



Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 1/2023

- Označení stanoviska:** Výkon dozoru nad zákonností právních předpisů územních samosprávných celků v souvislosti s posuzováním jejich souladu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže a výkonem dozoru prováděným Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže
- Právní předpis:** Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“).
Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“).
Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“).
- Ustanovení:** § 123 a 125 zákona o obcích, § 81 a 83 zákona o krajích, § 106 a 108 zákona o hlavním městě Praze, § 19a, § 20 odst. 1 písm. b) a § 22aa odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže
- Související právní předpisy:** Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava České republiky“).
Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).



Klíčová slova:	dozor nad normotvorbou územních samosprávných celků, obecně závazná vyhláška, nařízení, hospodářská soutěž, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, abstraktní kontrola právních předpisů
Datum zpracování:	5. dubna 2023
Zpracoval:	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

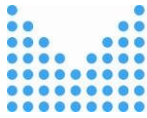
Jsou orgány, které vykonávají dozor nad zákonností (právností) právních předpisů územních samosprávných celků (tj. Ministerstvo vnitra a další věcně příslušná ministerstva, jiné ústřední správní úřady a krajské úřady) povinny posuzovat jejich soulad se zákonem na ochranu hospodářské soutěže bez dalšího, nebo je uvedené možné pouze na podkladě pravomocného rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), v němž je dle § 19a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže konstatováno narušení hospodářské soutěže, neboť jiným orgánům než ÚOHS nepřísluší narušení hospodářské soutěže posuzovat?

Je pravomocné rozhodnutí, v němž ÚOHS konstatoval narušení hospodářské soutěže, a které dle § 19a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže zaslal orgánu vykonávajícímu dozor nad zákonností právních předpisů územních samosprávných celků závazné pro uplatnění dozorových opatření upravených v zákonech o územní samosprávě?

Stanovisko:

Výkon dozoru nad právními předpisy územních samosprávných celků (obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí, krajů a hlavního města Prahy), který je dle zákonů o územní samosprávě svěřen Ministerstvu vnitra a dalším věcně příslušným ministerstvům, jiným ústředním správním orgánům a krajským úřadům,¹

¹ Viz § 123 a 125 zákona o obcích, § 81 a 83 zákona o krajích, § 106 a 108 zákona o hlavním městě Praze.



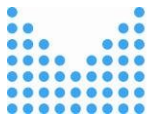
je specifickou dozorčí činností směřující k zabezpečení objektivní zákonnosti (právnosti) zmiňovaných podzákoných právních předpisů jakožto určitého žádoucího právního stavu, který vyplývá z principu právního státu, resp. požadavků na vnitřní koherenci (bezrozpornost) právního řádu, principu hierarchie právního řádu a principu dělby moci v horizontální i vertikální podobě. Dozor je v daném případě vykonáván **v režimu tzv. abstraktní kontroly norem**, neboť ve svém důsledku *ultima ratio* směřuje k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení potenciálně nezákonného právního předpisu územního samosprávného celku (nebo jeho některých ustanovení) ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky a § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu.

Dle § 20 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže **vykonává ÚOHS dozor nad tím, zda orgány veřejné správy nenarušují hospodářskou soutěž**. Dle § 19a odst. 1 téhož zákona platí, že orgán veřejné moci nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo vyloučí soutěž na relevantním trhu. V souladu s rozhodovací praxí ÚOHS, jejíž správnost byla potvrzena správními soudy,² **je ÚOHS oprávněn uložit územnímu samosprávnému celku pokutu podle § 22aa zákona o ochraně hospodářské soutěže za narušení hospodářské soutěže v rozporu s § 19a odst. 1 citovaného zákona, které je důsledkem právního předpisu vydaného tímto územním samosprávným celkem.**

Dle § 19a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže v této souvislosti platí, že zjistí-li ÚOHS v řízení ve věcech dle § 19a odst. 1 tohoto zákona, že došlo k narušení hospodářské soutěže, **tuto skutečnost uvede v rozhodnutí**. Současně dle § 19a odst. 4 uvedeného zákona platí, že pokud se narušení hospodářské soutěže dopustí orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy, **zašle ÚOHS orgánu příslušnému k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu uvedené pravomocné rozhodnutí** a na jeho žádost mu postoupí i správní spis.

Ze shora uvedeného vyplývá, že výkon dozoru nad objektivní zákonností právních předpisů územních samosprávných celků vykonávaný na základě zákonů o územní samosprávě **sleduje zcela odlišné cíle od dozorčí činnosti vykonávané ÚOHS na základě § 20 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže**. ÚOHS v rámci výkonu svého dozoru **posuzuje konkrétní dopady (důsledky) právního předpisu** územního samosprávného celku, resp. zda v jeho důsledku došlo k omezení či vyloučení hospodářské soutěže na relevantním trhu, a pokud ano, zda k němu došlo z ospravedlnitelných důvodů a v souladu s obecnou zásadou proporcionality.

² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. dubna 2022, č. j. 7 As 60/2020-34.



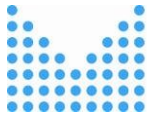
Uvedené ostatně potvrzuje i recentní judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně pak rozsudek ze dne 5. dubna 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, který se vztahem dozoru vykonávaného ÚOHS a dozorem jiných orgánů veřejné moci nad zákonností právních předpisů územních samosprávných celků podrobně zabýval. Byť se uvedený rozsudek týkal především problematiky obecně závazných vyhlášek obcí jakožto jednoho z druhů právních předpisů územních samosprávných celků, závěry v dané věci mají bezpochyby obecnou platnost, a lze je tedy vztáhnout na všechny právní předpisy územních samosprávných celků.

V bodě 32 uvedeného rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že v rámci dozoru ÚOHS nedochází k abstraktnímu přezkumu právního předpisu územního samosprávného celku, nýbrž je zkoumána toliko okolnost, zda daný právní předpis nevyvolává účinek rozporný se zákonným zákazem narušování hospodářské soutěže. V bodě 42 pak Nejvyšší správní soud dovodil, že dozor ÚOHS vykonávaný na základě § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a dozor nad objektivní zákonností právních předpisů vykonávaný Ministerstvem vnitra a dalšími věcně příslušnými ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a krajskými úřady **v právním řádu koexistují vedle sebe, a to s ohledem na jejich rozdílné cíle a způsoby kontroly územních samosprávných celků.**

Na rozdíl od dozoru vykonávaného ÚOHS nejsou v rámci abstraktní kontroly norem ze strany orgánů dozorujících objektivní zákonnost právních předpisů územních samosprávných celků (a posléze též Ústavního soudu) posuzovány konkrétní důsledky dopadu podzákonného právního předpisu v oblasti hospodářské soutěže (byť k nim může být přihlíženo). Není tedy vyloučeno, aby jeden a týž právní předpis územního samosprávného celku v rámci abstraktní kontroly zákonnosti před Ústavním soudem obstál, avšak současně ve svém důsledku například neproporcionálně narušil hospodářskou soutěž, a územní samosprávný celek byl proto za jeho vydání sankcionován ÚOHS na základě § 19a ve spojení s § 22aa odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

K uvedené situaci ostatně došlo i v případě obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „**OZV města Bílina č. 10/2015**“), jejíž dopady na hospodářskou soutěž byly na základě pravomocného rozhodnutí ÚOHS potvrzeného posléze správními soudy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2022, č. j. 2 As 200/2020-123) sankcionovány pokutou uloženou městu, avšak samotná obecně závazná vyhláška v rámci abstraktní kontroly norem provedené Ústavním soudem v nálezu ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, obstála.

Ve zmiňovaném nálezu se Ústavní soud vyjádřil i k otázce vázanosti orgánu provádějícího dozor nad objektivní zákonností právního předpisu územního samosprávného celku pravomocným rozhodnutím ÚOHS a k jeho kompetenci samostatně (tj. vedle ÚOHS) posuzovat soulad právního předpisu s § 19a zákona



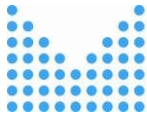
o ochraně hospodářské soutěže. V dané věci Ministerstvo vnitra při uplatnění svých dozorových pravomocí ve vztahu k OZV města Bílina č. 10/2015 vycházelo dle Ústavního soudu z nesprávného předpokladu, že pravomocným rozhodnutím ÚOHS, které obdrželo na základě § 19a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže, je v souladu s § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 správního řádu vázáno jako rozhodnutím o předběžné otázce a nemůže si o věci učinit úsudek samo. Současně Ministerstvo vnitra v dané věci dle Ústavního soudu nesprávně vycházelo z toho, že jemu samotnému narušení hospodářské soutěže posuzovat nepřísluší, neboť uvedené je v gesci ÚOHS.

K dané záležitosti se Ústavní soud konkrétně vyjádřil v bodě 25 předmětného nálezu, kde konstatoval: „Ústavní soud přisvědčuje té části argumentace města, podle které § 123 zákona o obcích opravňuje ministerstvo k dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek, *aniž by tentýž nebo jiný zákon z uvedeného dozoru některé oblasti právní úpravy vylučoval. Proto dozoru ministerstva podléhá i soulad obecně závazných vyhlášek se zákonem o ochraně hospodářské soutěže.* A obdobně to platí i ve vztahu k oprávnění ministerstva k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu, které rovněž žádné omezení v tomto směru neobsahuje. Proto rozhodnutí předsedy ÚOHS nemůže být v otázce souladu vyhlášky č. 10/2015 se zákonem rozhodnutím o předběžné otázce podle § 57 správního řádu, neboť – jak vyplývá z předchozího – jde o otázku, jejíž posouzení ministerstvu přísluší (a contrario § 57 odst. 1 správního řádu).“ Tyto závěry jsou dle názoru Ministerstva vnitra **jednoznačně přenositelné** i na výkon dozoru ostatních orgánů vykonávajících dozor nad objektivní zákonností právních předpisů územních samosprávných celků.

K uvedenému Ministerstvo vnitra doplňuje, že ustanovení § 19a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže lze ve světle shora citovaných závěrů Ústavního soudu dle jeho názoru interpretovat toliko jako konkretizaci obecné zásady spolupráce správních orgánů vyjádřené v § 8 správního řádu. Dospěje-li dozorový orgán v rámci abstraktní kontroly právního předpisu územního samosprávného celku k závěru o jeho možném rozporu s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže z důvodu, že se regulace v něm obsažená například neopírá o racionální důvody či není neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž při aplikaci dopadá, pak je jeho povinností v souladu s § 6 odst. 1 ve spojení s § 80 odst. 2 správního řádu bez zbytečného odkladu přistoupit k uplatnění dozorových pravomocí a *ultima ratio* k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předmětného právního předpisu nebo jeho části.

Závěr:

- I. Z recentní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že orgány vykonávající dozor nad zákonností právních předpisů územních samosprávných celků na základě zákonů upravujících územní**



samosprávu jsou povinny v mezích abstraktní kontroly norem posuzovat jejich soulad mimo jiné též se zákonem o ochraně hospodářské soutěže, a to bez ohledu na skutečnost, že dozor nad konkrétními dopady právní úpravy obsažené v právních předpisech územních samosprávných celků na hospodářskou soutěž je svěřen ÚOHS.

- II. Pravomocným rozhodnutím ÚOHS zaslaným orgánu vykonávajícímu dozor nad právními předpisy územních samosprávných celků dle § 19a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže není tento dozorový orgán vázán, neboť dozor nad zákonností (právností) právního předpisu územního samosprávného celku spadajícího do jeho věcné působnosti je bez výjimky svěřen jemu samotnému a současně jím vykonávaný dozor sleduje odlišný cíl a je prováděn v jiném rozsahu než dozor ÚOHS. Přestože může být územnímu samosprávnému celku v důsledku vydání právního předpisu, jehož konkrétní dopady odporují § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, uložena dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže pokuta za přestupek, nevylučuje tato skutečnost eventualitu, že tentýž právní předpis územního samosprávného celku z hlediska abstraktní kontroly zákonnosti ob stojí, a naopak.

-
- Poznámky:**
- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.