č. 47 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁸⁵ Viz l.č. 208-223 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁸⁶ Viz l.č. 208-211 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁸⁷ Viz l.č. 212-214 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

hernami. Příjmy z pronájmu herny jsou žadatelovým jediným příjmem a jsou každoročně řádně přiznávány finančnímu úřadu. Město v odpovědi ze dne 20. září 2013 uvedlo, že předmětná provozovna nebyla zařazena do seznamu adres, na kterých lze provozovat loterie, přičemž zastupitelstvo města se svým usnesením ze dne 10. září 2013 rozhodlo ponechat seznam míst ve Vyhlášce 6/2013, na kterých lze vymezené druhy loterií provozovat, bez rozšiřujících změn.⁸⁸

59. Žadatel, pan Josef Vimr, v žádosti ze dne 6. prosince 2013 uvedl, že žádá o zařazení adresního místa Sokolovská 208/37 do Vyhlášky 6/2013, neboť je majitelem nemovitosti na této adrese, jejíž součástí je i nebytový prostor, ve kterém se nachází provozovna, která je využívána jako „SPORTBAR-HERNA“. Žadatel je zároveň provozovatelem provozovny na tomto adresním místě a jedná se o jeho významný zdroj příjmů. Žadatel dále uvedl, že provozovna má projít kompletní rekonstrukcí. Město v odpovědi ze dne 7. ledna 2014 uvedlo, že předmětná provozovna nebyla zařazena do seznamu adres, na kterých lze provozovat loterie, přičemž zastupitelstvo města se svým usnesením ze dne 10. září 2013 rozhodlo ponechat seznam míst ve Vyhlášce 6/2013, na kterých lze vymezené druhy loterií provozovat, bez rozšiřujících změn.⁸⁹
60. Za účinnosti Vyhlášky 6/2013 ve znění Vyhlášky 1/2015 město obdrželo následující žádost:
61. Žadatel, pan Van Thuan Than, v žádosti ze dne 21. prosince 2015 uvedl, že žádá o opětovné zařazení adresního místa Sokolovská 407/53, jež bylo z Vyhlášky 6/2013 vyřazeno Vyhláškou 1/2015, mezi povolená místa. Žadatel je vlastníkem objektu na této adrese, který dlouhodobě, vzhledem ke své nepřítomnosti v České republice, pronajímal. Po návratu se dozvěděl, že tato provozovna byla ze seznamu povolených adres vyřazena, neboť nájemce nerespektoval Vyhlášku 6/2013 a neplnil řádně své povinnosti. Důvodem žádosti je žadatelův osobní zájem na provozování loterií na uvedené adrese. Město v odpovědi ze dne 5. ledna 2016 uvedlo, že předmětná provozovna byla vyřazena ze seznamu adres, na kterých lze provozovat loterie, přičemž zastupitelstvo města rozhodlo ponechat seznam míst ve Vyhlášce 6/2013, na kterých lze vymezené druhy loterií provozovat, bez rozšiřujících změn a pověřilo odbor financí a ekonomiky vyřizovat žádosti o rozšíření tohoto seznamu míst v tomto smyslu.⁹⁰

III. 4 Informace od Unie herního průmyslu

62. Úřad na základě informací zjištěných od účastníka řízení oslovil přípisem ze dne 25. října 2016 UHP, kterou žádal o sdělení, jakým způsobem prováděla výběr výsledných provozoven, resp. adresních míst, na nichž je Vyhláškou 6/2013 povoleno provozovat vymezené druhy loterií na území města Karlovy Vary. Dále Úřad žádal o předložení jmenného seznamu provozovatelů loterií, jež jsou členy UHP, a jmenného seznamu provozovatelů loterií, jež se podíleli na výběru adresních míst do Vyhlášky 6/2013. Zároveň Úřad žádal o předložení jmenného seznamu provozovatelů loterií, jež nejsou členy UHP, ale UHP s nimi při výběru adresních míst do Vyhlášky 6/2013 spolupracovala, a o předložení všech zápisů z jednání UHP týkajících se výběru adresních míst do Vyhlášky 6/2013.⁹¹
63. UHP Úřadu sdělila, že zastupuje některé provozovatele loterií, tj. společnosti AUTO GAMES, a.s., EDP (Pozn. Úřadu: Jedná se o společnost European Data Project s.r.o.) a NET and GAMES a.s. Dalšími podobnými spolky jako UHP je SPELOS či UNASO (Pozn. Úřadu: tj. Sdružení zábavního průmyslu). Stanoviska těchto spolků mají vždy doporučující a informativní charakter a nemohou suplovat činnost státní správy či samosprávy. UHP uvedla, že žádný, natož pak výsledný, výběr

⁸⁸ Viz I.č. 215-218 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁸⁹ Viz I.č. 219-220 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁹⁰ Viz I.č. 221-223 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁹¹ Viz I.č. 247-248 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

provozoven ve Vyhlášce 6/2013 neprováděla, nýbrž pouze komunikovala s městem a přenášela do oboru⁹² informace o záměru chystané regulace,⁹³ a to pouze při přípravě Vyhlášky 6/2013. UHP doporučila, aby proběhla kontrola všech provozoven na území města městskou policií. Tento krok město realizovalo. Dále UHP doporučila provozovatelům, aby dobrovolně přistoupili k opatřením týkajícím se bezpečnosti a vzhledu provozoven s cílem omezit riziko jejich negativního vlivu na veřejný pořádek. To alespoň částečně většina provozoven respektovala. V dalším kroku UHP poskytla městu demonstrativní výčet 35 provozoven,⁹⁴ u kterých byla přesvědčena, že splňují podmínky zákona o loteriích a zároveň elementární požadavky na společenskou odpovědnost (svým vnějším vzhledem bez agresivní reklamy na loterie, přítomností kamerového systému, možností kontroly hostů u vstupu v nočních hodinách apod.).⁹⁵

64. UHP dále sdělila, že poskytnutí demonstrativního výčtu provozoven mělo charakter informace, kterou město nemuselo při přípravě Vyhlášky 6/2013 zohlednit. Mimo jiné do tohoto výčtu UHP zařadila všechna kasina na území města, neboť tyto provozovny mají vyšší standard prostředí z hlediska spotřebitele, recepci s kontrolou totožnosti, kamerový systém a ochranku. Ve vybraném výčtu byly provozovny, ve kterých byly zastoupeny loterie více provozovatelů loterií. Informace vztahující se k regulaci provozování loterií na území města předávala spolkům UNASO i SPELOS, které spolu s UHP zastupují většinu významných provozovatelů loterií na trhu, vzhledem k dobrovolnému členství se ovšem nejedná o 100 % všech provozovatelů loterií. UHP dále uvedla, že zápisy z jednání v souvislosti s výběrem míst do Vyhlášky 6/2013 nebyly pořizovány.⁹⁶

IV. Vymezení relevantního trhu

65. Relevantním trhem je trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zaměnitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území. Relevantní trh je tedy třeba vymezit především z hlediska věcného a geografického. Z hlediska času se relevantní trh zkoumá pouze v případě, když v konkrétním okamžiku nebo období jsou soutěžní podmínky výrazně jiné než v obdobích ostatních.
66. Úřad z hlediska věcného vymezil dva relevantní trhy, na kterých může dojít k narušení hospodářské soutěže vytýkaným jednáním, a to trh provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (v textu též „**trh provozování loterií**“), jimiž byly dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích (nyní dle § 12 zákona o hazardních hrách)⁹⁷ sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l),

⁹² Pozn. Úřadu: UHP je oborovým spolkem provozovatelů loterií.

⁹³ Pozn. Úřadu: Záměrem města je dle přípisu ze dne 1. června 2016 v prvním kole předem nastavit obecná pravidla a snížit počet míst, kde je možné loterie provozovat o dvě třetiny. Viz l.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS

⁹⁴ Pozn. Úřadu: Jedná se o výčet, který byl následně převzat do Vyhlášky 6/2013 mimo adresní místo Truhlářská 9a (viz body 27-28 tohoto rozhodnutí).

⁹⁵ Viz l.č. 255 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁹⁶ Viz l.č. 255-256 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

⁹⁷ Pozn. Úřadu: § 136 zákona o hazardních hrách upravuje, jaké typy loterií dle zákona o loteriích odpovídají jakým konkrétním typům hazardních her, tj. bingu, technické hře, živé hře (dále též „**hazardní hry**“) dle zákona o hazardních hrách, přičemž pokud je provozovateli loterií uděleno povolení k provozování některého typu loterie dle zákona o loteriích, pak se považuje za základní povolení k provozování odpovídajícího typu hazardní hry. Turnaj malého rozsahu je hazardní hrou s odlišným režimem, neboť jeho provozovatelem může být pouze právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti není podnikání (§ 6 odst. 3 písm. b) zákona o hazardních hrách), nevztahují se na něj ustanovení o herním prostoru, ani nepodléhají povolovacímu režimu dle § 85 zákona o hazardních hrách.

m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 (viz zkratka „loterie“), a trh provozování provozoven k účelu provozování loterií (v textu též „trh provozování provozoven“). Pro účely vymezení relevantních trhů Úřad vycházel z následujících skutečností.

67. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb loterií se podílejí dva typy soutěžitelů, kteří si nekonkurují, působí zpravidla samostatně, a na něž oba může dopadat regulatorní činnost obce, a to provozovatelé loterií a provozovatelé provozoven k účelu provozování loterií (dále též „**provozovatelé provozoven**“). Provozovatelé loterií a provozovatelé provozoven spolu navzájem nesoutěží, neboť provozovatelé provozoven nejsou těmi, kteří by nabízeli koncovým zákazníkům služby loterií, ale nabízejí prostor provozovatelům těchto služeb proto, aby je mohli nabízet koncovým zákazníkům, z čehož vyplývá, že tyto služby nejsou vzájemně zastupitelné a jedná se tedy o dva relevantní trhy. Provozovatel loterie byl nadto povinen v rámci povolovacího procesu dle zákona o loteriích doložit užívací vztah k nebytovému prostoru, a pokud nebyl sám vlastníkem provozovny, byl povinen dohodnout se s provozovatelem provozovny na umístění loterie.⁹⁸ Odlišně jsou upraveny podmínky pro povolování hazardních her v zákoně o hazardních hrách. Dle § 98 tohoto zákona vydává nově povolení k umístění herního prostoru obecní úřad. Dle § 99 odst. 2 písm. d) téhož zákona k žádosti o povolení k umístění herního prostoru žadatel (dle § 97 odst. 3 zákona o hazardních hrách je žadatelem provozovatel, kterému bylo uděleno základní povolení k provozování příslušné hazardní hry, tj. provozovatel loterie) přiloží mj. doklad o právním důvodu užívání prostor, v nichž má být provozována hazardní hra; to neplatí, je-li právní důvod zjištělný z informačního systému veřejné správy nebo jeho části, která je veřejnou evidencí, rejstříkem nebo seznamem. Provozovatel provozovny potom poskytuje provozovateli loterie prostor, v němž mohou být loterie provozovány. Toto platí i pro služby loterií poskytované ve městě Karlovy Vary. Úřad je povinen ve svých úvahách zohlednit dopady Vyhlášky 6/2013 a Vyhlášky 1/2015 (dále též „**Vyhlášky**“), které tím, že regulují místa, kde mohou být loterie provozovány, mají přímý dopad na provozovatele loterií i provozovatele provozoven.
68. Loterie jsou v provozovnách provozovány především prostřednictvím tzv. živé hry řízené krupiérem nebo prostřednictvím hracích zařízení, která je možné dle jejich specifikace členit např. na výherní hrací přístroje a tzv. technické hry jako jsou videoloterní terminály, elektronické rulety nebo lokální loterní systémy. Z hlediska účelu užití živých her a jednotlivých hracích zařízení je lze považovat za vzájemné substituty, neboť živé hry i hrací zařízení z hlediska své funkčnosti využívají u nabízených her stejné či obdobné principy náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry.⁹⁹
69. Trh provozování provozoven zahrnuje kasina, herny a pohostinská zařízení a další místa, která splňovala podmínky zvláštního provozního režimu¹⁰⁰ podle § 17 odst. 10 zákona o loteriích.¹⁰¹

⁹⁸ Srov. podmínky pro povolování loterií Ministerstvem financí dle zákona o loteriích, dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/podminky-pro-povolovani-loterii/vseobecne-podminky/podminky-pro-vydani-povoleni-k-provozova-8633>.

⁹⁹ Sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, jejichž povolení není vázáno na konkrétní provozovnu, nelze považovat za součást relevantního trhu, neboť mají odlišný charakter, a obec ani není oprávněna je regulovat. Součástí relevantního trhu nejsou ani kurzové sázky dle ustanovení § 2 písm. h) zákona o loteriích dostupné v sázkových kancelářích, neboť jejich povolení je sice vázáno na konkrétní místo, avšak mají odlišný charakter (jedná se o sázky na sportovní události či události veřejného zájmu), a obec ani není oprávněna místo, kde vznikne sázková kancelář, stanovit (dle § 21 zákona o loteriích Ministerstvo financí v povolení schválí počet a umístění sázkových kancelářů).

¹⁰⁰ Zvláštní provozní režim vyžaduje dohled osoby odpovědné za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, kterým je z důvodu zamezení jejich účasti na hře vstup zakázán a) do celého prostoru provozovny, nebo b) do místnosti

70. K vymezení relevantních trhů po stránce geografické lze obecně uvést, že u služeb je pravidlem menší teritoriální rozsah, kdežto u výrobků bude relevantní trh zpravidla větší. V případě služeb loterií je konečným spotřebitelem fyzická osoba. Z hlediska dostupnosti služeb loterií pro spotřebitele je třeba geografický trh vymezit jako lokální, neboť spotřebitel zpravidla nebude ochoten cestovat za touto službou do vzdálenějších míst. I vzhledem k místní působnosti Vyhlášek vymezil Úřad oba relevantní trhy po stránce geografické jako území města Karlovy Vary.

V. Právní posouzení

V. 1 Určení právní normy platné pro posouzení jednání účastníka řízení

Určení normy pro procesní postup Úřadu

71. Ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS Úřad postupuje dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který nabytí účinnosti dne 1. července 2001 a od počátku své účinnosti do současnosti prošel několika novelizacemi. Poslední novelu představuje zákon č. 262/2017 Sb., jenž nabytí účinnosti dne 1. září 2017. Z hlediska procesního platí obecná zásada, že nové procesní právo (jeho změny) platí ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy i pro řízení zahájená přede dnem nabytí jeho účinnosti s tím, že právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy, zůstávají zachovány. Tato zásada však platí jen potud, pokud závěrečná (přechodná) ustanovení právní normy nestanoví něco jiného.¹⁰² Správním řízením sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS bylo zahájeno dne 7. září 2016, tj. za účinnosti zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 360/2012 Sb. S účinností od 19. října 2016¹⁰³ byl zákon o ochraně hospodářské soutěže novelizován zákonem č. 293/2016 Sb., který ve svých přechodných ustanoveních stanovil, že řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ke dni 1. července 2017 nabytí účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „**přestupkový zákon**“), který ve svých přechodných ustanoveních stanovil, že zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiným správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů.¹⁰⁴ Ačkoli novela zákona o ochraně hospodářské soutěže provedená zákonem č. 183/2017 Sb. neobsahuje žádná přechodná ustanovení, a proto by měla být dle obecné zásady aplikována na procesní postup již od okamžiku své účinnosti bezvýjimečně, s ohledem na logický a systematický výklad tomu nelze přisvědčit. Tato novela, byla přijata v souvislosti s přestupkovým zákonem, tedy zejména aby sladila názvosloví a upravila některé instituty odchylně od přestupkového zákona. Je tak zjevně

v provozovně výhradně určené k provozování výherních hracích přístrojů, nebo c) do oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů.

¹⁰¹ Pozn. Úřadu: Zákon o loteriích umožňoval provozovat loterie ve všech třech uvedených typech provozoven, zatímco zákon o hazardních hrách umožňuje provozovat hazardní hry typu technická hra pouze v hernách a kasínech a typu bingo a živá hra pouze v kasínech. V jakých provozovnách lze provozovat turnaj malého rozsahu není zákonem o hazardních hrách výslovně upraveno, ovšem ze znění § 67 odst. 4 a § 68 odst. 3 tohoto zákona lze dovodit, že tento typ hazardní hry nemůže být provozován ani v herně, ani v kasínu.

¹⁰² Srov. usnesení Ústavního soudu II. ÚS 512/05 ze dne 2. února 2006.

¹⁰³ S výjimkou ustanovení § 22a odst. 4 až 6, § 22b odst. 2 a § 22ba odst. 3 zákona, která nabyla účinnosti již dne 1. října 2016.

¹⁰⁴ Viz § 112 odst. 4 přestupkového zákona.

nelogické, aby Úřad postupoval dle procesní úpravy zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění zákona č. 183/2017 Sb., pokud zároveň procesně nepostupuje dle přestupkového zákona. Zákon č. 183/2017 Sb. představuje *lex specialis* k přestupkovému zákonu a bez něj pozbývá smyslu). Poslední novelou, zákonem č. 262/2017 Sb., v tomto případě v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže a o změně zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, byla částečně upravena ustanovení týkající se nahlížení do správního spisu a jeho zpřístupňování, přičemž tato novela rovněž neobsahuje přechodné ustanovení. **Úřad tedy postupuje v daném řízení z hlediska procesního dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 360/2012 Sb. s přihlédnutím k zákonu č. 262/2017 Sb.** (dále též „zákon“).

72. Dle § 25a zákona, není-li zákonem stanoveno jinak, se postupuje v řízení u Úřadu podle správního řádu, s výjimkou ustanovení výslovně tam uvedených. Toto správní řízení bylo zahájeno dne 7. září 2016, tj. za účinnosti novely správního řádu provedené zákonem č. 243/2016 Sb. K dnešnímu dni byl správní řád dále novelizován, a to zákony č. 298/2016 Sb., č. 183/2017 Sb. a č. 225/2017 Sb.¹⁰⁵ Zákon č. 298/2016 Sb. ani zákon č. 183/2017 Sb. neobsahují žádná přechodná ustanovení. Jak však Úřad již podrobně vysvětlil výše, ve vztahu k zákonu je zákon č. 183/2017 Sb. velmi úzce spjat s přestupkovým zákonem. V případě novelizace správního řádu ovšem nelze podobnou spojitost najít. Úprava správního řádu provedená touto novelou se omezuje na otázku přístupu k utajovaným informacím, které mohou být součástí správního spisu, zavádí se nový hybridní způsob doručování a drobně se pozměňují některé další postupy, které nemají přímý vztah ke správnímu trestání. Důvodová zpráva v této souvislosti hovoří o tom, že se touto novelou „*stát v citlivých oblastech, do kterých spadá například problematika soukromých bezpečnostních služeb, zahraniční obchod s vojenským materiálem či udělování státního občanství, práva azylu apod., snaží eliminovat bezpečnostní rizika tím, že si orgány veřejné moci ve správních řízeních vyžádají stanovisko/vyjádření Policie České republiky a/nebo předání informací zpravodajských služeb, tedy orgánů disponujících klíčovými informacemi v oblasti vnitřní bezpečnosti.*“ Z toho je zjevné, že novelizace správního řádu není tak úzce systematicky vázána na přestupkový zákon. Novela reaguje na problémy při aplikaci nového přestupkového zákona nezávisle, a proto zde nelze použít shodný výklad jako v případě novelizace zákona o ochraně hospodářské soutěže zákonem č. 183/2017 Sb. **Správní řád je proto aplikován ve znění zákona č. 183/2017 Sb.**

Určení normy pro hmotněprávní posouzení jednání účastníka řízení

73. Z hlediska hmotněprávního se vytýkané jednání posuzuje dle právní normy platné v době jeho spáchání, není-li pozdější právní úprava pro jeho posouzení příznivější.¹⁰⁶ U jednání trvajících charakteru pak za předpokladu, že jednání bylo protiprávní a zakázané i dle předchozí právní úpravy, do které zasahuje. K určení právní normy platné pro hmotněprávní posouzení

¹⁰⁵ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, změnil ve své části 34 také správní řád, a to s účinností od 1. ledna 2018. Ve vztahu ke správnímu řádu se navíc dle jeho čl. XLIII bod 1. „*správní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů*“.

¹⁰⁶ Dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod: „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. října 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, dovodil, že daný článek Listiny základních práv a svobod dopadá i do oblasti správního trestání. Od účinnosti přestupkového zákona ode dne 1. července 2017 uvedený princip platí též dle jeho § 2 odst. 1.

vytýkaného jednání je třeba vymezit dobu jeho trvání. Úřad posoudil jednání účastníka řízení jako jednání trvajícíchho 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).¹⁰⁷ Trvajícím přestupkem je dle § 8 přestupkového zákona přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Již před účinností přestupkového zákona Úřad na jednání trvajícíchho charakteru přiměřeně aplikoval principy trvajícíchho deliktu uplatňované v trestním právu.¹⁰⁸

74. Účastník řízení se dopouštěl přestupku od 1. července 2013 (při určení počátku udržování protiprávního stavu Úřad považuje za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobilé vyvolat narušení hospodářské soutěže), tj. od nabytí účinnosti Vyhlášky 6/2013, přičemž protiprávní stav trval po celou dobu její účinnosti, a to i po dobu její účinnosti ve znění Vyhlášky 1/2015 a je udržován dosud – nedošlo k jeho odstranění, tj. ke zrušení či změně uvedené vyhlášky.
75. Poněvadž ke dni vydání tohoto rozhodnutí nebylo jednání účastníka řízení ukončeno (Vyhláška 1/2015 je dosud účinná), přičemž ke dni vydání tohoto rozhodnutí je účinný zákon 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., posuzuje Úřad jednání účastníka řízení z hlediska hmotněprávního dle zákona o ochraně hospodářské soutěže v jeho aktuálním znění, tj. ve znění zákona č. 262/2017 Sb. (dále též „**ZOHS**“) a rovněž dle přestupkového zákona (s výjimkou jeho ustanovení, jež se na postup Úřadu neuplatní – viz § 22b odst. 8 zákona 183/2017 Sb.).

V. 2 Narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy

76. ZOHS v § 1 upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (dále jen „**narušení**“), a to dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, spojením soutěžitelů nebo orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy (dále jen „**orgány veřejné správy**“).
77. Úřad je oprávněn vykonávat dozor nad postupem orgánů veřejné správy od nabytí účinnosti novely zákona o ochraně hospodářské soutěže, kterou představuje zákon č. 360/2012 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. prosince 2012.
78. Pravomoc Úřadu vykonávat dozor nad tím, zda orgány veřejné správy nenarušují hospodářskou soutěž, je stanovena od 1. prosince 2012 v § 20 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže.
79. Dle § 5 přestupkového zákona je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.

¹⁰⁷ Úřad ověřil, že ke dni vydání tohoto rozhodnutí jednání účastníka řízení trvá. Dostupné z: <https://mmkv.cz/cs/vyhlasky>.

¹⁰⁸ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2007, č. j. 9 As 40/2007 – 61.

80. Dle § 19a odst. 1 ZOHS orgány veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle § 19a odst. 1 ZOHS, která je a) prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu.
81. Dle § 22aa odst. 1 ZOHS písm. b) se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS naruší hospodářskou soutěž. Za přestupek podle §22aa odst. 1 písm. b) ZOHS se dle § 22aa odst. 2 ZOHS uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.
82. Již od počátku své pravomoci v oblasti dozoru nad jednáním orgánů veřejné správy Úřad při posuzování možného porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže postupoval dle výkladového náhledu k problematice narušení nebo ohrožení hospodářské soutěže orgány veřejné správy ve svém informačním listu č. 4/2014 (dále též „**Informační list**“).¹⁰⁹ Úřad při posouzení jednání orgánů veřejné správy bere v úvahu zejména: (i) zda orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, (ii) zda může být úkon orgánu veřejné správy napadnut řádným opravným prostředkem,¹¹⁰ (iii) zda směřuje úkon orgánu veřejné správy být jen k potenciálnímu narušení hospodářské soutěže a (iv) zda sleduje posuzované jednání orgánu veřejné správy nějaký legitimní cíl. Tato kritéria by zásadně měla být naplněna kumulativně. Důležitým východiskem pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku ze strany orgánu veřejné správy je rovněž skutečnost, že soutěžní politika není jediným aspektem, který je při posouzení jejich jednání brán v potaz. Určitá míra narušení hospodářské soutěže může být proto přípustná, existují-li pro takovýto zásah objektivně ospravedlnitelné důvody.
83. Jelikož se Úřad opakovaně zabýval stížnostmi provozovatelů loterií na narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obcí, vydal k této problematice Stanovisko, v němž blíže specifikoval principy regulace loterií, které jsou jím obecně považovány za v souladu s pravidly hospodářské soutěže a které by měly významně přispět k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci soutěžitelů působících na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven.
84. V souladu se závěry uvedenými ve Stanovisku Úřad ze soutěžního hlediska nepovažuje za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu loterií na svém území. Takovým opatřením sice pochopitelně dojde k naprostému vyloučení soutěže v dané oblasti, je však plně v mezích zákona o ochraně hospodářské soutěže a žádné soutěžitele neznevýhodňuje oproti soutěžitelům jiným. K tomuto Ministerstvo vnitra, jakožto orgán kompetentní k doзору nad samostatnou působností obcí v Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce (dále též „**Právní výklad zákona o loteriích**“) uvádí, že „i přes to, že ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích nevyklučuje možnost obce zakázat provozování některých sázkových her na celém území obce (bylo-li by to např. odůvodněno škodlivostí účasti na takových loteriích a masovým rozšířením takového jevu v obci), je nezbytné, aby obec vždy zvažovala, zda jí zvolená regulace naplňuje princip

¹⁰⁹ Viz Informační list Úřadu 4/2014 Dozor nad orgány veřejné správy, v němž Úřad shrnul zásadní informace, jež by měly mít orgány veřejné správy a územní samosprávy na zřeteli, aby se vyvarovaly možného porušení soutěžního práva, dostupný na: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2014.html>.

¹¹⁰ Pokud ano, nebude zpravidla dán veřejný zájem na tom, aby Úřad takové jednání posuzoval.

*proporcionality, neboli zda je míra omezení přiměřená konkrétním místním podmínkám. Jinými slovy řečeno, možnost obcí uložit absolutní zákaz provozování loterií uvedených v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neznamena rezignaci na princip proporcionality. I za stávajícího znění zákonného zmocnění jsou obce nadále povinny zvažovat, zda rozsah jimi zvoleného omezení je přiměřený.*¹¹¹ Tento závěr Ministerstvo vnitra uvedlo i v Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce (dále jen „**Právní výklad zákona o hazardních hrách**“) poskytujícím obcím návod pro regulaci provozování hazardních her v obecně závazných vyhláškách, který vydalo po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách.¹¹²

85. K narušení soutěže by mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz loterií na svém území toliko omezit. V takovém případě totiž hrozí, že ti soutěžitelé, kteří budou moci na daném trhu i nadále působit, budou zvýhodněni oproti těm, kteří budou nuceni své podnikání ukončit. Pokud by se obec současně rozhodla neumožnit zřízení dalších loterijních provozoven na svém území (aniž by pro to měla dostatečně odůvodněnou potřebu takové právní úpravy), mohlo by dojít k „zafixování“ situace na trhu a ke značnému zvýhodnění těch soutěžitelů, kteří tam již působí.
86. Jakkoliv mají obce nezpochybnitelné právo provozování loterií na svém území regulovat, je současně nezbytné, aby vždy zvážily, 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 jejích cílů. Pokud se 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. Ministerstvo vnitra v Právním výkladu ZHH uvádí, že „**obecně závazné vyhlášky musí být založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích**, což nejen odpovídá [...] ústavním principům státní správy a dobré správy, ale i ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie (viz Rozsudek ze dne 3. června 2010 ve věci C-203/08, *Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie*, bod 50; rozsudek ze dne 19. července 2012 ve věci C-70/11, *SIA Garkalns v. Rīgas Dome*, odst. 42)“.¹¹³
87. Postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže (zde omezení možnosti provozovat na území obce loterie) je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat, a že míra omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné. S ohledem na takové odůvodnění pak Úřad pokládá za v zásadě přiměřené, aby obec zakázala provozování loterií na určitém území, ať už vymezeném celým katastrem obce nebo jeho obecně určenými částmi (např. historické centrum apod.).
88. Problematické může být stanovení konkrétních adres nebo provozoven, na kterých může k provozování loterií docházet, neboť ze samotného takového výčtu nijak nevyplývá pravidlo, podle kterého byly vybrány. Je proto nezbytné prokázat, že zvoleným postupem nedochází k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí, ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit.

¹¹¹ Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>.

¹¹² Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-metodicky-material-c-16.aspx>.

¹¹³ Srov. Právní výklad odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-metodicky-material-c-16.aspx>.

S ohledem na obtížnost prokázání těchto kritérií pokládá Úřad za vhodnější, aby obce předem stanovily obecná pravidla, v jakých oblastech mohou být loterie provozovány.

89. Pokud jde o vymezení obecných kritérií pro provozování loterií, pokládá Úřad rovněž za přiměřené, aby obce stanovily v souladu se zákonem i nediskriminační kvalitativní kritéria. Za diskriminační nelze považovat např. přístup, kdy povolení není uděleno provozováním, ve kterých docházelo k porušování zákona, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 22/11. Snahou Úřadu v žádném případě není zvýšit množství provozoven, v nichž lze provozovat loterie, ale zabránit diskriminaci při jejich regulaci. Obecně platná kritéria, při jejichž splnění mají soutěžitelé, jež chtějí na trhu provozování loterií a/nebo trhu provozování provozoven působit, nárok na umožnění takového provozování, eliminují do značné míry riziko diskriminace a tedy i porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže ze strany obce.

V. 3 Posouzení jednání účastníka řízení

V. 3. 1 Odpovědnost účastníka řízení

90. Pro posouzení, zda se město jednáním, jež je předmětem tohoto správního řízení, dopustilo spáchání přestupku, Úřad vyhodnocoval, zda jsou naplněny podmínky jeho odpovědnosti za toto jednání.
91. Dle čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Obec je veřejnoprávní korporací, tzn. veřejnoprávním subjektem, právnickou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování určitých veřejných úkolů (výkon veřejné správy). Dle § 20 odst. 1 přestupkového zákona je pachatelem právnická osoba, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby. Dle § 20 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje statutární orgán nebo člen statutárního orgánu. Dle § 5 odst. 2 obecního zřízení je statutární město samostatně spravováno mj. zastupitelstvem statutárního města, které je zároveň oprávněno přijímat ve své působnosti obecně závazné vyhlášky. Lze tedy konstatovat, že v posuzovaném případě byly naplněny podmínky odpovědnosti účastníka řízení, neboť k naplnění znaků přestupku došlo jednáním oprávněného orgánu, jehož jednání je přičitatelné orgánu veřejné správy a který porušil právní povinnost uloženou orgánu veřejné správy, a to při jeho činnosti, v přímé souvislosti s jeho činností.

V. 3. 2 Jednání vrchnostenské povahy

92. V souladu s ZOHS východisky deklarovanými v Informačním listu, Úřad v rámci posouzení, zda se město svou regulatorní činností dopustilo narušení hospodářské soutěže, dále ověřil, zda město, jako orgán veřejné správy, vystupuje při vydávání obecně závazných vyhlášek jako nositel veřejné moci, tj. je vůči adresátům v nadřazeném postavení. Důvodem takového postupu je předpoklad Úřadu, že relevantní z hlediska aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže budou zpravidla vrchnostenská jednání orgánů veřejné správy, kterými mohou být

správní akty normativní, jakož i tzv. faktické pokyny a bezprostřední zásahy. Schválení obecně závazné vyhlášky (Vyhláška 6/2013 a 1/2015) a její následné vyhlášení na úřední desce městského úřadu, je vydáním abstraktního normativního správního aktu, jakožto jedné z forem vrchnostenské činnosti orgánu veřejné správy. Tento předpoklad je proto naplněn.

V. 3. 3 Naplnění podmínek dle § 19a odst. 2 ZOHS

93. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad (od účinnosti novely č. 293/2016 Sb.) nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy, která je dle písm. a) prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu. Vyloučení dozoru nad rozhodováním orgánů veřejné správy dle správního nebo daňového řádu je tedy dáno výslovně § 19a a Úřad není oprávněn takové jednání posuzovat.
94. Již před účinností novely č. 293/2016 Sb. Úřad v souladu s Informačním listem zohledňoval, zda lze správní akt orgánu veřejné správy napadnout řádným opravným prostředkem. Za předpokladu, že proti správnímu aktu existovaly řádné opravné prostředky, Úřad vycházel z premisy, že prostor pro jeho zásah je dán zcela výjimečně, jelikož by nebylo účelné, aby vstupoval do instančního přezkumu správních aktů. V případě obecně závazných vyhlášek adresáti předmětného jednání neměli možnost podat opravný prostředek, přičemž v oblasti normotvorné činnosti územní samosprávy se uplatňuje pouze dozorová pravomoc Ministerstva vnitra dle § 123 a § 124 obecního zřízení.¹¹⁴
95. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad (od účinnosti novely č. 293/2016 Sb.) nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy, která je dle písm. b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu. Rovněž vyloučení dozoru nad poskytováním veřejné podpory je tedy výslovně § 19a ZOHS stanoveno a Úřad není oprávněn taková jednání v rámci dozoru nad orgány veřejné správy posuzovat. Úřad uvádí, že přijetí obecně závazné vyhlášky obcí není úkonem dle § 19a odst. 2 písm. a) ani písm. b) ZOHS.

V. 3. 4 Legitimní cíl

96. Úřad dále zkoumá, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl. Město uvedlo, že hlavním cílem regulace loterií na jeho území bylo uspokojit stoupající společenskou poptávku po výrazné regulaci loterií, omezit dostupnost provozoven, tímto dosáhnout efektivního snížení dopadů provozování loterií na společnost a spolu s tím snížení kriminality a dalších negativních jevů souvisejících s provozem těchto zařízení, a dále zlepšit kulturu prostředí ve městě.
97. Úřad konstatuje, že není pochyb o tom, že regulace provozování loterií v obcích je cílem legitimním, což koresponduje i se závěry Ústavního soudu, který v nálezu ÚS 56/10 uvedl, že „je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. [...] Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým kóloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto

¹¹⁴ Úřad je pak povinen dle § 19a odst. 4 ZOHS v případě narušení hospodářské soutěže orgánem územní samosprávy při výkonu samosprávy zaslat Ministerstvu vnitra pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže a na jeho žádost mu postoupit i správní spis.

pohledu jeví jako cíl legitimní.“ Úřad v souladu se závěry Ústavního soudu považuje cíl regulace provozu loterií městem Karlovy Vary za legitimní.

V. 3. 5 Narušení hospodářské soutěže

98. Přestože město tedy sledovalo legitimní cíl, je nutné dále zkoumat, zda při provedení regulace provozování loterií narušilo hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS a popř. zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli, tedy zda míra narušení hospodářské soutěže nebyla větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení legitimního cíle, tj. literou ZOHS, zda město mělo či nikoliv ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 293/2016 Sb., se totiž *„výrazem ospravedlnitelný myslí oprávněný či omluvitelný, tj. sice negativní jev, avšak přinášející jiné výhody, které negativní vliv mohou převážit; lze se vyvinit. Ospravedlnitelné jednání tedy sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle“*.¹¹⁵
99. Úřad přitom nepochybně zájem obcí na tom, aby bylo provozování loterií v obcích regulováno, tj. nepochybně, že existuje legitimní cíl pro regulaci provozování loterií. Způsob provedení regulace je potom v gesci každé obce, přičemž je třeba zohlednit, že existence legitimního cíle neospravedlňuje takový zásah obce, jenž je diskriminační vůči některým soutěžitelům působícím na trhu provozování loterií nebo na trhu provozování provozoven, aniž by pro takový zásah existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody (tj. regulace provedená proporcionálně vzhledem ke stanovenému cíli s přihlédnutím k místním podmínkám). Jak vyplývá z výše uvedeného, existenci legitimního cíle a ospravedlnitelné důvody nelze zaměňovat. Ospravedlnitelné důvody pro zásah do hospodářské soutěže lze spatřovat v přiměřeném zásahu do hospodářské soutěže, který nebude vykazovat prvky libovůle orgánu veřejné správy. V opačném případě by z dozoru Úřadu byla vyloučena veškerá činnost orgánů veřejné správy, v níž lze spatřovat legitimní cíl, což by představovalo rezignaci na zkoumání přiměřenosti jednání orgánů veřejné správy vůči legitimnímu cíli, jež sledují.
100. Úřad proto zkoumal, zda jednání města směřovalo být jen k potencionálnímu narušení hospodářské soutěže. Regulace loterií prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce je s to negativním způsobem zasáhnout do hospodářské soutěže na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven. Úřad přitom přihlíží k tomu, že s jakoukoli formou regulace loterií může být spojeno omezení hospodářské soutěže na daných trzích. Stěžejní je proto posouzení, zda obec při uplatňování regulace nezasáhla do hospodářské soutěže způsobem, jenž by byl neproporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli, a tedy v rozporu se zákazem formulovaným v § 19a odst. 1 ZOHS.
101. Úřad je toho názoru, že k narušení soutěže na trhu provozování loterií a/nebo na trhu provozování provozoven může dojít, pokud se obec rozhodne provozování loterií na svém území omezit. Aby takové omezení nebylo v rozporu se ZOHS, je nezbytné, aby obec přijala objektivní, nediskriminační a předem známá pravidla, na jejichž základě bude regulace provedena. Proto se Úřad zabýval otázkou, zda město při regulaci loterií stanovilo objektivní a nediskriminační kritéria, na jejichž základě vybralo místa, v nichž lze provozovat loterie, a zda

¹¹⁵ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 293/2016 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. 135/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zadávání veřejných zakázek, dostupná na: <https://www.beck-online.cz>.

tato kritéria byla soutěžitelům, jež chtějí působit na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven předem známa.

V. 3. 5. 1. Určení míst dle Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013

102. Město Úřadu opakovaně sdělilo, že výběr povolených adresních míst proběhl v několika fázích, přičemž základním kritériem v první fázi bylo přistoupení k Deklaraci a její následné dodržování. Město Úřadu dále sdělilo, že soutěžitelům na území města nebylo předem známo, že i v případě přistoupení k Deklaraci a jejího následného dodržování není zaručeno, že adresní místo, na kterém tento soutěžitel působí, bude mezi povolená místa následně zahrnuto (viz bod 32 tohoto rozhodnutí).
103. Úřad k samotným kritériím obsaženým v Deklaraci uvádí, že je lze považovat za objektivní a nediskriminační. Tato kritéria se vztahují výhradně k požadavkům na vnější vzhled provozovny v podobě odstranění reklam a herních symbolů upozorňujících na existenci provozovny či nabádajících ke hře, jackpotů či reklam na podávání alkoholických nápojů ke hře zdarma, požadavkům na čistotu v okolí provozovny a dále k opatřením, jež mají přispět k nenarušování veřejného pořádku, tzn. nainstalování kamerového systému, přijetí opatření proti rušení nočního klidu a k zabránění vstupu mladistvých a problémových skupin osob či přijetí systému společenské odpovědnosti. Deklarace byla určena pro provozovatele heren dle § 17 odst. 9 zákona o loteriích a míst se zvláštním provozním režimem dle § 17 odst. 10 zákona o loteriích, přičemž se nevztahovala na provozovatele kasin, neboť, jak město uvedlo, kasina měla některá z kritérií uvedených v Deklaraci stanovená přímo zákonem o loteriích, v případě ostatních požadavků jako např. vzhled provozovny, nejsou kasina problematická, jelikož se nacházejí převážně v hotelech. Přesto byla Deklarace zaslána k podpisu i všem kasinům nacházejícím na území města, přičemž dle materiálů doložených městem (viz bod 33 tohoto rozhodnutí) všechna tato kasina k Deklaraci přistoupila. Ačkoliv Deklarace nastavuje více požadavků pro herny oproti místům se zvláštním provozním režimem, lze v tomto rozdělení spatřovat určitou logiku, neboť místa se zvláštním provozním režimem nejsou svým účelem prvotně zaměřená na provozování loterií a zákon o loteriích v § 17 odst. 8 omezoval nejvyšší možný počet výherních hracích přístrojů v těchto provozovnách na šest. K této fázi výběru adresních míst lze tedy konstatovat, že město kritérii nastavenými v Deklaraci, ke které měli provozovatelé provozoven, jež zamýšleli na území města loterie nadále provozovat, přistoupit, postupovalo nediskriminačně vůči stávajícím provozovatelům provozoven na území města, neboť, jak město uvedlo v přípisě Úřadu ze dne 1. června 2016, rozeslalo Deklaraci všem stávajícím zařízením. Záměr rozeslat Deklaraci pouze stávajícím provozovnám vyplývá i z výpisu z emailové komunikace z 28. listopadu 2012 doložené městem, ve které primátor města, Ing. Petr Kulhánek, uvádí: „*Deklarace bude předána UHP k distribuci stávajícím funkčním a současná pravidla splňujícím provozovnám.*“¹¹⁶ Tímto postupem města tedy byli reflektováni stávající provozovatelé provozoven na území města. Kritéria by ovšem měla být objektivní, nediskriminační a předem známa všem soutěžitelům, kteří na trhu působí či na něm působit zamýšlí. V opačném případě hrozí zafixování stávající situace na trhu, tj. že budou zvýhodněni ti soutěžitelé, jež na trhu již působí, oproti těm, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. Úřad ovšem nepovažuje za nediskriminační postup města, kdy i v případě přistoupení provozovatele provozovny k Deklaraci a jejího následného plnění tomuto provozovateli nebylo předem známo, že adresní místo, na kterém se tato provozovna nachází, nemusí být mezi povolená místa v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013 na základě dalších skutečností zařazeno.

¹¹⁶ Viz bod 46 tohoto rozhodnutí.

104. Úřad dále uvádí, že přistoupení k Deklaraci s sebou neslo i povinnost kritéria v ní obsažená nadále plnit a dodržovat. Mezi povolenými adresními místy jsou ovšem zahrnuta i některá adresní místa, která dle kontrolních protokolů o dodržování Deklarace, jež město Úřadu doložilo, kritéria nastavená Deklarací neplnila. Jedná se např. o adresní místo K. Kučery 246/15 (blíže viz bod 42 tohoto rozhodnutí). Město ani po opakovaných žádostech Úřadu nedoložilo kontrolní protokoly, jež by prokazovaly plnění Deklarace touto provozovnou, naopak do spisové dokumentace doložilo kontrolní protokoly, jež nedodržování Deklarace provozovnou na adresním místě K. Kučery 246/15 již v době před přijetím Vyhlášky 6/2013 dokládají, přičemž uvedlo, že splnění Deklarace touto provozovnou bylo městu městskou policií ohlášeno pouze ústně. I v případě, že by toto vysvětlení města Úřad akceptoval, o problematičnosti této provozovny vypovídá petice občanů z 11. srpna 2014, ve které občané města požadují zrušení herny na sídlišti Dvory v Karlových Varech (Dle sdělení města se jedná o provozovnu na adresním místě K. Kučery 246/15)¹¹⁷ z důvodu rušení nočního klidu, blízkosti základní školy ZŠ Dvory 1. Máje, zvýšené kriminality a soustředění neznámých lidí na sídlišti (Petice obsahuje 52 podpisů).
105. Město dále uvedlo, že seznam provozoven, jež k Deklaraci přistoupily,¹¹⁸ předalo UHP, aby vlastním interním projednáním se všemi dalšími provozovateli dále navrhla redukci počtu provozoven na požadovaný počet 35. Ačkoliv z důvodové zprávy k Vyhlášce 6/2013 lze vyčíst kritéria, jimiž se měla UHP při výsledném výběru adresních míst řídit, tj. zohlednění ekonomické stránky – velikost provozovny a její potenciál, a sociální rozměr, kdy byla snaha eliminovat provozovny, které svým vzhledem, klientelou a chováním této klientely můžou být problémem z hlediska narušování veřejného pořádku, samo město k těmto kritériím uvedlo, že nebyla exaktně stanovena. Stejně tak nebyla předem známá ani další kritéria, dle kterých měla být výsledná povolená adresní místa vybírána, tj. zohlednění blízkosti veřejných budov, omezení koncentrace heren v jednom místě a nenarušování veřejného pořádku. K takto stanoveným kritériím Úřad dále uvádí, že kritéria musí být nastavena dostatečně určitě tak, aby případní soutěžitelé, jež chtějí na vymezených trzích působit, měli možnost se s nimi seznámit a zároveň aby bylo možné objektivně přezkoumat, zda uvedená kritéria soutěžitelé splňují či nikoliv. Tento požadavek shrnuje rovněž Stanovisko Úřadu, dle kterého je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná. Vymezení některých z těchto dalších kritérií nad rámec kritérií uvedených v Deklaraci, tj. zohlednění sociálního rozměru provozovny a zohlednění vzdálenosti od určitých budov, proto Úřad považuje za neurčitě, neboť z takového vymezení není možné ze strany soutěžitele, který by zamýšlel loterie na území města provozovat, vyhodnotit, zda je splňuje či nikoliv, a jakým způsobem budou městem posuzována. Tato další kritéria tedy, kromě toho, že nebyla předem známá, nelze dále považovat přinejmenším za objektivní.
106. Ke stanovené redukci počtu stávajících míst na 1/3, tj. 35, resp. 34 míst, Úřad uvádí, že obec musí být v případě stanovení počtu adresních míst, případně provozoven, s to prokázat, proč je povolení pouze určitého počtu míst postačující k dosažení legitimního zájmu obce a proč by vyšší počet již naplnění takového zájmu neumožnil. Pokud se tedy město rozhodlo snížit počet míst, na kterých je možné loterie provozovat na 1/3, pak neprokázalo, z jakého důvodu tento počet postačuje k dosažení legitimního cíle, a z jakého důvodu by povolení dalších míst

¹¹⁷ Viz přípis města ze dne 13. června 2016; l.č. 174-176 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹¹⁸ Pozn. Úřadu: Dle tabulky doložené městem (viz l.č. 64 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS) nepodepsalo Deklaraci 12 provozoven z celkového počtu 82 provozoven nacházejících se v době přípravy Vyhlášky 6/2013 na území města.

k předpokládanému cíli nevedlo. I za předpokladu, že by město předestřelo racionální důvody reflektující místní podmínky, na jejichž základě dospělo k redukci počtu stávajících míst právě na 1/3, mělo by mít rovněž nastavený nediskriminační mechanismus výběru z více uchazečů, pokud by všichni splnili stanovené podmínky v době přípravy Vyhlášky 6/2013, neboť místo, případně provozovnu, nelze bez dalšího vyloučit z výběru povolených míst pouze z toho důvodu, že byl jejich konečný počet stanoven předem.¹¹⁹

107. Z městem doložených podkladů Úřad dále zjistil, že uvedená kritéria, dle kterých se měla UHP v další fázi výběru adresních míst řídit a jež ve svém celku nelze považovat za objektivní, nediskriminační a předem známá, nemohla být ani důsledně aplikována. Dle sdělení města měla být při výběru adresních míst zohledněna ekonomická stránka - velikost provozovny a její potenciál, přičemž město na ústním jednání dále uvedlo, že většinou byly vybrány největší provozovny (viz bod 39 tohoto rozhodnutí).¹²⁰ Úřad ovšem zjistil, že mezi povolenými adresními místy jsou zařazena jak místa, kde se nacházejí provozovny, ve kterých byl provozován velký počet herních zařízení, např. T. G. Masaryka 587/11 s 90 kusy nebo Jaltská 1047/19 s 28 kusy, tak i adresní místa, kde se nacházejí provozovny, ve kterých byl provozován velmi nízký počet herních zařízení, např. Nové Domky 655/1 se 4 kusy nebo Studentská 210/69 se 3 kusy.¹²¹ Přitom vliv dalších kritérií, tj. např. zohlednění sociálního rozměru provozovny a zohlednění vzdálenosti od určitých budov, nelze vzhledem k jejich neurčitosti posoudit vůbec.

108. Město dále uvedlo, že se výsledného výběru adresních míst do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 účastnila UHP ve spolupráci s provozovateli loterií, jež na území města v době přípravy Vyhlášky 6/2013 působili. Byli obesláni všichni tito provozovatelé loterií, následně došlo k jejich schůzce se zástupci města, na které dospěli ke konsenzu, že dále bude debatováno s UHP. Z materiálů, jež má Úřad od města k dispozici,¹²² a dále z *Informativního přehledu povolených zařízení, stav k 30.6.2013*,¹²³ Úřad ověřil, že město se všemi provozovateli loterií, jež na území města v době přijímání Vyhlášky 6/2013 působili, nejednalo. Jde např. o společnosti Jaron group, a.s., či multigate a.s. Naopak město ke schůzce svolané v květnu 2012 se zástupci města a provozovateli loterií přizvalo provozovatele loterií, jež na území města v době schvalování Vyhlášky 6/2013 nepůsobili (blíže viz bod 36 a 37 tohoto rozhodnutí). Lze tedy shrnout, že město ponechalo výběr výsledných míst na provozovateli loterií (ovšem ne na všech na území města působících). Tito si sami mezi sebou vybrali ta adresní místa, kde nadále chtěli loterie provozovat. Město dále uvedlo, že při výběru výsledných povolených míst neoslovilo provozovatele provozoven, neboť tito nejsou pro město partnerem, protože nedisponují licencí

¹¹⁹ Blíže srov. bod 148 rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AŠi ze dne 13. listopadu 2017, dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-15089.html>.

¹²⁰ Je třeba uvést, že i toto kritérium nelze považovat za určité, neboť z něj není zcela patrné, zda je velikost provozovny myšlen rozměr její podlahové plochy či je na velikost provozovny nahlíženo z hlediska počtu provozovaných herních zařízení.

¹²¹ Pozn. Úřadu: Úřad uvedené počty čerpal z dokumentu zasláního městem a označeného jako *Herny a počet JTHZ* ze dne 10. července 2012 (blíže viz bod 44 tohoto rozhodnutí). Ačkoliv se tyto počty v době před vydáním Vyhlášky 6/2013 lišily, což vyplývá z *Informativního přehledu povolených zařízení, stav k 30.6.2013* (viz l.č. 263-274 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS) a seznamu doloženého městem na l.č. 240-241 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS (např. na adresním místě Studentská 210/69 bylo provozováno 8 kusů herních zařízení, na adresním místě Jaltská 1047/19 23 kusů), stále je patrné, že do Vyhlášky 6/2013 byly zařazeny provozovny s vysokým i nízkým počtem herních zařízení (např. na adresním místě I.P. Pavlova 2001/11 bylo provozováno 27 kusů herních zařízení, na adresním místě Sedlecká 759/1 pak jen 5 kusů).

¹²² Viz l.č. 240-241 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹²³ Dostupný na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/prehled-povolenych-zarizeni/2013>. Viz l.č. 263-274 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

k provozování loterií, a jsou tedy závislí na provozovatelích loterií. Město vypracovalo Deklaraci, jež obsahuje kritéria vztahující se výhradně k provozovatelům provozoven a tito k ní měli přistoupit a plnit ji,¹²⁴ přesto při výběru povolených adresních míst komunikovalo následně výhradně s částí provozovatelů loterií, tedy se subjekty, kterým nebyla Deklarace určena a ani se k jejímu plnění nezavazovaly. Úřad k tomuto uvádí, že takový postup města lze považovat za diskriminační, a to zejména vůči provozovatelům provozoven.

109. Lze tedy shrnout, že na základě informací zjištěných v rámci správního řízení Úřad prokázal, že město při výběru míst povolených v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013 nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, nestanovilo nediskriminační mechanismus výběru z více možných žádostí v době přípravy Vyhlášky 6/2013, a výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace. Ačkoliv lze za objektivní, nediskriminační a předem známá považovat kritéria obsažená v Deklaraci, je nutno uvést, že přijetí a plnění Deklarace provozovnou neznamenovalo její následné zařazení do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013, což nebylo provozovatelům provozoven, kteří k Deklaraci přistoupili, předem známo. Při výběru výsledných míst byla následně aplikována další kritéria, která, jak bylo v řízení prokázáno, nebyla objektivní, nediskriminační a předem známá. Úřad dále konstatuje, že fakticky výsledný výběr adresních míst provedla UHP, tedy provozovatelé loterií vlastním interním projednáním a město tento výběr akceptovalo jako základ dalšího postupu. Výběr tak byl proveden na základě kritérií, jež Úřad jako celek za objektivní a nediskriminační neshledal, přičemž samo město uvedlo, že tato kritéria (přínejmenším část z nich) nebyla předem známá. Požadavek, aby stanovená kritéria byla objektivní, nediskriminační a předem známá, musí být přitom naplněn kumulativně. Samotný postup, kdy město nejdříve nastavilo kritéria v Deklaraci pro provozovatele provozoven a následně ponechalo výběr výsledných adresních míst, jež měla být uvedena v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013, na části provozovatelů loterií, jež na území města působili (resp. se tímto výběrem řídilo), považuje Úřad za diskriminační vůči konkrétním soutěžitelům, na něž regulace ve Vyhlášce 6/2013 dopadá. Úřad rovněž prokázal, že stanovená kritéria nebyla městem ani důsledně aplikována (viz již zmíněná provozovna K. Kučery 246/15). Provozovny na dalších adresních místech, např. U Koupaliště 1 či Fibichova 878/2c, následně závadný stav, po (opakovaném) upozornění městskou policií, napravily. Ačkoliv tyto provozovny kritéria stanovená v Deklaraci nakonec dle sdělení města splnily, jeví se jejich zařazení do Vyhlášky 6/2013 jako diskriminační vůči např. provozovně na adrese M. Horákové 12 (Sport bar 007), která Deklaraci plnila od počátku a do Vyhlášky 6/2013 vůbec zařazena nebyla.

V. 3. 5. 2. Vyřazení adresních míst Vyhláškou 1/2015, jež novelizovala Vyhlášku 6/2013

110. Úřad se zabýval tím, zda lze považovat postup města při vydávání Vyhlášky 1/2015 za nediskriminační. Město uvedlo, že k vyřazení adresních míst Raisova 1123/7 a Sokolovská 407/53 Vyhláškou 1/2015 došlo z důvodu opakovaných zjištění nedodržování ustanovení bodu I odst. 3 a odst. 6 písm. a) Deklarace provozovateli působícími v provozovnách na těchto adresních místech. Postup, kdy se město rozhodne zakázat provozování loterií v provozovnách, které opakovaně nedodržují kritéria obsažená v Deklaraci, k jejichž dodržování se samy zavázaly, by Úřad považoval za objektivně ospravedlnitelný, je ovšem třeba zdůraznit, že Úřad neshledal samotný výběr míst ve Vyhlášce 6/2013 (tedy i výběr vyřazených míst) za provedený dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Z městem doložených

¹²⁴ Pozn. Úřadu: Město u ústního jednání uvedlo, že Deklaraci sice podepisovali i provozovatelé loterií, ale v případě kontrol bylo komunikováno jen s provozovateli provozoven.

materiálů, a to zejména z kontrolních protokolů a petice občanů doručené městu dne 11. srpna 2014, je patrné, že se na území města nachází více povolených míst provozování, jež lze označit za problematická, narušující veřejný pořádek a neplní kritéria uvedená v Deklaraci (viz již zmíněná provozovna K. Kučery 246/15). Pokud město výsledná adresní místa vybíralo i na základě dalších skutečností než výhradně dle kritérií uvedených v Deklaraci, mělo se zaměřit i na případné porušování těchto dalších jím nastavených kritérií. Úřad tedy dospěl k závěru, že v případě míst vyřazených Vyhláškou 1/2015 město nepostupovalo nediskriminačně.

111. Úřad dále uvádí, že Vyhláška 1/2015 pouze vyřadila dvě adresní místa (Raisova 1123/7 a Sokolovská 407/53), přičemž výčet ostatních povolených adresních míst bez dalšího převzala z Vyhlášky 6/2013. Stav založený Vyhláškou 6/2013 tedy nebyl napraven ani vydáním Vyhlášky 1/2015. Lze proto konstatovat, že závěry dovozené pro Vyhlášku 6/2013 platí i pro Vyhlášku 1/2015, která prodloužila stav založený Vyhláškou 6/2013.

V. 3. 6 Dopad na soutěžitele působící na relevantních trzích, objektivně ospravedlnitelné důvody

112. Město uvedlo, že zvolený způsob regulace loterií na území města se ukázal jako jediný možný průchodný, obhájitelný a vedoucí k účinné regulaci počtu míst, na kterých je možné loterie ve městě provozovat. Bylo tak na interním projednání mezi vlastníky a provozovateli, kde loterie zůstanou a kde nikoliv. Z toho důvodu je irelevantní, zda si na regulaci míst, která je Vyhláškou 6/2013 dotčena, stěžuje provozovatel herny či restaurace. Podstatné je, že s principem regulace souhlasí provozovatelé loterií, bez jejichž vůle není umístění herního zařízení v provozovně možné.¹²⁵

113. Úřad v tomto ohledu nesdílí názor účastníka řízení, a to z následujících důvodů.

Dopad na provozovatele provozoven

114. Vyhlášky 6/2013 a 1/2015 regulující provozování loterií na území města Karlovy Vary mají dopad zejména na provozovatele provozoven. Město v první fázi nastavilo v Deklaraci kritéria, ke kterým měli provozovatelé provozoven, jež na území města již působili, přistoupit a zavázat se k jejich plnění. Přesto jim tato skutečnost nezaručila, že ve své provozovně budou moci i nadále loterie provozovat. Stěžejní pro posouzení dopadu na provozovatele provozoven ovšem je, že adresní místa, a tím tedy i provozovny na nich umístěné, uvedená v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013 (a rovněž i Vyhlášky 1/2015), nadále fakticky vybírala UHP (resp. město se tímto výběrem téměř bez dalšího řídilo), tedy provozovatelé loterií, a to vlastním interním projednáním na základě kritérií, jež Úřad neshledal jako objektivní a nediskriminační, přičemž provozovatelům provozoven nebyla předem známá. Město následně tento výběr s vyřazením jednoho adresního místa převzalo do znění Vyhlášky 6/2013. Provozovatelé provozoven, jež byli takto vybráni, byli jednáním města zvýhodněni, neboť jejich dosavadní i potenciální konkurenci byla zcela znemožněna činnost na trhu provozování provozoven.

115. Vyhláškou 1/2015 pak dále byli zvýhodněni provozovatelé provozoven na adresních místech, kteří přesto, že kritéria stanovená městem nedodržovali, nebyli vyřazeni ze seznamu povolených míst a mohli na území města nadále v oblasti provozování loterií působit (viz již zmíněná provozovna na adresním místě K. Kučery 246/15) oproti provozovatelům provozoven na vyřazených adresních místech.

¹²⁵ Viz I.č. 14 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

Dopad na provozovatele loterií

116. Úřad dále prokázal, že výsledná adresní místa zařazená do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013 byla vybírána částí provozovatelů loterií působících na území města v době před vydáním Vyhlášky 6/2013, kterou město přizvalo ke schůzce, na níž se diskutovalo se zástupci města o její podobě. Úřad k tomuto uvádí, že povolení k provozování loterií obsahuje mj. schválení umístění loterie.^{126,127} Místo, jež je uvedeno v příslušném povolení, musí být zároveň povoleno obecně závaznou vyhláškou. Správní orgán, který povolení k provozování loterií vydal (obec, Ministerstvo financí), přistoupil k jeho zrušení za situace,¹²⁸ kdy provozovatelé loterií provozovali na místech neuvedených v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013. Stanovení míst ve Vyhlášce 6/2013 (a rovněž i Vyhlášce 1/2015) regulující provozování loterií na území města mělo tedy přímý dopad na provozovatele, jež provozovali loterie na jiných místech než těch, jež jsou povolena v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013 (a rovněž i Vyhlášce 1/2015), jelikož ti byli nuceni ukončit provoz loterií na těchto místech nebo ho přesunout na jiná místa. Provozovatelé loterií působící v provozovnách nacházejících se na povolených adresách tak byli zvýhodnění oproti těm provozovatelům, jež provozovali loterie na místech, která nejsou nově obecně závaznou vyhláškou povolena. Postupem města, jež umožnilo, aby si část provozovatelů loterií, jež na území města v době před vydáním Vyhlášky 6/2013 působila, mezi sebou prostřednictvím UHP vybrala výsledná adresní místa, která byla následně (jen s drobnou změnou) zahrnuta do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013, byla jejich dosavadní a rovněž i potenciální konkurenci ztížena či zcela znemožněna činnost na trhu provozování loterií na území města. Vydáním Vyhlášky 6/2013 (a rovněž i Vyhlášky 1/2015) bylo umožněno provozovatelům loterií, kteří mohli nadále na území města působit, čelit nižší míře konkurence.

117. Vyhláška 1/2015 měla dále dopad na provozovatele loterií působící na vyřazených adresních místech, neboť tito byli v důsledku diskriminačního postupu města znevýhodnění tím, že svou činnost v těchto provozovnách museli ukončit.

Objektivně ospravedlnitelné důvody

118. Město uvedlo, že cílem regulace počtu míst, na nichž lze provozovat loterie, je uspokojit stoupající společenskou poptávku po jejich výrazné regulaci, omezit dostupnost provozoven

¹²⁶ Viz Metodický pokyn Ministerstva financí k dokládání právního titulu k umístění loterií a jiných podobných her na provozovně, dostupný na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/podminky-pro-povolovani-loterii/vseobecne-podminky/metodicky-pokyn-k-dokladani-pravniho-tit-16524>. Jednou z povinných příloh k žádosti o povolení loterií a jiných podobných her bylo doložení právního titulu k umístění technického zařízení nebo jiné loterie (dále jen „**technická zařízení**“) do konkrétní provozovny. Nejčastějšími právními tituly dokládány ze strany provozovatelů loterií a jiných podobných her byly smlouvy o nájmu, podnájmu, smlouvy o umístění technického zařízení a smlouvy o obsluze technického zařízení. Jednou ze stran smlouvy musel být vždy provozovatel, který žádá o povolení loterie či jiné podobné hry (za provozovatele smlouvu podepisuje osoba k tomu oprávněná) a tato smlouva musela být datována. Smlouva musela obsahovat adresu určenou pro umístění technického zařízení (a to v souladu s registrem územní identifikace, adres a nemovitostí = RUIAN), přičemž tato adresa musela být identická s adresou uvedenou v žádosti provozovatele o povolení loterie či jiné podobné hry.

¹²⁷ Pozn. Úřadu: Dle zákona o loteriích bylo schválení umístění loterie součástí povolení k provozování loterií vydávaného Ministerstvem financí nebo obecním úřadem.

¹²⁸ Ministerstvo financí správní řízení o zrušení povolení zahajovalo dle zákona o loteriích celoplošně, tj. ve všech případech, kdy byl po posouzení obecně závazné vyhlášky zjištěn případný rozpor. V tomto směru tak Ministerstvo financí činilo z moci úřední, tzn., nebylo nutné v předmětné věci podávat podněty k zahájení správních řízení. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/casto-kladene-dotazy>. Případně měl provozovatel VHP dle § 19 odst. 4 zákona o loteriích možnost písemně požádat o změnu umístění VHP orgán, který povolení vydal. Tato změna byla zákonitě podmíněna souhlasem provozovatele provozovny (pokud provozovatel loterií není současně i provozovatelem provozovny), jež se nachází na místě povoleném obecně závaznou vyhláškou.

a tímto dosáhnout efektivního snížení dopadů provozování loterií a spolu s tím snížení kriminality a dalších negativních jevů souvisejících s provozem těchto zařízení a zlepšení kultury prostředí ve městě. Úřad již výše konstatoval, že považuje cíl regulace provozu loterií městem Karlovy Vary za legitimní. K tomu Úřad dále uvádí, že ospravedlnitelné jednání sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle. K rozdílu mezi pojmy legitimní cíl a ospravedlnitelný důvod v souvislosti s jednáním orgánu veřejné správy se vyjádřil též předseda Úřadu v rozhodnutí č.j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AŠi ze dne 13. listopadu 2017, ve kterém mj. uvedl *„Za legitimní cíl proto lze považovat veřejný zájem, který obec sleduje. Ospravedlnitelné důvody jsou pak konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup (zde šlo o vydání OZV v dané podobě), který třeba i diskriminačně, avšak vždy proporcionálně narušuje hospodářskou soutěž. Ospravedlnitelné důvody jsou tak dány 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. Obdobný přístup zastává také zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 293/2016 Sb., kterým byl pojem ospravedlnitelných důvodů do ZOHS vložen“.*¹²⁹

119. Úřad v tomto správním řízení prokázal, že město při výběru povolených adresních míst ve Vyhlášce 6/2013 (převzatém do Vyhlášky 1/2015 vyjma dvou vyřazených míst) nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií a nestanovilo nediskriminační mechanismus výběru z více možných žádostí v době přípravy Vyhlášky 6/2013. Výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který by existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody.

V. 5 Závěr právního posouzení

120. V rámci posouzení jednání města, jako orgánu veřejné správy, Úřad ověřil, že jednání města naplňuje znaky porušení § 19a odst. 1 ZOHS, neboť město jednalo při vydávání Vyhlášky 6/2013 a 1/2015 ve vrchnostenském postavení (a nejedná se přitom o „výluku“ z dozorové pravomoci Úřadu dle § 19a odst. 2 ZOHS). Ač město sledovalo svým jednáním legitimní cíl, Úřad dospěl k závěru, že svým jednáním narušilo hospodářskou soutěž na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven k účelu provozování loterií ve městě Karlovy Vary, a to tím, že zvolilo individualizovanou regulaci míst, na nichž lze provozovat loterie, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Ačkoliv město určitá kritéria pro výběr adresních míst nastavilo, Úřad prokázal, že ani tato nebyla důsledně aplikována. Úřad má za prokázané, že regulací provozování loterií obsaženou ve Vyhlášce 6/2013 novelizované Vyhláškou 1/2015 došlo k zásahu do hospodářské soutěže na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven ve městě Karlovy Vary, jenž není proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který tedy neexistovaly objektivně ospravedlnitelné důvody. Úřad rovněž vyhodnotil, že byly naplněny podmínky odpovědnosti účastníka řízení za posuzované jednání.
121. Účastník řízení se dopouštěl přestupku od 1. července 2013 (při určení počátku udržování protiprávního stavu Úřad považuje za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobilé vyvolat narušení hospodářské soutěže), tj. od vstoupení Vyhlášky 6/2013 v účinnost, přičemž protiprávní stav udržoval po celou dobu její účinnosti, neboť loterie bylo

¹²⁹ Viz bod 86 rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AŠi ze dne 13. listopadu 2017, dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-15089.html>.

možné provozovat pouze na místech určených touto obecně závaznou vyhláškou, aniž by tato místa byla vybrána způsobem, jenž není v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS.

122. K ukončení přestupku nedošlo ani poté, co nabyla účinnosti Vyhláška 1/2015, jež novelizovala Vyhlášku 6/2013. Úřad považuje ve vztahu k okamžiku ukončení přestupku za relevantní, pokud nově účinným právním předpisem účastník řízení napraví vytýkaný stav a výběr míst provozování provede nediskriminačním způsobem dle podmínek objasněných ve Stanovisku Úřadu.¹³⁰ Vyhláška 1/2015 však provozování loterií ponechala na totožných místech jako Vyhláška 6/2013 vyjma dvou adresních míst, jež byla vyřazena, přičemž výběr dříve povolených adresních míst nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, a ke změně nedošlo ani po novelizaci učiněné Vyhláškou 1/2015. Přijetím Vyhlášky 1/2015 tedy nedošlo k napravení vytýkaného stavu. Úřad proto dospěl k závěru, že protiprávní stav vyvolaný Vyhláškou 6/2013 trvá do současnosti. Jednání účastníka řízení trvalo po dobu účinnosti zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 360/2012 Sb. a rovněž i po nabytí účinnosti zákonů č. 293/2016 Sb., č. 183/2017 Sb. (včetně přestupkového zákona č. 250/2016 Sb.) a zákona č. 262/2017 Sb., přičemž toto jednání bylo dle § 19a postižitelné po celou dobu svého trvání.
123. Úřad má tedy za prokázané, že účastník řízení, město Karlovy Vary, porušil § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS tím, že ve Vyhlášce 6/2013 stanovil místa (a ve Vyhlášce 1/2015 tato místa shodně ponechal vyjma dvou vyřazených míst), na kterých je povoleno provozování sázkových her podle § 2 písm. e), i), l), m) a n), loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, aniž by výběr těchto míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Ačkoliv město určitá kritéria pro výběr adresních míst nastavilo, Úřad prokázal, že ani tato nebyla důsledně aplikována. Svým jednáním tak účastník řízení bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušil hospodářskou soutěž na trhu provozování loterií a na trhu provozování provozoven na území města Karlovy Vary tím, že zvýhodnil určité soutěžitele působící na těchto trzích.
124. Vzhledem k tomu, že je odpovědnost orgánů veřejné správy, resp. právnických osob, za přestupky v přestupkovém zákoně konstruována jako objektivní, zabýval se Úřad tím, zda nejsou dány liberační důvody dle §21 odst. 1 přestupkového zákona,¹³¹ který stanoví, že právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Úřad konstatuje, že v době vytýkaného jednání neshledal existenci žádné objektivní skutečnosti (a účastník řízení ji ani nenamítl), která by účastníka řízení nutila porušovat jeho právní povinnost a jednat v rozporu se zákonem, v důsledku které účastník řízení nemohl porušování zákona o ochraně hospodářské soutěže zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné požadovat. Lze proto uzavřít,

¹³⁰ Pozn. Úřadu: Město bylo povinno provést výběr míst pro provozování loterií nediskriminačním způsobem již před vydáním Stanoviska Úřadu, neboť v souladu s § 19a zákona, jenž nabyl účinnosti 1. prosince 2012, bylo povinno jednat tak, aby svým jednáním nezvýhodnilo některé soutěžitele oproti jiným. Požadavky na podobu regulace shrnul dále Ústavní soud v nálezu 56/10 ze dne 7. září 2011, ve kterém konstatoval, že „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 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.“

¹³¹ Viz § 22b odst. 2 ZOHS.

že účastník řízení nemůže být zproštěn odpovědnosti za přešupek ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.

125. Dopisem č. j. ÚOHS-S0595/2016/VS-26841/2017/830/PRI ze dne 15. září 2017 Úřad vyzval účastníka řízení, město Karlovy Vary, aby Úřadu ve stanovené lhůtě sdělil, zda má zájem o využití procedury narovnání.¹³² K výzvě Úřadu účastník řízení sdělil dopisem ze dne 21. září 2017, že zájem o využití procedury narovnání má,¹³³ další průběh procedury narovnání byl projednán na ústním jednání konaném v sídle Úřadu dne 11. října 2017, přičemž městu byla stanovena lhůta do 2. listopadu 2017 pro vyjádření se, zda má zájem o další pokračování v proceduře narovnání.¹³⁴ Přípisem ze dne 2. listopadu 2017 účastník řízení sdělil, že o pokračování v proceduře narovnání zájem nemá. Dále doplnil, že Zastupitelstvo města Karlovy Vary uložilo Radě města předložit návrh na zrušení Vyhlášky 6/2013 ve znění Vyhlášky 1/2015 a návrh na vydání nové obecné závazné vyhlášky regulující hazard v Karlových Varech.¹³⁵

VI. Další průběh řízení

VI. 1 Výhrady k jednání

126. Dne 10. listopadu 2017 zaslal Úřad účastníku řízení v souladu s § 21b zákona sdělení výhrad, které mu bylo tentýž den doručeno (dále jen „**sdělení výhrad**“). Ve sdělení výhrad Úřad účastníku řízení sdělil základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení, odkazy na důkazy ve spisu a zároveň indikoval způsob stanovení pokuty za protisoutěžní jednání účastníka řízení a její předpokládanou výši.

VI. 2 Využívání procesních práv účastníka řízení

127. Účastník řízení měl po celou dobu vedení předmětného správního řízení možnost v souladu se správním řádem využívat svá procesní práva, zejména práva nahlízet do spisu a vyjadřovat v řízení své stanovisko.
128. Ve sdělení výhrad byl účastník řízení v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu pozván Úřadem k uplatnění jeho práva seznámit se s poklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim před vydáním tohoto rozhodnutí. Účastník řízení tohoto práva nevyužil, proto mu přípisem ze dne 20. listopadu 2017, č.j. ÚOHS-S0595/2016/VS-33928/2017/830/DPr, bylo sděleno, že je přesto ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy mu bylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, tj. do 1. prosince 2017, oprávněn navrhnout doplnění dokazování, přičemž k později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží. To neplatí, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Dále mu bylo sděleno, že dle § 36 odst. 3 správního řádu je oprávněn se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě do 1. prosince 2017.
129. Účastník řízení přípisem ze dne 30. listopadu 2017 (dále jen „**Vyjádření**“) doplnil dokazování k otázce informovanosti provozovatelů a jejich obeslání na schůzku se zástupci města a zaslal Úřadu dokument nazvaný „*Seznam poplatníků z hracích automatů-třídění dle poplatníků*“, který zachycuje poplatníky pro rok 2012. Ve Vyjádření účastník řízení dále uvedl, že z jeho strany nedošlo ke spáchání přešupku, neboť nejsou souběžně naplněny všechny základní znaky skutkové podstaty přešupku, ze kterého je obviněn. Dále sdělil, že nemůže být dáno k jeho tíži, že nedoložil obeslání společnosti multigate a.s. ke schůzce. Správním orgánem je mu též chybně vytýkáno, že nebylo přihlédnuto k petici občanů statutárního města Karlovy Vary ze dne 11.

¹³² Viz § 22ba odst. 8 zákona. Viz I.č. 304 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹³³ Viz I.č. 308 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹³⁴ Viz I.č. 311-316, 318-319 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹³⁵ Viz I.č. 321-323 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

srpna 2014 týkající se herny na adrese K. Kučery 246/15. Účastník řízení má za to, že Úřad nesprávně posuzuje negativní dopady na dotčené relevantní trhy a nikterak nezohlednil jeho vyjádření k otázce uzavření trhu pro potencionální provozovatele loterií.

130. Úřad se v rámci správního řízení zabýval všemi tvrzeními účastníka řízení, přičemž skutečnost, jak se s nimi vypořádal, vyplývá z jednotlivých bodů odůvodnění tohoto rozhodnutí včetně části *Vyjádření Úřadu k námitkám a doplnění dokazování účastníka řízení* (viz níže).

VI. 3 Vyjádření Úřadu k námitkám a doplnění dokazování účastníka řízení

131. Níže provádí Úřad vypořádání námitek uplatněných účastníkem řízení v rámci správního řízení, jakož i ve Vyjádření, které nebyly doposud vypořádány v rámci shora provedeného rozboru posuzovaného přestupku. Úřad se též vyjadřuje k doplnění dokazování.

Informovanost provozovatelů a jejich obeslání na schůzku se zástupci města

132. Dle účastníka řízení Úřad při posuzování rovného přístupu k provozovatelům nesprávně vychází z *Informativního přehledu povolených zařízení, stav k 30.6.2013*,¹³⁶ neboť první jednání o Vyhlášce 6/2013 byla zahájena již 22. června 2012 a pozvánky na ně byly rozeslány v předstihu dne 25. května 2012, proto se domnívá, že Úřad měl vycházet ze stavu v době zahájení jednání o Vyhlášce 6/2013. Účastník řízení tedy doplnil dokazování seznamem poplatníků VHP pro rok 2012.¹³⁷

133. K tomu Úřad uvádí následující: Účastníkem předložený seznam poplatníků ani nadále nedokládá, zda byli k jednání přizváni všichni provozovatelé loterií působící v době zahájení jednání o Vyhlášce 6/2013 na relevantním trhu. Zároveň je nutno konstatovat, že vzhledem k tomu, že Vyhláška č. 6/2013 byla přijata až 14. května 2013, tedy téměř rok od seznání provozovatelů loterií k jednání, v mezidobí se situace na relevantním trhu nadto změnila, provozovatelé loterií, kteří na něj nově vstoupili, se nepodíleli na rozhodování o výsledném výběru adresních míst provozoven do Přílohy č. 1 Vyhlášky 6/2013. Úřad považuje tedy za podstatné, že pokud si účastník řízení zvolil variantu jednat se všemi provozovateli loterií, jež na území města v době přípravy Vyhlášky 6/2013 působili, nehledě na to, že i tato varianta se jeví jako problematická (viz blíže bod 108 tohoto rozhodnutí), měl též vycházet ze situace před vydáním Vyhlášky 6/2013. I v případě, že by účastník řízení v rámci přípravy Vyhlášky 6/2013 jednal se všemi provozovateli loterií, ničeho by to neměnilo na závěrech Úřadu o tom, že město Karlovy Vary při výběru míst povolených v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013 nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, nestanovilo předem nediskriminační mechanismus výběru z více možných žádostí v době přípravy Vyhlášky 6/2013, a výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace, přičemž stanovená kritéria nebyla městem ani důsledně aplikována (blíže viz bod 109 a část V. 5 *Závěr právního posouzení* tohoto rozhodnutí). Závěrem Úřad uvádí, že i v případě, že by město při přípravě Vyhlášky 6/2013 jednálo se všemi provozovateli loterií, nebylo by možné takový postup považovat za nediskriminační, a to s ohledem na provozovatele provozoven, kteří na území města působili, proto vznesená námitka není relevantní a nelze ji přisvědčit.

Účastník řízení nenaplnil objektivní stránku přestupku

134. Účastník řízení ve Vyjádření uvedl, že je nutno zkoumat naplnění znaků skutkové podstaty přestupku, ze kterého je obviněn, neboť město Karlovy Vary nevydává individuální správní akty,

¹³⁶ Dostupný na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/prehled-povolenych-zarizeni/2013>.

Viz I.č. 263-274 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹³⁷ Viz I.č. 352-354 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

tj. rozhodnutí o povolení k provozování loterie či jiné podobné hry, nýbrž vydává obecně závaznou vyhlášku. Ministerstvo financí nemělo dle zákona o loteriích uloženou povinnost přihlídnout k vydané obecně závazné vyhlášce, proto si o tom, zda je obecně závazná vyhláška v souladu s právním řádem, mohlo učinit předběžný názor. K omezení hospodářské soutěže na relevantním trhu došlo primárně na základě vydaného rozhodnutí Ministerstva financí, nikoliv ze strany účastníka řízení. Proto má účastník řízení za to, že není naplněna objektivní stránka přestupku, neboť mezi jednáním a následkem omezení relevantního trhu neexistuje příčinná souvislost, a proto je nastolena otázka, zda ten, proti němuž je toto správní řízení vedeno, je tím správným účastníkem řízení.

135. Úřad k námitce uvádí, že Ministerstvo financí se v rámci správního řízení o vydání povolení k provozu a umístění loterií dle zákona o loteriích mj. obracelo na obce s dotazem, zda souhlasí s umístěním loterií na vymezených adresách. Obce zároveň měly dle § 50 odst. 7 zákona o loteriích povinnost informovat Ministerstvo financí o přijetí obecně závazné vyhlášky, kterou byly dle téhož zákona k regulaci loterií oprávněny vydávat, proto Ministerstvo financí při vydávání předmětného povolení z případné regulace loterií na daném území obce též vycházelo. Při pozdější změně regulace loterií v dané obci Ministerstvo financí *ex officio* zahajovalo správní řízení o zrušení jím vydaného povolení dle zákona o loteriích celoplošně, tj. ve všech případech, kdy byl po posouzení obecně závazné vyhlášky (kterou dostalo na vědomí) zjištěn případný rozpor.¹³⁸ Případně měl provozovatel VHP dle § 19 odst. 4 zákona o loteriích možnost písemně požádat o změnu umístění VHP orgán, který povolení vydal. Tato změna byla zákonitě podmíněna souhlasem provozovatele provozovny (pokud provozovatel loterií není současně i provozovatelem provozovny), jež se nachází na místě povoleném obecně závaznou vyhláškou. Pokud jde o soulad obecně závazné vyhlášky konkrétně se ZOHS, v této oblasti je oprávněn posouzení provést pouze Úřad, proto nelze souhlasit s námitkou účastníka řízení, že Ministerstvo financí si před vydáním povolení mělo vyhodnotit dopady na hospodářskou soutěž jako předběžnou otázku.

136. K tomu Úřad dále uvádí, že obce mají ve své pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky. V posuzovaném případě z žádného právního předpisu neplyne povinnost obecně závaznou vyhlášku k regulaci hazardu vydat, její vydání je plně v dispozici obce, a to včetně toho, jakým způsobem je regulace provedena (vyjma § 50 odst. 3 zákona o loteriích), proto obec musí nést následky spojené s výkonem pravomoci regulovat hazard způsobem, jenž vede k porušení ZOHS. V případě, že by Ministerstvo financí nerespektovalo normotvornou činnost obcí, nezákonně by zasahovalo do jejího ústavního práva dle čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky.

Nesprávné obrácení důkazního břemene v neprospěch účastníka řízení

137. Účastník řízení namítá, že mu nemůže být dáno k tíži, že nedoložil obeslání firmy multigate a. s., neboť prokazování přestupku leží na bedrech správního orgánu, nikoli účastníka řízení. Své tvrzení účastník řízení opírá o konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

138. Předně Úřad k této námitce poznamenává, že je si vědom judikatury zmíněných soudů, která se týká aplikace principů dokazování v sankčních řízeních o spáchání přestupku. Úřad nicméně nepovažuje námitku účastníka za přílehavou, neboť z pozvánky na jednání ze dne 25. května 2012 a z *Informativního přehledu povolených zařízení, stav k 30.6.2013* ověřil, že město se všemi provozovateli loterií, jež na území města v době přijímání Vyhlášky 6/2013 působili,

¹³⁸ Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/casto-kladene-dotazy>.

nejednalo. Odkazuje k tomu dále na bod 133 tohoto rozhodnutí, s tím, že stěžejní výhrady Úřadu k jednání účastníka řízení spočívají v absenci stanovení objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, dále absenci nastavení nediskriminačního mechanismu výběru z více možných žádostí v době přípravy Vyhlášky 6/2013. Dále Úřad setrvává i na svém hodnocení, že stanovená kritéria nebyla městem ani důsledně aplikována (blíže opět viz bod 109 a část V. 5 *Závěr právního posouzení* tohoto rozhodnutí).

Chybné posouzení petice občanů statutárního města Karlovy Vary ze dne 11. srpna 2014

139. Dle účastníka řízení je mu správním orgánem chybně vytýkáno, že nepřihlédl k petici občanů statutárního města Karlovy Vary ze dne 11. srpna 2014 týkající se herny na adrese K. Kučery 246/15, neboť petice je uplatněním práva politického, kde reflexí příslušného orgánu je toliko přijetí odpovědi petentů. Pokud účastník řízení nemá zákonnou povinnost řídit se peticí, nemůže mu být k tíži, že k petici nepřihlédl. Správním orgánem nebyla problematičnost herny ničím objektivně doložena, pouze akceptoval subjektivní názor petentů. Rušení nočního klidu a zvýšená kriminalita nejsou v evidenci městské policie zachyceny, soustředění neznámých lidí na sídlišti logicky vyvolává provozovna jakýchkoli služeb určených širší skupině spotřebitelů a vzdálenost základní školy je násobně větší, než dříve legislativou požadovaných 100 metrů.
140. Úřad souhlasí s vyjádřením účastníka řízení, že petice je nástrojem občanů dané obce k reflexi činnosti jejich zástupců. Avšak nelze přisvědčit námitce účastníka řízení, že mu Úřad vytknul nepřihlédnutí k obsahu uvedené petice. V bodě 43 a 104 sdělení výhrad Úřad toliko zmínil petici občanů pro dokreslení situace k problematičnosti provozovny K. Kučery 246/15, která byla též na základě doporučení Komise protidrogové prevence kriminality a bezpečnosti navržena Radou města k vyřazení z Vyhlášky 6/2013. Byť nebylo vyřazení tohoto adresního místa zastupitelstvem města schváleno,¹³⁹ předmětná petice i doporučení zmíněné komise města byly jedním z indikátorů, že tato provozovna nevyhovuje nastaveným kritériím.

Nesprávné posouzení negativních dopadů na dotčených relevantních trzích

141. Účastník řízení namítal, že přijetím Vyhlášky 6/2013 omezil všechny účastníky relevantního trhu provozovatelů loterií, nikoliv jen vybrané soutěžitele, což dokládá seznamem provozovatelů ze dne 30. června 2013 s rozdělením na provozovny zahrnuté a nezahrnuté do přílohy Vyhlášky 6/2013. Ke společnostem ADMIRAL GLOBAL BETTING, a.s., BRILLIANT HAPPY DAY, a.s., GOLD HAPPY DAY a.s., Czech Casinos, a.s., Petr Masojílek, a.s. poznamenal, že ke dni 30. června 2013 provozovaly jednu provozovnu, a to kasino, které není obecně vnímáno jako problémový typ provozovny. Dále společnosti AGH VLT, a.s., APEX gaming EUROPE, a.s., AZ-TECHNIKA, a.s., multigate, a.s., NET and GAMES, a.s., SPORT GAMES WIN, a.s. provozovaly jen jednotlivé přístroje, povětšinou jen v jedné provozovně kombinující více provozovatelů loterií a jejich podíl na trhu byl tedy marginální.
142. Úřad nemůže přisvědčit účastníku řízení, že by omezil všechny soutěžitele na relevantním trhu provozovatelů loterií stejnou měrou. Úřad městu vytýká, že při výběru míst povolených v Příloze č. 1 Vyhlášky 6/2013 nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, nestanovilo nediskriminační mechanismus výběru z více možných žádostí v době přípravy Vyhlášky 6/2013, a výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace, přičemž stanovená kritéria nebyla městem ani důsledně aplikována. I výběr provedený v souladu se ZOHS může vést k nerovnoměrným dopadům na jednotlivé soutěžitele v závislosti na jejich schopnosti

¹³⁹ Viz I.č. 41-42 a 47 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

stanovená kritéria splnit. V daném případě navíc výběr povolených adresních míst proběhl na základě konsenzu pouze některých provozovatelů na území města. Nelze tedy souhlasit s tvrzeným nediskriminačním přístupem účastníka řízení v dané věci (viz bod 108 tohoto rozhodnutí). Dle Úřadu dále okolnost, že podíl některých soutěžitelů na relevantním trhu byl toliko marginální, neospravedlňuje diskriminační jednání města. Současně by město mělo přistupovat nediskriminačně ke všem provozovatelům loterií na svém území bez ohledu na druh provozovny, ve které má umístěny loterie, neboť přísnější zákonné podmínky spojené s bezpečností a ochranou veřejnosti při provozu kasina se vážou k provozovně a jejímu provozovateli a nikoliv k provozovateli loterií.

Otázka uzavření trhu pro potencionální provozovatele provozoven

143. Účastník řízení ve Vyjádření odkázal na své tvrzení uvedené v protokolu z ústního jednání konaného dne 15. září 2016, že město nemá problém s tím, že na stávajících adresních místech lze zřizovat další provozovny. Tato skutečnost nebyla ze strany správního orgánu dle účastníka řízení nikterak zohledněna.
144. Úřad namítanou skutečnost při posouzení jednání účastníka řízení nezohlednil, neboť ničeho nemění na jeho závěru o tom, že postupem města Karlovy Vary došlo k narušení soutěže na relevantním trhu provozování provozoven bez objektivně ospravedlnitelných důvodů (blíže viz body 115 a 116 rozhodnutí). Úřad doplňuje, že vzhledem ke snížení počtu provozoven o 2/3, je těžko představitelné, že všichni provozovatelé provozoven, kteří museli v důsledku vydání posuzovaných Vyhlášek z relevantního trhu odejít, by své provozovny umístili na povolených adresních místech, když nadto je nutno brát v potaz případné nové zájemce o provozování provozoven na území města. I v situaci, že by to bylo vzhledem k dispozici budov na adresních místech možné, provozovatelé provozoven, kteří na povolených adresních místech již působili, by byli zvýhodněni, neboť se regulací loterií nemuseli přizpůsobovat a mohli ve své činnosti pokračovat. K popsané situaci může docházet i v případě, že regulace byla provedena na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, avšak v tomto případě je jednání obce ospravedlnitelné, a tedy i v souladu se ZOHS.

VII. Vyměření pokuty

VII. 1 Východiska pro uložení pokuty

145. Pokuta je Úřadem ukládána účastníkovi řízení na základě § 22aa ZOHS. Podle § 22aa odst. 1 ZOHS se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že naruší hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS. Dle § 22aa odst. 2 ZOHS se za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.
146. Stanovení výše pokuty v mezích zákona o ochraně hospodářské soutěže je věcí správního uvážení Úřadu, které se v konkrétním případě odvíjí od posouzení skutkových okolností daného případu. Uložená pokuta by měla plnit jak funkci represivní, tak preventivní. Dle judikatury českých soudů musí konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí účastníkovi řízení.
147. Úřad za účelem zvýšení předvídatelnosti a transparentnosti svého rozhodování při ukládání pokut za porušení hmotněprávních povinností stanovených ZOHS (shodně i za porušení čl. 101 a 102 SFEU) vypracoval tzv. „Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské

soutěže, v platném znění“ uveřejněné v dubnu 2007 (dále též „Zásady“).¹⁴⁰ Účelem Zásad je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude Úřad postupovat při stanovování výše pokut soutěžitelům. Přestože Zásady byly vypracovány před novelou zákona o ochraně hospodářské soutěže provedenou s účinností od 1. prosince 2012 zákonem č. 360/2012 Sb., tedy před nabytím účinnosti ustanovení § 19a, principy stanovené v Zásadách je možné rovněž přiměřeně uplatnit při stanovování pokut orgánům veřejné správy. Zásady jsou aplikovatelné i po nabytí účinnosti přestupkového zákona.

148. Výše pokuty se stanoví s využitím správního uvážení Úřadu, což dokládá i závěr Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7 As 15/2013: *„Nelze po správních orgánech očekávat přesné zdůvodnění, proč byla uložena pokuta zrovna ve výši 200.000 Kč a nikoliv například ve výši 210.000 Kč. Podstatou správního uvážení je, že s ohledem na pestrost možných situací není možné nastavit žádný univerzální vzorec pro výpočet konkrétní výše pokuty. Pokud by tomu tak bylo, zahrnul by jej bezesporu zákonodárce přímo do zákona. 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.“*
149. Zásady upravují způsob zohlednění délky trvání deliktu (nyní přestupku), které je principiálně stejné jak pro soutěžitele, tak i pro orgány veřejné správy. Při hodnocení délky trvání přestupku orgánů veřejné správy lze tedy využít koeficient času dle Zásad nabývajících hodnot 1-3, kdy koeficient je pro dobu trvání do 1 roku roven 1 a koeficient pro dobu trvání 10 a více let je roven 3.
150. Při stanovení základní částky pokuty za závažnost Úřad u soutěžitelů generujících obrat vychází dle Zásad ze tří kategorií typové závažnosti protisoutěžního jednání; v době uveřejnění Zásad nebylo ustanovení § 19a součástí soutěžního zákona a toto jednání tak nemohlo být podřazeno do žádné ze tří kategorií závažnosti uvedených v Zásadách. Základní částka pokuty se pak dle Zásad stanoví jako procentní podíl hodnoty prodeje v závislosti na závažnosti přestupku. Tento postup není možné použít v případě výměry sankce orgánům veřejné správy z důvodu absence hodnot prodeje u těchto orgánů. Skutková podstata přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS zahrnuje široké spektrum jednání orgánů veřejné správy různé typové závažnosti. Úřad proto považuje za účelné rozlišovat u jednání orgánů veřejné správy kategorie typové závažnosti jednání z hlediska jeho nebezpečnosti pro soutěž. Pro určení základní částky pokuty orgánů veřejné správy uvážil Úřad kritérium závažnosti hodnotit koeficientem v rozpětí do maximální výše 3. Uvedené rozpětí umožňuje zohlednit širokou škálu závažnosti od méně závažných až po nejzávažnější narušení hospodářské soutěže.
151. V souladu se Zásadami, které stanoví, že je vhodné tam, kde je to účelné, přihlédnout k rozsahu dotčeného území, Úřad zohlednil, že obecně závazné vyhlášky obcí (případně krajů) mají působnost toliko na jejich území. Rozsah dotčeného území může být vyjádřen prostřednictvím počtu obyvatel obce (případně kraje), na které jednání (zde obecně závazná vyhláška) dopadá. Úřad proto uvážil při stanovení pokuty zohlednit velikost dotčeného území prostřednictvím počtu obyvatel určitým koeficientem; tento stanovil v rozpětí od 0,05 do 3 s tím, že v případě obcí do 20 obyvatel včetně bude tento koeficient roven 0,05. Při počtu obyvatel 1 milion a více bude hodnota tohoto koeficientu 3. Jde o maximální výši koeficientu, neboť naprostá většina

¹⁴⁰ Dostupné na: https://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/SoftLaw/zasady_stanovovani_pokut.pdf.

obcí i krajů má méně než 1 milion obyvatel.¹⁴¹ Většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel, drtivá většina obcí má méně než 100 000 obyvatel, a proto je důležité podrobněji diferencovat pokutu pro území s několika sty či tisíci obyvatel. V rámci rozpětí Úřad uvážil hranice pro 3 000 obyvatel odpovídající koeficientu 0,15,¹⁴² pro 10 000 obyvatel odpovídající koeficientu 0,3, pro 100 000 obyvatel odpovídající koeficientu 2,¹⁴³ pro 1 milion obyvatel a více koeficient 3, přičemž v rámci těchto hranic se koeficient odpovídající počtu obyvatel stanoví lineárně.

152. Aby pokuta plnila preventivní i represivní funkci i v případě přestupků s dopadem na území s nízkým počtem obyvatel (většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel), je do výše pokuty zahrnuta vstupní částka pokuty ve výši 10 000 Kč. Aby byl interval pokuty s její maximální výší 10 mil. Kč využit proporcionálně v celé šíři, je třeba tuto nejvyšší možnou hodnotu pokuty přiřadit nejdelšímu možnému času trvání přestupku (koeficient 3 v rámci Zásad), nejvyššímu koeficientu závažnosti (koeficient 3), nejvyššímu koeficientu počtu obyvatel (koeficient 3), a to s připočtením vstupní částky pokuty 10 000 Kč. V takovém případě podíl odpovídající koeficientům času, závažnosti a koeficientu obyvatel ve výši 1 činí 370 000 Kč. Základní částka pokuty se tedy určí tak, že částka 370 000 Kč je vynásobena hodnotami koeficientů času, závažnosti a obyvatel a následně je přičtena vstupní částka pokuty 10 000 Kč.
153. Dle § 39 (s výjimkou písm. b) a § 40 přestupkového zákona a Zásad Úřad při ukládání pokuty vyhodnotí polehčující a přitěžující okolnosti, které vedou ke snížení nebo zvýšení pokuty, přičemž tento postup se rovněž uplatní v případě sankcí orgánům veřejné správy.

VII. 2 Vyměření pokuty

154. Dle § 22b odst. 1 ZOHS Úřad při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále se přihlédne k jednání orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky přestupku. Dle Zásad Úřad rovněž přihlédne při rozhodování o výši konkrétní pokuty k případnému opakování a délce trvání porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže.
155. Při stanovení výše pokuty orgánu veřejné správy Úřad vyšel z následujících úvah. Nejprve stanovil základní částku pokuty odrážející závažnost vytýkaného jednání, přičemž rovněž zohlednil rozsah dotčeného území (výše popsaným způsobem – viz bod 151 tohoto rozhodnutí). Dále hodnotil délku protisoutěžního jednání a v dalším kroku vyhodnotil existenci případných přitěžujících a polehčujících okolností, které vedou ke zvýšení nebo snížení pokuty.

¹⁴¹ Pozn. Úřadu: Nad 1 milion obyvatel má pouze Hlavní město Praha a 3 další kraje, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2017 dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/45964084/1300721701.pdf/d9337f5b-a803-492e-acad-6311764fc8b4?version=1.0>. Viz I.č. 276 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹⁴² 5 806 obcí (to je více než 92 % z celkového počtu 6 258) má méně než 3 000 obyvatel a 322 obcí má více než 3 000 a méně než 10 000 obyvatel, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2017, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/45964084/1300721703.pdf/c2733bca-a698-42cb-a6ec-19b8e95f5bc6?version=1.0>. Viz I.č. 277-303 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

¹⁴³ Pozn. Úřadu: Více než 100 000 obyvatel má v současné době pouze 6 obcí, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2017, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/45964084/1300721703.pdf/c2733bca-a698-42cb-a6ec-19b8e95f5bc6?version=1.0>. Viz I.č. 277-303 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

Závažnost přestupku

156. Dle § 22b odst. 1 ZOHS se při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne k závažnosti přestupku. Základním východiskem pro stanovení pokuty v přiměřené výši je proto skutečnost, že trest by měl odpovídat povaze a závažnosti přestupku, za nějž je ukládán. Při určení konkrétní výše pokuty je třeba zohlednit jak typovou, tak individuální závažnost jednání, jež je předmětem správního řízení. Přestupkový zákon dále v § 38 přinesl demonstrativní výčet možných kritérií pro určení povahy a závažnosti přestupku.

157. V tomto rozhodnutí Úřad deklaruje porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS (blíže viz bod 123 tohoto rozhodnutí).

158. Úřad při posouzení závažnosti vytýkaného jednání zohlednil, že účastník řízení sledoval svým jednáním legitimní cíl, kterým je regulace provozování loterií na území města za účelem snížení škodlivých důsledků plynoucích z provozování loterií;¹⁴⁴ přičemž tato skutečnost se významným způsobem promítla do snížení výsledné výše koeficientu závažnosti. Účastník řízení však neprovedl regulaci loterií ve městě Karlovy Vary způsobem, jenž by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a svým postupem tak bez objektivně ospravedlnitelných důvodů některé soutěžitele zvýhodnil, čímž jiným soutěžitelům ztížil či znemožnil působení na relevantních trzích, přičemž tato skutečnost se promítla do výsledné výše koeficientu závažnosti jeho vyšší hodnotou (v rámci škály do maximální hodnoty 3). Úřad proto v souhrnu vyhodnotil koeficient závažnosti vytýkaného jednání hodnotou v rozmezí 1,2 - 1,4 (v rámci škály do jeho maximální hodnoty 3). Dále Úřad zohlednil rozsah dotčeného území, jenž odráží počet obyvatel města Karlovy Vary (49 046),¹⁴⁵ který odpovídá v souladu s východiskem specifikovanými v bodě 151 tohoto rozhodnutí hodnotě koeficientu obyvatel ve výši 1,037 (se zaokrouhlením na tři desetinná místa dolů).

159. Pokud jde o délku trvání porušení ZOHS, v řízení bylo prokázáno, že vytýkané jednání trvalo od 1. července 2013 dosud. Pro výpočet pokuty tedy Úřad vycházel z trvání protisoutěžního jednání v délce čtyř let a pěti měsíců (ke dni vydání tohoto rozhodnutí) a s ohledem na ni stanovil koeficient času ve výši 1,75 (se zaokrouhlením na 2 desetinná místa dolů).

160. Základní částka pokuty po zohlednění výše uvedeného v souladu s postupem uvedeným v bodě 152 tohoto rozhodnutí tak činí 815 749 Kč.

Přítěžující a polehčující okolnosti

161. Dle § 22b odst. 1 ZOHS se při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne mj. k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán. Dále se přihlédne k jednání orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jejich snaze odstranit škodlivé následky přestupku. Po určení základní částky pokuty Úřad podle okolností případu proto dále posoudí, zda existují přítěžující nebo polehčující okolnosti, které by byly důvodem ke zvýšení nebo snížení pokuty.

¹⁴⁴ Z nálezu ÚS 56/10 vyplývá že, je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit. Herny lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám se staly typickým kóloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.

¹⁴⁵ Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2017, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/45964084/1300721703.pdf/c2733bca-a698-42cb-a6ec-19b8e95f5bc6?version=1.0>. Viz I.č. 286 spisu sp. zn. ÚOHS-S0595/2016/VS.

Přestupkový zákon uvádí demonstrativní výčet možných polehčujících a přitěžujících okolností v § 39¹⁴⁶ a § 40.

162. V posuzované věci jako polehčující okolnost Úřad vyhodnotil, že doposud neexistuje ustálená rozhodovací praxe v oblasti porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže orgány veřejné správy, a z tohoto důvodu uvážil snížit základní částku pokuty o 10 %.

163. Žádné jiné přitěžující či polehčující okolnosti, na jejichž základě by zvýšil nebo snížil základní částku pokuty, Úřad neshledal. Výsledná částka pokuty tak po zaokrouhlení na celé tisíce Kč dolů činí **734 000 Kč**.

VII. 3 Úhrada pokuty

164. Účastník řízení provede úhradu pokuty na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj, číslo účtu **3754-17721621/0710**, jako variabilní symbol se uvede identifikační číslo účastníka řízení.

VIII. Náklady řízení

165. Vzhledem k tomu, že Úřad v rámci správního řízení dospěl k závěru, že účastník řízení jednáním, jež v rámci správního řízení posuzoval, porušil § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS a spáchal přestupek dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, je splněna podmínka daná v § 79 odst. 5 správního řádu; jsou tedy splněny zákonné předpoklady pro uložení povinnosti účastníku řízení nahradit náklady správního řízení. Výši paušální částky stanovil Úřad dle § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku,¹⁴⁷ které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, na 1 000,- Kč.

166. Náklady řízení jsou splatné do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vedený u České národní banky v Brně, číslo účtu 19-24825621/0710, konstantní symbol 1148, jako variabilní symbol 2016000595.

IX. Závěr

167. Ze všech shora uvedených důvodů Úřad konstatuje, že městu Karlovy Vary bylo prokázáno spáchání správního deliktu dle § 22aa odst. 1 ZOHS, kterého se dopustilo tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS narušilo hospodářskou soutěž. Proto Úřad rozhodl v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

¹⁴⁶ Pozn. Úřadu: Pro řízení u Úřadu platí § 39 s vyloučením písm. b) přestupkového zákona.

¹⁴⁷ S účinností od 1. července 2017 byla vyhláška novelizována vyhláškou č. 112/2007 Sb., která však ve svých přechodných ustanoveních stanovila, že náklady řízení zahájených a pravomocně neskončených přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky se stanoví podle dosavadních právních předpisů. Úřad proto vycházel ze znění vyhlášky ve znění platném a účinném v době zahájení správního řízení.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí může účastník řízení dle § 152 odst. 1 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., ve spojení s § 83 odst. 1 a § 85 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., podat do 15 dnů od jeho doručení rozklad, o kterém rozhoduje předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozklad se podává u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Včas podaný a přípustný rozklad má odkladný účinek.

JUDr. Hynek Brom
I. místopředseda Úřadu

Obdrží:

Statutární město Karlovy Vary
Moskevská 2035/21
360 01 Karlovy Vary

Vypraveno dne:

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