



UOHSX00GZ980

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-S0461/2021/VS
Číslo jednací: ÚOHS-45391/2022/872

Brno 19. 12. 2022

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0461/2021/VS zahájeném dne 14. 10. 2021 z moci úřední dle § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a podle § 21 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 ve věci možného spáchání přestupku definovaného v § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů spočívajícího v narušení hospodářské soutěže v rozporu s § 19a odst. 1 téhož zákona, jehož účastníkem je

hlavní město Praha, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, IČO 00064581, zastoupené na základě plné moci ze dne 31. 3. 2022 Mgr. Jiřím Kučerou, advokátem, se sídlem Opletalova 1418/23, Praha 1,

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

ROZHODNUTÍ:

I.

Účastník řízení, **hlavní město Praha**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, IČO 00064581, tím, že v období od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021 uplatňoval na území hlavního města Prahy regulaci umožňující provozovat:

- hazardní hry pouze na adresních místech uvedených v příloze k obecně závazné vyhlášce č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, účinné od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020, aniž by výběr těchto míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií,
- živou hru vymezenou v § 57 a 58 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů pouze v městských částech hlavního města Prahy neuvedených v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, účinné od 1. 1. 2021, aniž by výběr těchto městských částí provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií,

narušil bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na území hlavního města Prahy zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na uplatnění této regulace povolených adresních místech/v městských částech nadále provozovat hazardní hry,

čímž porušil v období od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021 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, **hlavnímu městu Praze**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, IČO 00064581, **pokutu ve výši**

1 274 000 Kč (slovy: jeden milion dvě stě sedmdesát čtyři tisíc korun českých).

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

III.

Dle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a 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, ve znění pozdějších předpisů se účastníku řízení, **hlavnímu městu Praze**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, IČO 00064581, ukládá povinnost nahradit **náklady řízení** paušální částkou

3 500 Kč (slovy: tři tisíce pět set korun českých).

ODŮVODNĚNÍ

STRUKTURA ODŮVODNĚNÍ

I. Předchozí správní řízení, zahájení současného správního řízení a jeho dosavadní průběh	4
II. Charakteristika orgánu veřejné správy	6
III. Zjištěné skutečnosti.....	7
III.1 Vydávání obecně závazných vyhlášek HMP ve vztahu k regulaci loterií/hazardních her	7
III.2 Vývoj regulace loterií/hazardních her na území HMP	9
III.3 Informace od orgánu veřejné správy	9
III.4 Informace od MČ.....	14
III.5 Žádosti provozovatelů o zařazení adresních míst do obecně závazných vyhlášek HMP	15
III.6 Shrnutí zjištěných skutečností.....	15
IV. Vymezení relevantního trhu.....	16
V. Právní posouzení	17
V.1 Použitá znění právních norem.....	17
V.2 Zákonná a judikatorní východiska a jiná stanoviska	18
V.3 Posouzení jednání HMP	21
V.3.1 Odpovědnost HMP a přičitatelnost protisoutěžního jednání.....	21
V.3.2 Jednání vrchnostenské povahy	21
V.3.3 Nenaplnění podmínek dle § 19a odst. 2 ZOHS	21
V.3.4 Legitimní cíl	21
V.3.5 Narušení hospodářské soutěže	22
V.3.5.1 Posouzení obecně závazných vyhlášek.....	22
V.3.5.2 Dopad na soutěžitele působící na relevantním trhu	25
V.3.6 Ospravedlnitelné důvody	26
V.3.7 Posouzení zproštění odpovědnosti	26
V.3.8 Charakter přestupku, jeho trvání a přerušení jeho jednoty	27
V.4 Závěr právního posouzení	28
VI. Odůvodnění výše pokuty.....	28
VI.1 Východiska pro uložení pokuty	28
VI.2 Vyměření pokuty	30
VI.3 Úhrada pokuty.....	32
VII. Náklady řízení.....	32
VIII. Vyjádření Úřadu k námitkám orgánu veřejné správy	33
IX. Závěr	45

I. Předchozí správní řízení, zahájení současného správního řízení a jeho dosavadní průběh

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) obdržel několik podnětů¹ namítajících jednání hlavního města Prahy, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, IČO 00064581 (dále jen „**HMP**“) při vydávání obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „**Vyhláška 10/2015**“). Tato novelizovala přílohu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „**Vyhláška 10/2013**“), a to tím, že zredukovala počet míst, na nichž lze provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále jen „**loterie**“).²
2. Úřad také obdržel podnět Ministerstva vnitra,³ které se zabývalo přezkumem zákonnosti vymezení míst v příloze Vyhlášky 10/2015 a dospělo k závěru, že HMP předem neseznámilo provozovatele loterií s kritériem a požadavkem HMP, aby byly loterie na jeho území provozovány pouze v kasinu, čímž nenaplnilo kritéria deklarovaná ve *Stanovisku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi* ze dne 1. 9. 2014 (dále jen „**Stanovisko**“)⁴ – srov. bod 57.
3. Dne 20. 12. 2018 zahájil Úřad po provedeném šetření podnětů s HMP správní řízení sp. zn. ÚOHS-S0517/2018/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 (dále jen „**zákon**“) v období od 1. 12. 2012 tím, že HMP povolilo provozování loterií:
 - vyhláškou č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „**Vyhláška 18/2011**“),⁵ účinnou od 1. 1. 2012, pouze na adresních místech a v časech uvedených v příloze k této vyhlášce,
 - Vyhláškou 10/2013, účinnou od 5. 10. 2013, pouze na adresních místech a v časech uvedených v příloze k této vyhlášce, a s účinností od 1. 1. 2016 v této příloze změněné Vyhláškou 10/2015,
 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 bylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž zejména v oblasti provozování loterií na území hlavního města Prahy (dále jen „**předchozí správní řízení**“).⁶

¹ Podněty podané 21. 12. 2015 (viz dokument č. 62 spisu; doplněný dne 9. 11. 2016 – viz dokument č. 64 spisu), 28. 7. 2016 (viz dokument č. 11 spisu), 17. 10. 2016 (viz dokument č. 66 spisu) a 31. 7. 2018 (viz dokument č. 67 spisu).

² HMP Vyhláškou 10/2013 a Vyhláškou 10/2015 regulovalo provozování sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o loteriích**“), přičemž se jednalo o veškeré druhy loterií, které byla obec oprávněna regulovat (viz dále).

³ Podnět ze dne 6. 9. 2016; viz dokument č. 65 spisu.

⁴ Viz <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/metodiky-a-dokumenty.html>.

⁵ Viz přílohu č. 24 dokumentu č. 13 spisu.

⁶ Viz přílohu č. 1 dokumentu č. 145 spisu.

4. Dne 12. 10. 2022 zaslal Úřad HMP v předchozím správním řízení rozhodnutí ve věci č. j. ÚOHS-35484/2022/872, v němž dospěl k závěru, že výběr míst ve výše uvedených vyhláškách HMP nebyl učiněn na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií a v důsledku v nich obsažené fixace adresních míst⁷ působily diskriminačně, neboť některé stávající provozovatele neoprávněně vyloučily z možnosti provozovat loterie/provozovny k účelu provozování loterií a zároveň bránily novým zájemcům o provozování loterií ve vstupu na vymezené relevantní trhy (resp. HMP zvýhodnilo soutěžitele, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat loterie/provozovny k účelu provozování loterií). Úřad taktéž uzavřel, že neexistovaly objektivní důvody, které by ospravedlňovaly existenci odlišné úpravy v jednotlivých městských částech (dále jen „MČ“) oproti ostatním (tzv. nulová tolerance loterií v některých MČ oproti povolení provozování loterií v jiných MČ). Zvolená regulace tedy nebyla postavena na objektivních, racionálních a nediskriminačních důvodech a byla projevem neodůvodněné libovůle či nerovného zacházení. Toto diskriminační jednání naplnilo znaky skutkové podstaty porušení § 19a odst. 1 písm. a) zákona a HMP se tak dopustilo přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona. Uvedený přestupek měl trvalý charakter a HMP se jej dopouštělo od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018, přičemž za něj nemohlo být zproštěno odpovědnosti. Za jeho spáchání Úřad uložil HMP pokutu ve výši 2 679 000 Kč.⁸
5. Dne 1. 10. 2020 Úřad obdržel podnět⁹ týkající se rozporu se zákonem obecně závazné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy (dále jen „**Vyhláška 14/2020**“), a to z důvodu úplného zákazu (i) provozování technické hry na území HMP a (ii) provozování živé hry na území v příloze vyhlášky neuvedených MČ. Na podkladě obdrženého podnětu Úřad provedl předběžné šetření Vyhlášky 14/2020 z hlediska možného porušení § 19a odst. 1 písm. a) zákona.
6. Účinnost Vyhlášky 10/2013 ve znění Vyhlášky 10/2015 trvala i po zahájení předchozího správního řízení, tj. po 20. 12. 2018, a obě vyhlášky byly zrušeny až Vyhláškou 14/2020 s účinností od 1. 1. 2021. Vzhledem k tomu, že nadále přetrvávaly indicie na porušení zákona i prostřednictvím nově přijaté Vyhlášky 14/2020, Úřad o tom HMP vyrozuměl přípisem ze dne 10. 12. 2020.¹⁰ Následně zástupci Úřadu dne 5. 8. 2021 seznámili na jednání zástupce HMP s přetrvávajícími výtkami Úřadu k právní regulaci provozování hazardních her na území HMP.¹¹ Zástupce HMP na jednání přislíbil učinit kroky, které by vedly k odstranění protisoutěžního stavu, aniž by Úřad zahájil nové správní řízení.
7. Jelikož však HMP Vyhlášku 14/2020 v přiměřené lhůtě neupravilo, ani neprojevovalo snahu tak učinit, zahájil Úřad dne 14. 10. 2021 s HMP správní řízení sp. zn. ÚOHS-S0461/2021/VS ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona spatřovaného v tom, že HMP povolilo
- v období od 21. 12. 2018 provozování loterií Vyhláškou 10/2013 ve znění Vyhlášky 10/2015 účinné od 1. 1. 2016 pouze na adresních místech uvedených v příloze k této vyhlášce, 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,

⁷ Adresní místo představuje adresu místa, kde bylo vyhláškou povoleno provozování loterií na území HMP.

⁸ Viz přílohu dokumentu č. 147 spisu.

⁹ Viz dokument č. 1 spisu.

¹⁰ Viz přílohu č. 1 dokumentu č. 146 spisu.

¹¹ Úřední záznam z jednání viz dokument č. 8 spisu.

- a dále v období od 1. 1. 2021 provozování živé hry vymezené v § 57 a 58 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o hazardních hrách**“) Vyhláškou 14/2020 účinnou od 1. 1. 2021 pouze v MČ neuvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce, aniž by výběr těchto MČ byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, případně byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jež nebyla důsledně aplikována.

Toto jednání mohlo narušit hospodářskou soutěž v oblasti provozování loterií/hazardních her na území HMP (dále jen „**současné správní řízení**“).¹²

8. V rámci současného správního řízení je posuzováno možné protisoutěžní jednání HMP v období od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021, které časově navazuje na jednání posuzované v předchozím správním řízení.
9. Dne 24. 10. 2022 zaslal Úřad HMP v souladu s § 21b zákona výhrady k možnému narušení hospodářské soutěže HMP zvýhodněním určitého soutěžitele nebo skupiny soutěžitelů při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů (dále jen „**sdělení výhrad**“).¹³ Ve sdělení výhrad Úřad sdělil HMP základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení, odkazy na důkazy ve spisu a zároveň indikoval způsob stanovení pokuty za protisoutěžní jednání HMP a její předpokládanou výši.
10. HMP mělo po celou dobu vedení současného správního řízení možnost v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) využívat svá procesní práva, zejména práva nahlížet do spisu a vyjadřovat v řízení své stanovisko.
11. Ve sdělení výhrad bylo HMP v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu pozváno Úřadem k uplatnění svého práva seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim před vydáním tohoto rozhodnutí. HMP tohoto práva využilo dne 4. 11. 2022, kdy mu bylo umožněno seznámit se s kompletním spisem sp. zn. ÚOHS-S0461/2021/VS.
12. HMP se k podkladům rozhodnutí vyjádřilo přípisem ze dne 2. 12. 2022 (dále jen „**Vyjádření**“). Ve Vyjádření HMP rozporovalo především způsob vymezení relevantního trhu a provedení právního hodnocení svého jednání.¹⁴ Úřad se v rámci současného správního řízení zabýval všemi tvrzeními HMP, přičemž skutečnost, jak se s nimi vypořádal, vyplývá z jednotlivých bodů odůvodnění tohoto rozhodnutí včetně části *Vyjádření Úřadu k námitkám orgánu veřejné správy* (viz níže).

II. Charakteristika orgánu veřejné správy

13. HMP je hlavním městem České republiky se specifickým postavením obce i kraje zároveň. Postavení HMP je upraveno zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění

¹² Viz dokument č. 136 spisu.

¹³ Úřad ve správních řízeních týkajících se jednání orgánů veřejné správy (§ 19a zákona) aplikuje § 21b zákona (sdělení výhrad), byť tento institut není, na rozdíl od přestupků soutěžitelů, výslovně zakotven v části zákona věnující se vymezení protisoutěžního jednání orgánů veřejné správy. Nicméně, tento institut se v souvislosti s postihem orgánů veřejné správy vyskytuje v části zákona věnující se snížení pokuty; žádost o snížení pokuty mohou orgány veřejné správy podat právě po doručení sdělení výhrad (viz § 22ba odst. 8 zákona).

¹⁴ Viz dokument č. 156 spisu.

pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o hlavním městě Praze**“),¹⁵ dle něhož je HMP veřejnoprávní korporací, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající,¹⁶ přičemž je samostatně spravováno Zastupitelstvem hl. m. Prahy (dále jen „**Zastupitelstvo**“).¹⁷ Dalšími orgány jsou mj. Rada hl. m. Prahy (dále jen „**Rada**“), Magistrát hl. m. Prahy (dále jen „**Magistrát města**“) a Městská policie hl. m. Prahy (dále jen „**městská policie**“).

14. HMP se člení na 57 MČ¹⁸ a 22 správních obvodů.¹⁹ MČ je spravována zastupitelstvem MČ. Dalšími orgány jsou rada MČ, starosta MČ, úřad MČ.²⁰ MČ jsou správním obvodem jen tehdy, pokud je jim příslušným zákonem nebo Statutem svěřen výkon přenesené působnosti.
15. V samostatné působnosti spravuje HMP své záležitosti podle Hlavy IV zákona o hlavním městě Praze. Dle § 16 odst. 1 tohoto zákona do samostatné působnosti HMP patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu HMP a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti HMP nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy. Přenesenou působnost vykonává HMP v rozsahu zvláštních zákonů pro výkon státní správy podle Hlavy V zákona o hlavním městě Praze.
16. V mezích své působnosti může HMP vydávat vlastní právní předpisy, obecně závazné vyhlášky HMP a nařízení HMP, které uveřejňuje ve Sbírce právních předpisů HMP.²¹

III. Zjištěné skutečnosti

III.1 Vydávání obecně závazných vyhlášek HMP ve vztahu k regulaci loterií/hazardních her

17. Pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a konkretizuje jej § 10 obecního zřízení. V případě HMP je tato pravomoc konkretizována v § 44 zákona o hlavním městě Praze. HMP vydává obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti,²² jde tedy o originární právní předpisy,²³ 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. 9. 2011 (dále jen „**nález ÚS 56/10**“).²⁴ V uvedeném nálezu je deklarováno právo obcí

¹⁵ Na HMP se nevztahují ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**obecní zřízení**“), ani zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; viz § 150 obecního zřízení a § 95 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Viz § 1 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze.

¹⁷ Viz § 1 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze.

¹⁸ Viz přílohu č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Statut**“), ve spojení s § 11 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

¹⁹ Viz Statut ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

²⁰ Viz § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

²¹ Viz § 44 a § 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

²² Viz § 16 a § 44 zákona o hlavním městě Praze, který je obdobou ustanovení obecního zřízení, jež meze samostatné působnosti stanoví v § 35 a v § 10 vymezuje, k jakému účelu lze ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou obce.

²³ Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007, bod 26 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.*

²⁴ Viz bod 30 nálezu ÚS 56/10. Byť se nález vztahuje k pravomoci obcí, lze jeho obsah s ohledem na obdobné pravomoci stanovené zákonem o hlavním městě Praze vztáhnout i na HMP.

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. Jak obec, tak HMP, jsou povinny se při vydávání obecně závazných vyhlášek, tedy při výkonu samostatné působnosti, řídit zákony a jinými právními předpisy.²⁵

18. Dle § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze může HMP obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti v otázkách zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v HMP nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy, anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v HMP jsou takové činnosti zakázány; dle § 44 odst. 3 písm. d) zákona o hlavním městě Praze může povinnosti obecně závaznou vyhláškou dále ukládat, stanoví-li tak zvláštní zákon.
19. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích obsahovalo zmocnění, dle kterého mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že loterie 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 zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce. Dne 1. 1. 2017 nabyl účinnosti zákon o hazardních hrách,²⁶ který zrušil k 31. 12. 2016 zákon o loteriích. Dle § 12 zákona o hazardních hrách může obec na základě jiného zákona (v případě HMP zákona o hlavním městě Praze) 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.²⁷ V reakci na tuto změnu právní úpravy však nebylo bezprostředně nutné přijmout novou obecně závaznou vyhlášku.²⁸

²⁵ V případě obcí je povinnost stanovena v § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení, v případě HMP v § 16 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze.

²⁶ S výjimkou § 86 až 89, § 91, § 92, § 97 až 100 a § 109 až 112, jež nabyly účinnosti již dne 15. 6. 2016 (viz dále v témže zákoně). Zákon o hazardních hrách přinesl nové pojmosloví, rozdělení druhů loterií (dle nového pojmosloví hazardních her) i systém jejich povolování. Pro účely současného správního řízení je v odpovídajících částech zachována zkratka „**loterie**“ s ohledem na názvosloví Vyhlášky 10/2015. Na jiných místech je používán pojem „**hazardní hry**“. Obecné judikatorní a metodické závěry vztahující se k regulaci loterií platí přiměřeně i pro regulaci hazardních her.

²⁷ 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 o hazardních hrách), zatímco dle § 10 písm. a) obecního zřízení /v případě HMP dle § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze/ 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. 6. 2011.

²⁸ Viz § 138 zákona o hazardních hrách.

III.2 Vývoj regulace loterií/hazardních her na území HMP

20. Dne 19. 9. 2013 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat Vyhlášku 10/2013,²⁹ účinnou od 5. 10. 2013.^{30, 31} Tato vyhláška stanovila, že loterie mohou být provozovány pouze na místech a v čase uvedených v příloze k této vyhlášce – celkem 313 adresních míst na území 24 MČ, přičemž na území 3 MČ³² byla do seznamu povolených adresních míst zařazena pouze místa, na nichž se v době přijímání vyhlášky nacházela provozovna typu kasino. Na území zbývajících 33 MČ bylo provozování loterií zcela zakázáno. Součástí Vyhlášky 10/2013 nebylo přechodné ustanovení, a proto se možnost provozovat loterie pouze na uvedených adresních místech uplatnila i ve vztahu ke stávajícím povolením k provozování loterií.³³
21. Dne 26. 11. 2015 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat Vyhlášku 10/2015,³⁴ s účinností od 1. 1. 2016, která novelizovala pouze přílohu Vyhlášky 10/2013 tím, že snížila počet míst, na kterých lze provozovat loterie, z 313 na 101 v 13 MČ. Oproti Vyhlášce 10/2013 byl Vyhláškou 10/2015 rozšířen zákaz provozování loterií i na území dalších 11 MČ.³⁵
22. Dne 10. 9. 2020 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat Vyhlášku 14/2020, účinnou od 1. 1. 2021.³⁶ Tato vyhláška v § 3 stanovila, že provozování živé hry dle § 57 až 60 zákona o hazardních hrách je na území HMP povoleno s výjimkou provozování živé hry na území MČ uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce.³⁷ Dále pak zakázala na území HMP provozování technické hry dle § 42 až 56 zákona o hazardních hrách a omezila ve třech MČ čas provozování živé hry. Vyhlášku 10/2013 ve znění Vyhlášky 10/2015 a Vyhlášku 14/2020 Úřad dále v tomto textu souhrnně označuje jako „**Vyhlášky**“.

III.3 Informace od orgánu veřejné správy

23. Dle HMP nemohlo v případě Vyhlášek dojít k diskriminaci provozovatelů loterií/hazardních her, neboť v MČ s nově uplatňovanou nulovou tolerancí nemohl loterie/hazardní hry provozovat žádný z provozovatelů a v ostatních MČ došlo k nediskriminačnímu omezení podnikatelských aktivit v návaznosti na přijatá a předem známá pravidla. Místa povolená Vyhláškou 10/2015 byla konkretizována adresou, nikoliv provozovnou či provozovatelem loterií a žádnému provozovateli nebylo uděleno výhradní právo k poskytování služeb (loterií).³⁸
24. Cílem regulace loterií/hazardních her prostřednictvím Vyhlášek bylo omezení dostupnosti loterií/hazardních her z důvodu ochrany občanů HMP před vznikem závislosti na hraní loterií

²⁹ Viz přílohu č. 11 dokumentu č. 13 spisu.

³⁰ S výjimkou § 4 týkajícího se pravidel pro úpravu vnějšího vzhledu místa, kde jsou loterie provozovány, který nabyl účinnosti dne 3. 11. 2013.

³¹ Před Vyhláškou 10/2013 byla účinná vyhláška HMP č. 19/2007, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje, a Vyhláška 18/2011.

³² Jednalo se o MČ Praha 1, Praha 3 a Praha 5; viz přílohy č. 13 a č. 14 dokumentu č. 13 spisu.

³³ Z důvodové zprávy plyne, že záměrem HMP bylo s účinností nové vyhlášky snížit počet míst, na kterých lze loterie provozovat; viz přílohu č. 11 dokumentu č. 13 spisu.

³⁴ Viz přílohu č. 4 dokumentu č. 13 spisu.

³⁵ Vyhláška 10/2013 a Vyhláška 10/2015 byly vydány na základě zmocnění dle § 44 odst. 3 písm. d) zákona o hlavním městě Praze [v některých případech i dle písm. a)] a dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

³⁶ Vyhláška 14/2020 byla vydána podle § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze a podle § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách; viz přílohu č. 1 dokumentu č. 3 spisu.

³⁷ Jedná se o 41 MČ.

³⁸ Viz dokument č. 3, dokument č. 13 a dokument č. 15 spisu.

a omezení negativního vlivu provozování loterií a hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nezrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích/hazardních hrách a předcházení záporným jevům spojeným s jejich hraním, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů.³⁹ Cílem Vyhlášky 14/2020 bylo dále zcela odstranit herny s herními automaty při zachování možnosti provozování živé hry v kasinech, u nichž je riziko návazných negativních jevů minimalizováno.⁴⁰

Vyhláška 10/2013 (účinná od 5. 10. 2013)

25. Ke kritériím výběru adresních míst povolených Vyhláškou 10/2013 HMP uvedlo, že byla součástí závazných Radou schválených *Pravidel pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry* (dále jen „**Pravidla 2013**“)⁴¹, která byla zveřejněna na internetových stránkách HMP při zahájení připomínkového řízení jako povinná součást důvodové zprávy, a proto byla dle HMP předem známá. Pravidla 2013 obsahovala následující body:
1. *Na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance);
nebo*
 2. *Na území městské části budou vybrána místa, a to označením názvu ulice a konkrétního čísla popisného a orientačního nebo evidenčního (pokud není číslo orientační přiděleno), anebo označením katastrálního území a číslem parcelním (pokud toto místo není možné určit číslem popisným a orientačním), ve kterých je možné loterie provozovat, a to za podmínek, že:*
 - a) *Místo je:*
 - i. *kasinem nebo hernou, jak tyto pojmy definuje zákon o loteriích, nikoliv provozovnou se zvláštním provozním režimem (např. pohostinským nebo restauračním zařízením);
nebo*
 - ii. *kasinem, nikoliv však hernou nebo provozovnou se zvláštním provozním režimem;
Je na uvážení městské části, zda na svém území umožní provoz loterií pouze v kasinech nebo v kasinech i hernách.*
 - b) *Místo mělo k datu 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií;*
 - c) *Byla na tomto místě v období od 27. 3. do 29. 3. 2013 (dle šetření Odboru daní poplatků a cel Magistrátu města, případně městské části) skutečně umístěna provozovna, která loterie provozovala;*
 - d) *Místo není problematické, to znamená, že je v něm dodržován veřejný pořádek, a že v jeho okolí nedochází ke zvýšenému výskytu trestné činnosti; a*
 - e) *Místo se nenachází v blízkosti školy, školských zařízení, zařízení zdravotní a sociální péče, budov, ve kterých je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností apod.*
 3. *Městská část může navrhnout zařazení nového místa, na kterém budou provozovány loterie v kasinu, náhradou za jiné místo při současném zachování absolutního počtu míst kasin, platného k datu 1. 1. 2013. Nové místo musí splňovat pravidla uvedená pod bodem 2 písm. d) a e).*

³⁹ Viz dokumenty č. 3 a 13 spisu.

⁴⁰ Viz přílohu č. 1 dokumentu č. 3 spisu.

⁴¹ Pravidla 2013 byla připravována začátkem roku 2013 a přijata dne 7. 5. 2013; viz přílohu č. 2 dokumentu č. 13 spisu.

26. K datu povolení k provozování loterií HMP rozvedlo, že jeho snahou bylo zohlednit aktuální situaci a umožnit, aby se mezi adresní místa, kde lze provozovat loterie, dostala za předpokladu splnění kritérií všechna místa, na kterých již byly loterie povoleny a provozovány.
27. Při hodnocení kritéria *místo není problematické*, tzn. zda je v něm a jeho okolí dodržován veřejný pořádek a nedochází v jeho okolí ke zvýšenému výskytu trestné činnosti, vycházelo HMP z podkladů MČ vytvořených na základě sdělení městské policie, případně Policie České republiky, a rovněž ze stížností obyvatel. MČ se primárně zaměřovaly na dodržování veřejného pořádku a výskyt trestné činnosti (odůvodnění návrhu nezařazení adresního místa podle tohoto kritéria muselo být objektivně doložitelné, například vyjádřením Policie České republiky či městské policie o zvýšeném výskytu kriminality v okolí provozovny, o opakovaných výjezdech policie apod.).⁴²
28. Kritérium týkající se chráněných budov dle HMP navazovalo na § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění platném do 31. 12. 2011, jenž neumožňoval provoz loterií do 100 m od vymezených chráněných budov, pokud tuto vzdálenost stanovila obec ve své obecně závazné vyhlášce. Zahrnutí kritéria blízkosti chráněných budov do Pravidel 2013 doporučila Komise,⁴³ neboť se jevilo z důvodu ochrany předmětných budov jako žádoucí. Jednalo se navíc o aplikovanou praxi, která byla provozovatelům vzhledem k uvedenému ustanovení známá ještě před účinností Pravidel 2013. Definice samotné blízkosti v podobě počtu metrů nebo vizuálního kontaktu mezi chráněnou budovou a provozovnou loterií byla ponechána na jednotlivých MČ, přičemž vzdálenost byla chápána relativně, a to zejména ve vztahu k hustotě zástavby. Hodnocení splnění tohoto kritéria bylo ponecháno jednotlivým MČ, které mohly přihlédnout k místním podmínkám, byly však upozorněny, že výběr míst nesmí být vůči provozovatelům diskriminační a musí být zdůvodněn. Nesplnění tohoto kritéria bylo důvodem nezařazení místa do Vyhlášky 10/2013.⁴⁴

Vyhláška 10/2015 (účinná od 1. 1. 2016)

29. Vyhláška 10/2015 novelizovala Vyhlášku 10/2013 pouze v její příloze. Důvodem redukce povolených míst (z 313 míst na 101) bylo další postupné naplňování cíle regulace; primárně ho bylo dosaženo rozšířením počtu MČ, v nichž se uplatila nulová tolerance, a dále omezením míst, kde bylo možné loterie provozovat, pouze na místa, na kterých jsou provozována kasina, neboť ve srovnání s hernami představují vhodnější typ provozovny. I pro výběr adresních míst do Vyhlášky 10/2015 platila Pravidla 2013.
30. Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva ze dne 26. 11. 2015 plyne, že Zastupitelstvo přijalo pozměňovací návrh Vyhlášky 10/2015, jenž měl za cíl vyloučit možnost provozovat loterie v provozovnách typu herna,⁴⁵ s nímž v průběhu jednání vystoupil jeden ze zastupitelů.⁴⁶ HMP dále doplnilo, že k rozhodnutí Zastupitelstva ponechat v příloze Vyhlášky 10/2015 pouze kasina nemohlo dojít na základě součinnosti s MČ, neboť nebylo dopředu známo, že bude takový návrh

⁴² Viz přílohu č. 1 dokumentu č. 15 spisu.

⁴³ Komise Rady hlavního města Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy.

⁴⁴ Viz dokument č. 15 spisu.

⁴⁵ Ačkoliv návrh Vyhlášky 10/2015 obsahoval 215 míst, na nichž se vyskytovaly herny a kasina, v důsledku rozhodnutí Zastupitelstva zařadit pouze kasina bylo následně vyřazeno 91 heren, 21 všech dříve povolených míst v Praze 4 (v důsledku absence zdůvodnění výběru adresních míst ze strany této MČ) a dvě místa na základě žádosti Prahy 3 - viz dokument č. 17 spisu.

⁴⁶ Viz přílohu č. 4 dokumentu č. 13 spisu.

na daném zasedání předložen.⁴⁷ Povinnost individuálně informovat MČ o pozměňovacích návrzích předkládaných na jednání Zastupitelstva a tyto s nimi předem projednávat navíc žádá z právních norem neobsahuje; mezi členy Zastupitelstva jsou navíc i představitelé některých MČ, kteří mohou při projednávání vznést případné námitky či podat pozměňovací protinávrh. Vůči rozhodnutí Zastupitelstva zařadit do Vyhlášky 10/2015 pouze kasina následně ani žádá z MČ nevyslovila nesouhlas.⁴⁸ K vyloučení možnosti provozovat loterie v hernách došlo na základě Pravidel 2013 stanovujících tři možnosti regulace, a to provozování loterií v hernách i kasinech, pouze v kasinech nebo nulovou toleranci provozování loterií. Soutěžitelé o uvedených možnostech věděli již ode dne schválení Pravidel 2013 a měli je tedy brát v potaz. Rozhodnutí o konečné podobě regulace přísluší Zastupitelstvu, které rozhodlo v mantinelech stanovených Pravidly 2013 a bylo k takovému rozhodnutí oprávněno [varianta popsána v bodě 2 písm. a) odst. ii. Pravidel 2013].⁴⁹

31. K bodu 3 Pravidel 2013 HMP uvedlo, že při projednávání návrhu Vyhlášky 10/2015 nebyl dán počet kasin stavem k 1. 1. 2013, ale výběrem adresních míst, na kterých se nacházela kasina, podle aktuálního stavu kasin ke dni 31. 10. 2015, v obou vyhláškách však byl počet kasin totožný (160 kasin). Zastupitelstvo vyšlo z Informativního přehledu Ministerstva financí ke dni 31. 10. 2015, z něhož byla vybrána adresní místa, na nichž byly povoleny sázkové hry v kasinech, kterými byla podmíněna existence kasina. Možnost změnit charakter provozovny z herny na kasino provozovatelům dána nebyla, neboť byl pozměňovací návrh projednán a schválen v jeden den a rovněž by tím byl zmařen účel Vyhlášky 10/2015, jenž spočíval mimo jiné ve zvýšení prahu dostupnosti loterií a snížení rizik a negativních jevů spojených s jejich provozováním.⁵⁰
32. Nad rámec Pravidel 2013 nebyl dle HMP zaveden žádný mechanismus pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců, kteří by loterie chtěli provozovat na místech neuvedených ve Vyhlášce 10/2015. Každá žádost byla vždy posuzována a řešena v intencích Pravidel 2013, MČ mohla navrhnout zařazení zcela nového adresního místa, na němž budou provozovány loterie v kasinu, pouze výměnou za jiné adresní místo, které bylo součástí obecně závazné vyhlášky (dle bodu 3 Pravidel 2013). HMP ani jednotlivé MČ neobdržely žádost o zařazení zcela nového místa, jež není a ani nikdy dříve nebylo součástí regulační obecně závazné vyhlášky s výjimkou žádostí o výměnu adresního místa. Pokud by však existovali noví zájemci, mohli by se obrátit s žádostmi na dotčenou MČ či HMP. V případě podání žádosti u MČ by ji tato posuzovala z hlediska zákonnosti, tedy zda např. není v rozporu s § 13 zákona o hazardních hrách. Pokud by MČ s žádostí souhlasila, postoupila by ji HMP; konečné rozhodnutí o případném zařazení nového adresního místa do obecně závazné vyhlášky záviselo výhradně na rozhodnutí Zastupitelstva. V opačném případě by MČ žádost zamítla v rámci své kompetence, žadatel by však neztratil možnost, pokud by se závěrem MČ nesouhlasil, se následně se svou žádostí obrátit i na HMP.

Vyhláška 14/2020 (účinná od 1. 1. 2021)

33. K povolení provozování živé hry v kasinech dle Vyhlášky 14/2020 pouze na území 16 MČ uvedlo HMP, že své oprávnění regulovat provozování hazardních her pro území jednotlivých MČ

⁴⁷ Takový postup je dle HMP v souladu s čl. 13 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Jednacího řádu Zastupitelstva vydaného na základě § 66 zákona o hlavním městě Praze.

⁴⁸ Viz dokument č. 59 spisu.

⁴⁹ Viz dokument č. 15 spisu.

⁵⁰ Viz dokument č. 59 spisu.

dovozuje mj. z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“).⁵¹ Jednotlivé MČ jsou z různých důvodů specifické z urbanistického, sociologického i politického hlediska. Značný počet MČ má krom toho výrazně více obyvatel než většina českých měst (řada z nich má dokonce více obyvatel než krajská či okresní města v České republice). Některé, zejména okrajové MČ, naopak představují samostatné menší obce mnohdy venkovského rázu, které dříve sousedily s HMP a které se jeho součástí staly teprve v nedávné době, a proto je nelze porovnávat s typicky MČ či historickým centrem HMP. Při výběru konkrétních MČ s nulovou tolerancí k provozování hazardních her HMP postupovalo přiměřeně podle principu subsidiarity⁵² a obrátilo se proto v rámci připomínkového řízení na jednotlivé MČ. Po skončení připomínkového řízení HMP rozhodlo, že úplný zákaz provozování hazardních her bude platit na území MČ, které buď výslovně žádaly zákaz živé hry, nebo se v připomínkovém řízení nevyjádřily a mělo se proto v souladu s § 46 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze za to, že s návrhem Vyhlášky 14/2020 souhlasí. Z 16 MČ, které se vyslovily pro zachování možnosti provozovat živou hru, mělo mít 10 MČ⁵³ namísto doposud adresně vymezených míst s povolenou živou i technickou hrou nově umožněno provozovat pouze živou hru, avšak plošně. Živá hra měla být dále plošně povolena i v dalších 6 MČ⁵⁴ na okraji HMP, kde dosavadní regulace neumožňovala provozování hazardních her vůbec. HMP nepřevzalo návrhy MČ bez dalšího, neboť některé MČ požadovaly umožnit i provozování technické hry, čemuž HMP nevyhovělo.

34. Ke stanovení určitých kritérií či jiných pravidel pro výběr MČ uvedených v příloze č. 1 Vyhlášky 14/2020 HMP sdělilo, že v případě vysoce rizikové technické hry trvalo na jejím úplném zákazu na celém území HMP, avšak v případě živé hry provozované v kasinech bez technické hry s ohledem na nižší rizikovost umožnilo, vedeno zásadou subsidiarity a přiměřenosti, provozování živé hry v těch MČ, které se pro její zachování vyjádřily, neboť situaci na svém území vyhodnotily tak, že kasina s výhradně živou hrou nebudou představovat zdroje sociálně patologických jevů, resp. na jejich území (další) kasina s pouze živou hrou reálně vznikají a není nutné je proto regulovat.
35. HMP k Vyhlášce 14/2020 doplnilo, že jejím prostřednictvím nemůže dojít k narušení hospodářské soutěže, neboť každý provozovatel hazardních her má možnost provozovat živou hru kdekoli na území některé z 16 MČ, v nichž to není zakázáno. HMP má za to, že celé jeho území nepředstavuje oblast, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně stejnorodé. Za dostatečně stejnorodé oblasti považuje území jednotlivých MČ, neboť ty vznikly postupným připojováním dříve samostatných obcí k HMP. Proto by měly být dopady na hospodářskou soutěž posuzovány v každé MČ samostatně.⁵⁵
36. Z důvodové zprávy k Vyhlášce 14/2020 plyne, že k připomínkám některých MČ požadujících zachování stávající regulace byla zvažována úprava prostřednictvím stanovení konkrétních adresných míst provozoven hazardních her. S odkazem na vyjádření Úřadu však byla taková

⁵¹ Viz rozsudek NSS č. j. 2 As 230/2017 – 45 ze dne 14. 12. 2017, bod 25; obdobně též rozsudek NSS č. j. 4 As 28/2020 – 34 ze dne 25. 8. 2020, bod 33.

⁵² Dle čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy vyhlášené ve sdělení Ministerstva zahraničí č. 181/1999 Sb. *Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanům nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*

⁵³ Jedná se o MČ: Praha 1, Praha 3, Praha 8, Praha 9, Praha 11, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha 17 a Praha 18.

⁵⁴ Jedná se o MČ: Praha 16, Běchovice, Dolní Chabry, Královice, Kunratice a Vinoř.

⁵⁵ Viz dokument č. 3 spisu.

úprava zamítnuta jako nevhodná s ohledem na možné narušení hospodářské soutěže. Regulace prostřednictvím určení širších lokalit – ulic, kde by mohly být hazardní hry provozovány – byla naopak vyhodnocena jako rozporná se záměrem MČ nerozšiřovat počet stávajících herních prostor a zároveň by neřešila problém s objektivním zdůvodněním jednotlivě zařazovaných a nezařazovaných ulic v souladu s připomínkami MČ.

III.4 Informace od MČ

37. Z připomínek jednotlivých MČ k Vyhlášce 10/2015⁵⁶ mj. plyne, že nulová tolerance byla preferována z důvodu, že provozování loterií je spojeno s řadou negativních jevů (negativní dopady na mládež a sociálně slabé rodiny), které je nutné omezit, že je třeba vytvořit bezpečnější prostředí a podmínky pro efektivnější zajištění dodržování veřejného pořádku či jako výsledek referenda.⁵⁷ Jiné MČ upřednostnily možnost provozování loterií na jejich území mj. s odůvodněním, že je snahou regulovat počet těchto míst tak, aby bylo co nejvíce omezeno narušování veřejného pořádku a byly omezeny podmínky pro vzestup případů patologického hráčství a na něj navazující kriminality, či že není žádoucí úplný zákaz loterií, neboť by se hráči přesunuli do okolních MČ, případně přešli na online hraní, či by hrozilo riziko vzniku černých heren; jedním z důvodů bylo i zachování zdroje příjmu do rozpočtu MČ. Některé MČ však žádný důvod nulové tolerance či umožnění provozování loterií na svém území neuváděly.⁵⁸
38. Vzhledem k tomu, že MČ Praha 4 dle HMP dostatečně nezdůvodnila, proč požaduje z návrhu Vyhlášky 10/2015 vyřadit některá místa s ohledem na jejich lokalitu a negativní dopad hraní loterií v nich, byla v této MČ uplatněna nulová tolerance, a to i přesto, že na jednání Zastupitelstva, na kterém došlo k přijetí Vyhlášky 10/2015, zástupci této MČ nadále požadovali částečné umožnění provozování loterií na vybraných adresních místech.⁵⁹
39. Ve vztahu k nulové toleranci hazardních her v rámci připomínek k navrhované Vyhlášce 14/2020⁶⁰ většina MČ jako důvody uváděla obecné negativní jevy s hazardními hrami spojené (gamblerství, kriminalita, sociální problémy, rušení veřejného pořádku), existenci velkého množství školských zařízení na svém území, dřívější větší koncentraci provozoven loterií či dřívější problémy spojené s hraním hazardních her, větší množství potenciálně ohrožených skupin obyvatelstva (děti a senioři).⁶¹ Některé MČ nulovou toleranci nezdůvodnily vůbec⁶² nebo

⁵⁶ Viz přílohy č. 4–9 dokumentu č. 13 spisu.

⁵⁷ MČ Praha 2 rozvedla důvody pro nulovou toleranci, a to že se nachází v historickém centru, v okolí provozoven se koncentrují problémové osoby, všechna náměstí na jejím území jsou buď v Pražské památkové rezervaci, nebo v Pražské památkové zóně, a proto si nepřejde, aby byla tato místa narušována, je zde na relativně malém území vysoká koncentrace objektů občanské vybavenosti a vymezení chráněných zón okolo těchto budov určením konkrétní vzdálenosti je velmi složité s ohledem na hustotu těchto objektů. MČ navíc dlouhodobě zastává tento postoj a je toho názoru, že hraní loterií vede ke vzniku gamblerství.

⁵⁸ Např. MČ Praha 6 a MČ Praha 12.

⁵⁹ Viz přílohu č. 4 dokumentu č. 13 spisu.

⁶⁰ Viz přílohy dokumentů č. 6 a 7 spisu.

⁶¹ Např. MČ: Praha 2, Praha 5, Praha 6, Praha 7, Praha 10, Praha 12, Praha 20, Praha 21, Praha-Řáblice, Praha-Dolní Měcholupy, Praha-Lipence, Praha-Petrovice, Praha-Satalice, Praha-Zbraslav.

⁶² Například MČ Praha-Dolní Počernice pouze uvedla, že v MČ nejsou provozovány žádné hazardní hry a nebude tolerovat ani žádné živé hry, a proto požaduje nulovou toleranci hazardních her. Obdobně MČ Praha-Libuš pouze konstatovala, že trvá na nulové toleranci hazardu na svém území (stejně tak i MČ Praha-Slivenec).

se zcela nevyjádřily. MČ Praha-Nebošice zdůvodnila nulovou toleranci hazardu svým malým územím s jedinou páteří komunikací, kde jsou umístěna školská zařízení a církevní budovy.⁶³

40. MČ Praha 2 výslovně uvedla, že by obecně preferovala takové řešení regulace loterií a jiných podobných her, které by představovalo nulovou toleranci hazardu na celém území HMP. MČ Praha 13 s návrhem Vyhlášky 14/2020 vyslovila nesouhlas a mj. uvedla, že provozování hazardních her v HMP by se mělo řešit univerzálně pro celou obec a neměla by se tato jednota třístit do lokálně vyhlášených zón s nulovou tolerancí. MČ Praha 20 uplatnila k návrhu znění Vyhlášky 14/2020 připomínku týkající se neexistence transparentních pravidel, z kterých bude moci být v jednotlivých MČ zavedena tzv. nulová tolerance hazardu, neboť v důvodové zprávě je pouze uvedeno, že *požadavek tzv. nulové tolerance hazardu musí být městskými částmi hl. m. Prahy podrobně odůvodněn*. Dle MČ Praha 21 tak není nicméně zcela zřejmé, jaké důvody budou uznávány jako vhodné. MČ Praha-Lochkov sdělila, že nezaujímá žádné specifické stanovisko k regulaci hazardu na svém území a je připravena akceptovat celopražské řešení s tím, že z hlediska práva se jí zdá nejpříjemnější uvažovat s HMP jako celkem a nedělit regulaci dle MČ. Nakonec se tato MČ přiklonila na svém území k nulové toleranci hazardních her.

III.5 Žádosti provozovatelů o zařazení adresních míst do obecně závazných vyhlášek HMP

41. Ze sdělení HMP vyplynulo, že v období od 21. 12. 2018 obdrželo pouze jednu žádost o doplnění adresního místa mezi adresní místa povolená Vyhláškou 10/2015. Této žádosti ze dne 11. 11. 2019 nebylo vyhověno, neboť se jednalo o MČ Praha 6, kde je uplatňována nulová tolerance hazardu.⁶⁴ HMP dále konstatovalo, že neobdrželo žádné žádosti provozovatelů hazardních her o změnu Vyhlášky 14/2020.⁶⁵

III.6 Shrnutí zjištěných skutečností

42. HMP je oprávněno vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž ve vztahu k regulaci loterií/hazardních her bylo toto zmocnění upraveno zákonem o loteriích, nyní zákonem o hazardních hrách. Na jejich základě vydávalo HMP Vyhlášky s cílem postupně omezovat dostupnost loterií/hazardních her.
43. V období od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021 (dále jen „**posuzované období**“)⁶⁶ platily Vyhláška 10/2013 ve znění Vyhlášky 10/2015 (s účinností do 31. 12. 2020) a Vyhláška 14/2020 (s účinností od 1. 1. 2021). Vyhláška 10/2015 umožňovala provozování loterií jen na adresních místech, na nichž se nacházelo *kasino*, či *nulovou toleranci*, oproti předchozí úpravě zvýšila počet MČ, na jejichž území bylo provozování loterií zcela zakázáno (44 MČ), a na území zbývajících MČ, kde bylo provozování loterií povoleno, snížila počet povolených adresních míst (101 adresních míst). Pro výběr adresních míst do Vyhlášky 10/2015 platila dříve přijatá Pravidla 2013. Vyhláška 14/2020 umožnila v kasinech provozování pouze živé hry plošně na celém území HMP bez specifikace adresních míst s výjimkou MČ, kde byla stanovena nulová tolerance provozování hazardních her (celkem 41 MČ).

⁶³ Obdobně se vyjádřila rovněž MČ Praha-Suchdol. MČ Praha-Troja nechtěla být jakkoli spojována s hazardem, neboť poskytuje služby občanům zejména v oblasti sportu, vzdělání a volného času (např. zoologická zahrada, botanická zahrada, Trojský zámek, školská zařízení apod.).

⁶⁴ Viz dokument č. 139 spisu.

⁶⁵ Viz dokumenty č. 6 a 139 spisu.

⁶⁶ Jednání HMP před 21. 12. 2018 není předmětem současného správního řízení, neboť bylo posuzováno v předchozím správním řízení.

44. Byť zařazení adresních míst do Vyhlášky 10/2015 bylo plně v pravomoci HMP (jeho Zastupitelstva), HMP přihlíželo k připomínkám jednotlivých MČ, stejně tak přihlíželo k jejich požadavkům na nulovou toleranci hazardu v případě obou Vyhlášek. Pokud jde o žádosti provozovatelů loterií, Vyhláška 10/2013 ve znění Vyhlášky 10/2015 nestanovila způsob a lhůty jejich vyřízení, Pravidla 2013 zakotvila pouze možnost zařazení nového místa výměnou za jiné (bez lhůty) a podmínky, které musí splnit.

IV. Vymezení relevantního trhu

45. Relevantním trhem se rozumí trh výrobků a služeb, které jsou z hlediska 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.⁶⁷ Relevantní trh je tedy třeba vymezit především z hlediska věcného a geografického.

Věcné vymezení relevantního trhu

46. Posuzované jednání HMP trvalo ode dne 21. 12. 2018.⁶⁸ Zákon o hazardních hrách účinný od 1. 1. 2017 upravuje hazardní hry a jejich druhy, podmínky jejich provozování, opatření pro zodpovědné hraní a působnost správních orgánů v oblasti provozování hazardních her. Dle § 12 zákona o hazardních hrách je obec oprávněna na svém území stanovit, že *bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu* mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.
47. Hazardní hry lze dle zákona o hazardních hrách provozovat pouze v tzv. herním prostoru.⁶⁹ Herním prostorem se rozumí herna nebo kasino.⁷⁰
48. Hazardní hry jsou v herním prostoru provozovány především formou tzv. živé hry řízené krupiérem nebo formou technické hry provozované prostřednictvím technických zařízení přímo obsluhovaných sázejícím jako jsou výherní hrací přístroje (VHP), interaktivní videoloterní terminály (IVT), elektromechanické rulety nebo lokální loterní systémy.⁷¹ Z hlediska účelu užití živých her a jednotlivých technických her je lze považovat za vzájemné substituty, neboť živé i technické hry z hlediska své funkčnosti využívají stejné či obdobné principy náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry.
49. Úřad na základě výše uvedeného vymezil relevantní trh, na kterém může dojít k narušení hospodářské soutěže v důsledku regulační činnosti obce, jako trh provozování hazardních her, jimiž se rozumí technická hra, živá hra, turnaj malého rozsahu a bingo, tj. hazardní hry

⁶⁷ Viz § 2 odst. 2 zákona.

⁶⁸ Posuzované jednání HMP bylo tedy realizováno již výlučně za účinnosti zákona o hazardních hrách, byť terminologie zákona o loteriích byla ve Vyhlášce 10/2015 zachována. Nicméně vyhláška již musela splňovat podmínky dané zákonem o hazardních hrách. Pojem loterie je tak v posuzovaném období *de facto* zcela zaměnitelný s pojmem hazardní hry.

⁶⁹ V jakých provozovnách lze provozovat turnaj malého rozsahu, není zákonem o hazardních hrách výslovně upraveno, ovšem v souladu s § 67 odst. 4 a § 68 odst. 3 tohoto zákona nemůže být tento typ hazardní hry provozován ani v herně, ani v kasinu.

⁷⁰ Dle § 65 zákona o hazardních hrách; definované v § 67 a § 68 téhož zákona.

⁷¹ Srov. § 42 zákona o hazardních hrách.

definované v § 39 až § 60 a v § 64 zákona o hazardních hrách, jejichž umístění podléhá regulaci obce dle § 12 zákona o hazardních hrách (dále jen „**trh provozování hazardních her**“).⁷²

Geografické vymezení relevantního trhu

50. Pro vymezení relevantního trhu z hlediska geografického je v posuzovaném případě rozhodné, jaké území může být regulací hazardních her provedenou HMP v obecně závazných vyhláškách dotčeno. HMP Vyhláškami regulovalo provozování hazardních her na celém území HMP. Tato regulace byla přijata HMP centralizovaně pro celé území města. Vydání obecně závazné vyhlášky regulující hazardní hry je v působnosti města samotného a jeho orgán (Zastupitelstvo) přijímá rozhodnutí, jakou regulaci a v které části území města nastaví. Z výše uvedených důvodů vymezil Úřad po stránce geografické relevantní trh provozování hazardních her **územím hlavního města Prahy**.⁷³

V. Právní posouzení

V.1 Použitá znění právních norem

51. Z hlediska hmotněprávního se posuzuje odpovědnost za přestupek podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. Za dobu spáchání přestupku se považuje okamžik jeho dokonání.⁷⁴ Posuzované jednání HMP má charakter trvajících přestupku, a to od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021 (viz dále).
52. Ke dni ukončení trvání přestupku HMP byl účinný zákon ve znění zákona č. 262/2017 Sb. (dále jen „**ZOHS**“), následně přijaté novely provedené zákonem č. 261/2021 Sb. a zákonem č. 417/2021 Sb. nepřinesly změny, které by byly z hlediska posouzení správněprávní odpovědnosti a sankce pro HMP příznivější.⁷⁵ Úřad proto posuzuje nyní řešené protisoutěžní jednání dle ZOHS a rovněž dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**přestupkový zákon**“), ve znění nálezu Ústavního soudu č. 325/2020 Sb.⁷⁶

⁷² Ve vymezeném relevantním trhu nejsou zahrnuty loterie (§ 18 a násl. zákona o hazardních hrách), kursová sázka a totalizátorová hra (§ 27 a násl. téhož zákona), internetová hra (§ 73 a násl. téhož zákona) ani tombola (§ 61 a násl. téhož zákona). Na rozdíl od hazardních her zahrnutých do relevantního trhu mají odlišný charakter (jedná se o loterii nebo sázky na sportovní události či události veřejného zájmu), zároveň obec ani není oprávněna regulovat jejich umístění (místo loterie nebo místo, kde vznikne sázková kancelář) a čas provozu dle § 12 nebo § 97 a násl. téhož zákona a nepodléhají povinnosti být provozovány v herním prostoru (tj. herně nebo kasinu) dle ustanovení § 65 a násl. téhož zákona. Výše zmíněné hazardní hry tak nelze považovat za součást relevantního trhu.

⁷³ S tímto přístupem Úřadu souhlasí i Krajský soud v Brně (dále jen „**KS**“), který v bodě 44 rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261 uvedl, že *geograficky relevantní trh je především determinován právě působností a dopadem té které obecně závazné vyhlášky, jenž může zcela autonomně formovat soutěžní prostředí zcela nezávislé na obci jiné*. Viz http://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_HS/30Af5_2018_261.pdf.

⁷⁴ Srov. § 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a např. rozsudek NSS sp. zn. 8 Afs 17/2007 ze dne 23. 10. 2008, str. 9.

⁷⁵ Zákon č. 261/2021 Sb. obsahuje procesně právní úpravu (zrušení § 21i zákona o využívání údajů z informačních systémů veřejné správy). Zákon č. 417/2021 Sb. změnil § 22b odst. 8 zákona a doplnil odst. 9 téhož paragrafu, dle něhož platí, že pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je s ním zahájeno řízení o pokračujícím, trvajícím nebo hromadném přestupku spočívajícím v narušení hospodářské soutěže, i po zahájení tohoto řízení, považuje se toto jednání až do sdělení výhrad za jeden skutek.

⁷⁶ Novely provedené zákonem č. 261/2021 Sb. a zákonem č. 417/2021 Sb. účinné od 1. 2. 2022 nejsou z hlediska hmotněprávního posouzení jednání HMP relevantní. Zákon č. 277/2019 Sb. dosud nenabyl účinnosti.

53. Z hlediska procesního obecně platí zásada tzv. nepravé retroaktivity procesních norem, kdy se nové procesní právo a jeho změny aplikují od data nabytí jeho účinnosti i v řízeních zahájených před tímto datem, přičemž právní účinky dříve učiněných úkonů zůstávají zachovány, pokud přechodné ustanovení pozdější právní úpravy nestanoví něco jiného.⁷⁷ Úřad v současném správním řízení postupuje dle zákona, přestupkového zákona a správního řádu.

V.2 Zákonná a judikatorní východiska a jiná stanoviska

54. 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 mj. 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**“).⁷⁸
55. 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.
56. Pravomoc Úřadu vykonávat dozor nad tím, zda orgány veřejné správy nenarušují hospodářskou soutěž, byla stanovena s účinností od 1. 12. 2012, a to v § 20 odst. 1 písm. b) zákona.⁷⁹ Do současné doby vydal Úřad v nyní řešené oblasti, tj. v oblasti protisoutěžních vyhlášek regulujících provozování loterií/hazardních her, již několik pravomocných rozhodnutí.⁸⁰ V nich již podrobně a opakovaně popsal postup při posuzování jednání orgánů veřejné správy dle § 19a odst. 1 zákona, na což plně odkazuje a na tomto místě pouze shrnuje následující.
57. Úřad od počátku nabytí své dozorové pravomoci postupoval dle výkladového náhledu k problematice narušení nebo ohrožení hospodářské soutěže orgány veřejné správy, jež shrnul ve svém informačním listu č. 4/2014 (dále jen „**Informační list**“).⁸¹ Následně, jelikož se 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 obecně považovány za souladné s pravidly hospodářské soutěže a které by měly významně přispět k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci některých provozovatelů loterií.⁸²

⁷⁷ Viz rozsudek NSS sp. zn. 1 Azs 55/2006 ze dne 25. 7. 2007, str. 3.

⁷⁸ Viz § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS.

⁷⁹ Srov. zákon č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ Srov. např. rozhodnutí Úřadu č. j.: ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk ze dne 20. 12. 2017 ve věci *statutárního města Karlovy Vary*, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0003/2018/HS-31751/310/MHf ze dne 1. 11. 2018 a v něm uvedené odkazy na další obdobné případy (Bílina, Děčín); viz <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-15723.html>.

⁸¹ Viz <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2014.html>.

⁸² Viz <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/1859-obce-nesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskou-soutez.html>.

58. Ze soutěžního hlediska není považováno za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu loterií/hazardních her na svém území. Takovým opatřením sice pochopitelně dojde k naprostému vyloučení soutěže v dané oblasti, je však plně v mezích zákona 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*⁸³ 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 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 neznamená rezignaci na princip proporcionality. I za stávajícího znění zákonného zmocnění jsou obce nadále povinny zvažovat, zda rozsah jimi zvoleného omezení je přiměřený. Tento názor Ministerstvo vnitra zastává i po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách v *Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce*.⁸⁴*
59. K narušení soutěže by mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz loterií/hazardních her na svém území toliko omezit, např. tím, že stanoví konkrétní adresy nebo provozovny, na kterých může k jejich provozování docházet. 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 provozoven loterií/hazardních her 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.
60. Pokud se obec rozhodne umožnit provoz loterií, resp. hazardních her jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační⁸⁵ pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná. Ministerstvo vnitra k tomu dále ve výše uvedeném právním výkladu (viz bod 58) 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 [...].** Požadavky na podobu regulace shrnul již dříve Ústavní soud v nálezu ÚS 56/10, ve kterém v bodě 40 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 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*

⁸³ Viz <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>.

⁸⁴ Viz <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>.

⁸⁵ Za diskriminační nelze považovat např. přístup, kdy obec neumožní provozování loterií/hazardních her v místech, kde docházelo k porušování právních předpisů, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011, bod 37.

konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhláškou vydala, povinnost [...] takové racionální a neutrální důvody předeštit a obhájit.

61. Problematikou regulace loterií v městech, která se člení na MČ či obvody, se mj. zabýval NSS v rozsudku ze dne 13. 6. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76 (dále jen „**rozsudek NSS 5/2017**“), kde uvedl, že zdůvodnění přijaté úpravy naplněním požadavků MČ nepovažuje za dostatečné, neboť nspecifikuje použitá kritéria. Podrobněji pak v bodě 35 tohoto rozsudku konstatoval, že: *Převzetí návrhů městských částí bez dalšího úpravu v obecně závazných vyhláškách neospravedlňuje. Odkaz na požadavky městských částí je sice racionální z hlediska politického procesu tvorby regulace, není však nutně racionální z hlediska práva. Jelikož se politika a právo nekryjí, nelze ani politické důvody přijetí určité úpravy ztotožňovat s důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení s adresáty práva. Převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimnost rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. Nevylučuje svévoli na straně městské části, která by se následně převzetím jejího návrhu do obecně závazné vyhlášky přenesla.*
62. Z bodu 36 výše citovaného rozsudku NSS dále plyne, že: *Rozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. **Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného. V tomto ohledu může pochopitelně vycházet ze skutečností o místních specifikách od městských částí. V posledku ovšem musí ve vyhlášce zvolit jednotný metr pro posuzování situace na celém obecním území. Rozdíly v jednotlivých částech obce musí ve vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů, nikoliv postojem k hazardu či přísnosti jednotlivých městských částí. Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je na základě zákona obec [srov. § 50 odst. 4 zákona o loteriích; § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Odůvodnění Prahy a Ostravy pouhým odkazem na požadavky městských částí je proto nedostatečné.***
63. Uvedenou problematikou se NSS zabýval i v rozsudku ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1 As 457/2019 – 31 (dále jen „**rozsudek NSS 457/2019**“), kde v bodě 14 uvedl: *Je proto třeba na úrovni celé obce stanovit kritéria, jejichž použití bude v každém konkrétním případě provozovny objektivně ověřitelné. Při úpravě v obecně závazné vyhlášce je možné vycházet ze specifik jednotlivých městských částí, je ovšem třeba, aby úprava dopadala v rámci obce jednotně na všechna území, která daná specifika vykazují.*
64. Jakkoliv tedy mají obce nezpochybnitelné právo provozování loterií, resp. hazardních her na svém území regulovat, je nezbytné, aby obecně závazné vyhlášky regulující loterie/hazardní hry byly založeny na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích a aby obcemi zvolená podoba regulace naplňovala princip proporcionality. Postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže (zde omezení možnosti provozovat na území obce loterie/hazardní hry) 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. V případě, že je město členěno na MČ, musí rozdíly regulace v obecně závazné vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů reflektujících místní specifika.

V.3 Posouzení jednání HMP

V.3.1 Odpovědnost HMP a přičitatelnost protisoutěžního jednání

65. Obec, tedy i HMP, 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 právnícká 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. b) přestupkového zákona se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen. Dle § 1 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze je HMP samostatně spravováno mj. Zastupitelstvem, které je zároveň oprávněno přijímat ve své působnosti obecně závazné vyhlášky.
66. Lze tedy konstatovat, že v posuzovaném případě byly naplněny podmínky odpovědnosti HMP, neboť k naplnění znaků přestupku došlo jednáním oprávněného orgánu (Zastupitelstva), jehož jednání je přičitatelné HMP jako orgánu veřejné správy, který porušil právní povinnost uloženou orgánu veřejné správy, a to při jeho činnosti.

V.3.2 Jednání vrchnostenské povahy

67. Aplikace § 19a odst. 1 ZOHS předpokládá vrchnostenská jednání orgánů veřejné správy. Těmi mohou být správní akty normativní, jakož i tzv. faktické pokyny a bezprostřední zásahy. HMP vystupuje při vydávání obecně závazných vyhlášek jako nositel veřejné moci, tj. je vůči adresátům v nadřazeném postavení. Schválení a vydání Vyhlášek, ke kterému bylo v oblasti regulace loterií/hazardních her zmocněno, a jejich následné vyhlášení na úřední desce Magistrátu města je vydáním abstraktního správního aktu, jakožto jedné z forem vrchnostenské činnosti orgánu veřejné správy. HMP je orgánem veřejné správy dle § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS a jeho nyní posuzované jednání naplňuje zákonný předpoklad výkonu veřejné moci ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS.

V.3.3 Nenaplnění podmínek dle § 19a odst. 2 ZOHS

68. Z dozorové pravomoci Úřadu jsou vyloučeny činnosti orgánů veřejné správy, které jsou prováděny ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu.⁸⁶
69. Úřad konstatuje, že přijetí obecně závazné vyhlášky HMP není úkonem dle § 19a odst. 2 písm. a) ani písm. b) ZOHS, a proto na posuzované jednání HMP plně doléhá § 19a odst. 1 ZOHS.

V.3.4 Legitimní cíl

70. Úřad konstatuje, že není pochyb o tom, že regulace provozování loterií/hazardních her v obcích je cílem legitimním, což koresponduje i se závěry Ústavního soudu, který v bodě 37 nálezu

⁸⁶ Viz § 19a odst. 2 ZOHS.

ÚS 56/10 uvedl, že je notoriitou, 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 koloritem 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 pohledu jeví jako cíl legitimní.

71. Úřad považuje cíl regulace provozu loterií/hazardních her HMP provedené Vyhláškami, který nalézá plně oporu v závěrech Ústavního soudu, za legitimní.

V.3.5 Narušení hospodářské soutěže

72. V případě, že obec reguluje obecně závaznou vyhláškou provozování loterií/hazardních her na vybraných místech v obci (individualizovaná regulace), je třeba posoudit, zda je taková regulace přiměřená konkrétním místním podmínkám. Omezení hospodářské soutěže závisí na formě regulace, která může spočívat např. ve zvýhodnění některých provozovatelů loterií/hazardních her oproti provozovatelům jiným nebo ve vyloučení některých provozovatelů z hospodářské soutěže. Stěžejní je proto posouzení, zda obec při uplatňování regulace zasáhla do hospodářské soutěže způsobem, jenž by nebyl proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli regulace, tedy zda narušila soutěž bez ospravedlnitelných důvodů. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 293/2016 Sb., který novelizoval zákon mj. v části týkající se jednání orgánů veřejné správy, se totiž výrazem *ospravedlnitelný* myslí *oprávněný* či *omluvitelný*, tj. *sice negativní jev, avšak přinášející jiné výhody, které negativní vliv mohou převážit; lze se vyvinít. Ospravedlnitelné jednání tedy sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle.* Ospravedlnitelné důvody lze tedy spatřovat v takovém zásahu do hospodářské soutěže, který nebude vykazovat prvky libovůle orgánu veřejné správy. Existenci legitimního cíle a ospravedlnitelné důvody nelze zaměňovat.
73. Úřad se proto zabýval otázkou, zda HMP při regulaci loterií/hazardních her Vyhláškami stanovilo objektivní a nediskriminační kritéria, na jejichž základě vybralo místa, v nichž lze provozování loterií/hazardních her umožnit (ať již prostřednictvím výběru konkrétních adresních míst či výběrem konkrétních MČ), a zda tato kritéria byla soutěžitelům, jež chtějí působit na vymezeném relevantním trhu, předem známá.

V.3.5.1 Posouzení obecně závazných vyhlášek

Stanovení adresních míst ve Vyhlášce 10/2015

74. Ačkoliv měla být Vyhláška 10/2015 přijata na základě předem známých Pravidel 2013, která umožňovala volbu mezi třemi druhy regulace loterií, až na jednání Zastupitelstva došlo k úplnému opuštění varianty umožňující povolení adresních míst, na kterých se nacházely i herny (v rozporu s vůlí MČ, kterou projevíly v rámci připomínkového procesu a „prezentovaly“ ji i navenek jednotlivým soutěžitelům na svém území – srov. body 37 a 38). Jak plyne i ze Stenozápisu ze zasedání Zastupitelstva ze dne 26. 11. 2015, předkladatel klíčového pozměňovacího návrhu, jenž je základem Vyhlášky 10/2015, jej předložil zcela záměrně až

v rámci projednávání návrhu vyhlášky Zastupitelstvem.⁸⁷ Z připomínek MČ Prahy 4 navíc plyne, že prosazovala dílčí omezení provozování loterií na svém území oproti Vyhlášce 10/2013, avšak v důsledku jednání Zastupitelstva byla na jejím území uplatněna nulová tolerance. Ve vztahu k provozovatelům působícím na území MČ Prahy 4 bylo uplatnění nulové tolerance zcela překvapivým krokem.⁸⁸

75. Pro Vyhlášku 10/2015 platí, že ačkoliv byl oproti Vyhlášce 10/2013, kterou měnila, v době jejího přijetí použit pro výběr adresních míst zařazených do její přílohy pouze jeden typ provozovny (kasino), ten již nebyl nijak promítnut do jejích dalších ustanovení. Mohlo tak dojít k pozdější přeměně kasina na hernu, jejíž místo by bylo ponecháno v seznamu adresních míst, neboť Vyhláška 10/2015 provozování loterií v návaznosti na určitý typ provozovny či druh loterií neomezila.
76. Dále je v materiálu kontrolního výboru Z-4148 pro jednání Zastupitelstva dne 25. 2. 2016 uvedeno, že Vyhláška 10/2015 je zcela nepochybně diskriminační ve vztahu k provozovatelům, kterým bylo provozování sázkových her v kasinu povoleno až po zveřejnění informativního přehledu Ministerstva financí ke dni 31. 10. 2015, popř. kteří nebyli z důvodu omluvitelného administrativního pochybení do tohoto přehledu zahrnuti.⁸⁹ Z materiálu kontrolního výboru dále plyne, že do Vyhlášky 10/2015 nebyly zařazeny 2 adresy,⁹⁰ ačkoliv byly součástí Vyhlášky 10/2013 a prokazatelně měly v době schvalování Vyhlášky 10/2015 vydaná povolení k provozování sázkových her v kasinu, což jasně dokládají i rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 16. 11. 2015.⁹¹
77. Dle vyjádření HMP nebylo provozovatelům umožněno předem změnit charakter provozovny z herny na kasino, což bylo jednak způsobeno tím, že návrh umožnit provozování loterií pouze na místech, kde je povolena sázková hra v kasinu, byl projednán a schválen během jednoho dne (na zasedání Zastupitelstva dne 26. 11. 2015) a také tím, že by takový postup zmařil účel Vyhlášky 10/2015 (srov. bod 31).⁹²
78. Úřad má tedy za to, o čemž bylo ostatně HMP informováno již v rozhodnutí ve věci v předchozím správním řízení, že výběr míst ve Vyhlášce 10/2015 nebyl učiněn na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií a výše popsané jednání HMP spočívající ve fixaci adresních míst (pouze adresní místa disponující povoleními k provozování sázkových her v kasinu dle informativního přehledu Ministerstva financí ke dni 31. 10. 2015) působilo diskriminačně, neboť některé stávající provozovatele neoprávněně vyloučilo z možnosti provozovat loterie a zároveň bránilo novým zájemcům o provozování loterií ve vstupu na vymezený relevantní trh. Tento diskriminační stav založený Vyhláškou 10/2015 byl přitom udržován i po zahájení předchozího správního řízení, tzn. v rámci posuzovaného období. Výše uvedeným jednáním tak HMP narušilo hospodářskou soutěž na relevantním trhu provozování hazardních her na území HMP.

⁸⁷ Srov. cit.: „...upřímně řečeno, neviděl jsem jinou možnost, než tento návrh podat během jednání Zastupitelstva tak, aby tento návrh měl maximální možnou šanci projít hlasováním.“

⁸⁸ Viz přílohu č. 4 dokumentu č. 13 spisu.

⁸⁹ Viz přílohu č. 6 dokumentu č. 67 spisu.

⁹⁰ Jednalo se o adresy Donovalská 1725/47 a Křejského 1752/2 v MČ Praha 11.

⁹¹ Viz přílohy č. 4 a 5 dokumentu č. 145 spisu.

⁹² Viz dokument č. 59 spisu.

Odlíšné režimy regulace v jednotlivých MČ dle Vyhlášek

79. HMP bylo v posuzovaném období oprávněno rozhodovat o regulaci hazardních her, přičemž mu nic nebránilo, aby v rámci regulace vyvážilo i specifické potřeby svých jednotlivých MČ, které měly možnost návrhy Vyhlášek připomínkovat.
80. Z připomínek MČ, jejich požadavků a důvodů volby jedné z možných forem regulace však zřetelně neplyne, proč právě situace ve vybraných MČ odůvodňuje zavedení nulové tolerance či zachování možnosti provozování loterií/hazardních her na jejich území, neboť jejich výběr nebyl buď zdůvodněn vůbec, nebo bylo argumentováno obecně škodlivostí loterií/hazardních her či naopak obavou ze vzniku černých heren (s výjimkami popsány v bodě 84).
81. Proto Úřad následně zkoumal, z jakého důvodu bylo v případě Vyhlášek provozování loterií/hazardních her na území vybraných MČ povoleno a na zbývajících zcela zakázáno, tedy zda právě MČ, ve kterých bylo jejich provozování povoleno, vykazují takové charakteristiky odůvodňující povolení provozu loterií/hazardních her v konkrétní zvolené podobě, a dále zda se liší od MČ, na jejichž území byl provoz loterií/hazardních her zakázán (a naopak), tedy čím je odůvodněn výběr specifické regulace v jednotlivých MČ.
82. HMP obecně k regulaci uvedlo, že jednotlivé MČ jsou z různých důvodů specifické z urbanistického, ze sociologického i z politického hlediska (blíže viz bod 33). S právem MČ na samosprávu pak počítá rovněž zákon o hlavním městě Praze.⁹³ Má proto za to, že lze obecně konstatovat, že ve Vyhláškách regulujících provozování loterií/hazardních her při výběru konkrétního způsobu regulace pro jednotlivé MČ vždy využívalo své zákonné možnosti.
83. Ačkoliv není regulace spočívající v zákazu provozování loterií/hazardních her problematická v rámci jednotlivé MČ (jak ostatně plyne i z rozsudku NSS č. j. 2 As 230/2017 – 45,⁹⁴ neboť plošný zákaz dopadá na všechny současné i potenciální provozovatele v rámci dané MČ stejně), není již zajištěn jednotný metr pro posuzování situace na celém území města, tedy aplikace jednotných pravidel pro výběr míst/MČ, ve kterých mohly být provozovány loterie/hazardní hry, na celém území HMP (srov. body 62 a 63). V této souvislosti Úřad poukazuje na rozsudek NSS 457/2019, který se zabýval zrušením povolení k provozování loterií na území MČ Praha 2 z důvodu uplatňování nulové tolerance. Z něj plyne, že obdobnou charakteristiku, kterou lze ospravedlnit plošný zákaz loterií na území této MČ (součást Pražské památkové rezervace a Pražské památkové zóny, převážně rezidenční čtvrť s vysokou hustotou zalidnění, vysokou koncentrací objektů občanské vybavenosti a častý cíl turistů), *pak patrně vykazují i jiné městské části, v nichž však kritéria pro povolení provozování loterií a jiných her byla zvolena odlišným způsobem.*⁹⁵

⁹³ Konkrétně čl. 46 odst. 2, který stanoví, že: *Městské části jsou oprávněny se k návrhu právních předpisů hlavního města Prahy vyjádřit (...).*

⁹⁴ Dle NSS, pokud město využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií na území celých, byť vybraných městských částí, tak: (...) *přistoupilo k plošnému zakazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti.* Viz bod 25 rozsudku č. j. 2 As 230/2017 – 45.

⁹⁵ Viz bod 19 rozsudku NSS 457/2019. V bodě 16 tohoto rozsudku NSS rovněž uzavřel, že na posuzovanou situaci nedopadají úvahy kasačního soudu v rozsudcích ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 – 45, na který odkazuje HMP, a ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 – 49.

84. Z Úřadem provedeného dokazování dále plyne, že HMP návrhům MČ požadujícím nulovou toleranci bez dalšího vyhovělo. Jednotlivé MČ přitom jako důvody plošného zákazu loterií/hazardních her uváděly zpravidla jen obecné teze (ochrana před negativními vlivy plynoucími z provozování loterií/hazardních her) či dokonce některé MČ požadavek nijak nezdůvodnily (např. MČ Praha 6, MČ Praha 12). Výjimkou bylo podrobné zdůvodnění učiněné ve vztahu k MČ Praha 2 s ohledem na Vyhlášku 10/2015. Jak již však bylo uvedeno v rozsudku NSS 457/2019, HMP nedostatečně zdůvodnilo, proč právě na území této MČ měl být zvolen režim odlišný od jiných MČ. Taktéž ve vztahu k návrhu Vyhlášky 14/2020 některé MČ uváděly určitá specifika (např. MČ Praha-Suchdol, MČ Praha-Nebošice, MČ Praha-Troja), nicméně Úřad má za to, že z pohledu celého území HMP nebylo zdůvodněno, zda tato specifika nelze vztáhnout i na jiné MČ (např. malá velikost obce, existence školských, kulturních a sportovních zařízení). Ve vztahu ke zdůvodnění nulové tolerance u jednotlivých MČ tak dle Úřadu nebyly HMP (resp. MČ v rámci připomínkového řízení) doloženy žádné konkrétní charakteristiky MČ, které by byly společné a vycházely z racionálních důvodů reflektujících místní specifika.
85. Za rozpornou s důkazy shromážděnými v současném správním řízení pokládá Úřad argumentaci HMP o podobě regulace v jednotlivých MČ učiněné přiměřeně dle principu subsidiarity. V případě Vyhlášky 10/2015 totiž tento výběr zcela neodpovídá ani přáním MČ, protože na základě návrhu zastupitele došlo k umožnění provozování pouze v kasinech či k uplatnění nulové tolerance (srov. bod 74). Ve vztahu k návrhu Vyhlášky 14/2020 se pak některé MČ výslovně vyslovily pro jednotnou úpravu ve všech MČ a MČ Praha 20 navíc kritizovala neexistenci transparentních pravidel pro zavedení nulové tolerance (viz bod 40). HMP tím, že vycházelo spíše z postojů k hazardu či přísnosti jednotlivých MČ, vytvořilo Vyhláškami rozdíly při regulaci loterií/hazardních her na svém území, aniž by pro takový postup existovaly racionální důvody. HMP totiž neprokázalo, že území těch MČ, kde byl zvolen jednotný režim regulace (nulová tolerance nebo povolení provozování loterií/hazardních her, příp. dle konkrétního typu provozovny), vykazují společná specifika odůvodňující provozování loterií/hazardních her odlišným způsobem oproti územím jiných MČ. Úřad tak shrnuje, že regulace provozování loterií/hazardních her Vyhláškami byla HMP na území jednotlivých MČ aplikována nejednotně. HMP zvolená regulace tedy nebyla postavena na objektivních, racionálních a nediskriminačních důvodech a byla projevem neodůvodněné libovůle či nerovného zacházení a vedla k narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu provozování hazardních her na území HMP.

V.3.5.2 Dopad na soutěžitele působící na relevantním trhu

86. Dle § 65 odst. 2 zákona o hazardních hrách mohou být v herním prostoru provozovány hazardní hry vždy pouze jedním provozovatelem, kterému byla vydána povolení v souladu s tímto zákonem, tedy povolení základní dle § 86 a násl. zákona o hazardních hrách a povolení k umístění herního prostoru dle § 97 a násl. zákona o hazardních hrách. Vydáním *základního povolení* žadateli dle § 86 a násl. zákona o hazardních hrách Ministerstvo financí rozhoduje o udělení oprávnění k provozování konkrétního druhu hazardní hry. K provozování hazardních her bingo, technická hra a živá hra je nutné mít dále povolení k umístění herního prostoru vydávané dle § 97 a násl. zákona o hazardních hrách v přenesené působnosti obce, v jejímž územním obvodu se má herní prostor nacházet. Dle § 98 odst. 1 zákona o hazardních hrách obecní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru při splnění stanovených podmínek, mj. dle písm. c) *nebude-li umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce.*

Žadatelem o udělení povolení k umístění herního prostoru může být dle § 97 odst. 3 zákona o hazardních hrách pouze provozovatel, kterému bylo uděleno Ministerstvem financí *základní povolení* k provozování příslušné hazardní hry (tj. provozovatel hazardních her).⁹⁶ Pokud místo přestane splňovat podmínky pro umístění herního prostoru, povolení bude zrušeno. Obecně závazná vyhláška regulující provozování hazardních her má tedy přímý dopad na provozovatele, jež je provozovali na jiném místě než v místech, která byla povolena v době její účinnosti.

87. HMP postupem při regulaci loterií ve Vyhlášce 10/2015 zvýhodnilo provozovatele loterií/hazardních her na vyhláškou povolených adresních místech, přičemž tento stav trval po celou dobu její účinnosti, tedy rovněž po 21. 12. 2018 (viz bod 78).⁹⁷ Popsané jednání HMP mělo významný dopad i na potenciální konkurenty, kteří nemohli provozovat hazardní hry ani na místech vyhláškou nepovolených, ani na místech povolených, kde již působili jiní provozovatelé hazardních her (v důsledku pravidla jeden herní prostor – jeden provozovatel hazardních her). Vstup na trh tak byl pro ně *de facto* uzavřen.
88. Prostřednictvím Vyhlášek pak byli zároveň po celé posuzované období neodůvodněně znevýhodněni provozovatelé hazardních her, kteří hodlali provozovat hazardní hry na území MČ s nulovou tolerancí oproti MČ, kde plošný zákaz stanoven nebyl (blíže viz bod 85).⁹⁸
89. Lze tak uzavřít, že HMP při regulaci hazardních her v posuzovaném období zvýhodnilo určité provozovatele hazardních her oproti jiným a narušilo hospodářskou soutěž na relevantním trhu provozování hazardních her na území HMP.

V.3.6 Ospravedlnitelné důvody

90. Úřad již výše konstatoval, že považuje cíl regulace provozování loterií/hazardních her HMP za legitimní. K tomu 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. Úřad v současném správním řízení prokázal, že HMP při výběru povolených adresních míst ve Vyhlášce 10/2015 a při volbě forem regulace na území jednotlivých MČ ve Vyhláškách nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, přičemž tento stav trval po celé posuzované období. Výběr míst včetně výběru MČ s nulovou tolerancí tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který by existovaly ospravedlnitelné důvody.

V.3.7 Posouzení zproštění odpovědnosti

91. 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, který stanoví, že právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. K tomu Úřad uvádí, že pro liberaci z odpovědnosti za

⁹⁶ Dle § 99 odst. 2 písm. d) zákona o hazardních hrách k žádosti o povolení k umístění herního prostoru žadatel 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.

⁹⁷ Vyhláška 10/2015 snížila počet povolených adresních míst na 101 (oproti Vyhlášce 10/2013, která obsahovala 313 adresních míst).

⁹⁸ K tomu srov. žádost provozovatele hazardních her ze dne 11. 11. 2019, které nebylo HMP vyhověno, neboť se jednalo o MČ Praha 6, kde byla uplatňována nulová tolerance hazardu.

porušení § 19a odst. 1 ZOHS musí orgán veřejné správy prokázat, že nezávisle na jeho vůli nastala taková objektivní mimořádná okolnost – překážka, jež mu brání ve splnění jeho povinnosti chovat se v souladu se zákonem, přičemž nelze rozumně předpokládat, že by tuto překážku nebo její následky odvrátil nebo překonal i při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné k zabránění přestupku požadovat. V praxi se bude jednat o překážku, která bývá v soukromoprávních předpisech označována jako tzv. *vis major* (vyšší moc).⁹⁹

92. Úřad konstatuje, že v době vytýkaného jednání neshledal existenci žádné objektivní skutečnosti (a HMP ji ani nenamítlo), která by HMP nutila porušovat jeho právní povinnost a jednat v rozporu se zákonem; HMP nebylo žádnými objektivními skutečnostmi nuceno k regulaci loterií/hazardních her způsobem, který zvolilo, a který ve svém důsledku představoval nedůvodné zvýhodnění určitých soutěžitelů na úkor jiných, tj. skutečnostmi, kterým HMP nemohlo zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné požadovat. Lze proto uzavřít, že HMP nemůže být zproštěno odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.

V.3.8 Charakter přestupku, jeho trvání a přerušování jeho jednoty

93. Úřad posoudil jednání HMP jako jednání trvajících charakteru. 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.
94. Předmětem současného správního řízení je posouzení jednání HMP pouze v posuzovaném období. Do doby nabytí účinnosti Vyhlášky 14/2020, tj. do 31. 12. 2020 byla beze změny uplatňována regulace nastavená Vyhláškou 10/2013 ve znění Vyhlášky 10/2015, spočívající v diskriminačním výběru adresních míst provozování loterií na základě předem neznámých kritérií a v diskriminačním a neodůvodněném stanovení odlišné úpravy v jednotlivých MČ. Vyhláška 14/2020 následně zcela odstranila problém spojený se stanovením konkrétních adresních míst, když od této úpravy zcela upustila a naplnění cíle regulace hazardních her zajistila prostřednictvím jednotného omezení typu hazardních her, které lze na území HMP provozovat (pouze tzv. živá hra). Nicméně i po jejím přijetí nadále přetrvával protisoutěžní charakter regulace spočívající v tom, že Vyhláška 14/2020 upravovala provozování hazardních her v jednotlivých MČ nejednotně, aniž by byl výběr MČ s nulovou tolerancí postaven na objektivních, racionálních a nediskriminačních důvodech, které by dostatečně ospravedlňovaly odlišný přístup regulace oproti územím jiných MČ. I když byla Vyhláška 14/2020 přijímána mj. ve snaze o odstranění protisoutěžního charakteru dosavadní regulace předchozími vyhláškami,¹⁰⁰ diskriminační podmínky mezi soutěžiteli nenarovnal. Lze tak konstatovat, že protiprávní následek (narušení hospodářské soutěže v oblasti provozování loterií/hazardních her na území HMP) vyvolaný předchozími vyhláškami HMP trval i na základě Vyhlášky 14/2020.¹⁰¹

⁹⁹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 155/2009 Sb., dtto důvodovou zprávu k § 21 přestupkového zákona.

¹⁰⁰ Viz např. důvodovou zprávu k Vyhlášce 14/2020 či Stenozápis z 19. zasedání Zastupitelstva ze dne 10. 9. 2020; přílohy č. 1 a 2 dokumentu č. 3 spisu.

¹⁰¹ K totožnosti skutku u trvajících přestupků viz např. rozsudek NSS č. j. 10 As 53/2019 – 69 ze dne 27. 4. 2021, bod 26 a násl.

95. Přerušení jednoty skutku v důsledku oznámení o zahájení správního řízení představuje dle judikatury NSS nejzazší okamžik ukončení trvajících přestupků. Aplikace přerušení jednoty skutku plně dopadá i na projednávání trvajících přestupků podle ZOHS.¹⁰² Úřad za počátek jednání HMP udržujícího protiprávní stav proto považuje okamžik, kdy došlo k přetržení protisoutěžního jednání HMP v důsledku zahájení předchozího správního řízení dne 20. 12. 2018, tedy datum 21. 12. 2018. Vzhledem k tomu, že až do zahájení současného správního řízení HMP neodstranilo protisoutěžní stav vyvolaný přijetím svých Vyhlášek, považuje Úřad za prokázané, že posuzovaný skutek trval i v okamžiku zahájení současného správního řízení (14. 10. 2021), a proto s ohledem na výše uvedené považuje okamžik zahájení současného správního řízení za okamžik ukončení jednání, které je předmětem současného správního řízení.

V.4 Závěr právního posouzení

96. Odpovědnost za vydání Vyhlášek nese HMP, které má pravomoc k jejich vydávání, a to v rámci výkonu veřejné moci. Byť HMP sledovalo svým jednáním legitimní cíl, Úřad považuje za prokázané, že HMP tím, že v posuzovaném období uplatňovalo na svém území regulaci umožňující provozování hazardních her pouze na vybraných adresních místech některých MČ uvedených v příloze Vyhlášky 10/2015 a regulaci umožňující provozování živé hry pouze v MČ neuvedených v příloze č. 1 k Vyhlášce 14/2020, aniž by výběr míst (včetně výběru MČ s nulovou tolerancí) provedlo na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, narušilo bez ospravedlnitelných důvodů v období od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021 hospodářskou soutěž na relevantním trhu provozování hazardních her na území HMP, a to zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli v povolených místech/MČ nadále provozovat hazardní hry. Uvedeným jednáním HMP v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS narušilo hospodářskou soutěž a dopustilo se přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS. Uvedený přestupek má trvalý charakter; nebyly splněny podmínky pro zproštění odpovědnosti HMP.

VI. Odůvodnění výše pokuty

VI.1 Východiska pro uložení pokuty

97. Pokuta je Úřadem ukládána HMP na základě § 22aa ZOHS. Podle § 22aa odst. 1 písm. b) 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 uvedený přestupek uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.
98. 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.
99. Přestupkový zákon uvádí demonstrativní výčet možných kritérií pro určení povahy a závažnosti přestupku (§ 38) a polehčujících a přitěžujících okolností (§ 39¹⁰³ a § 40).
100. Stanovení výše pokuty v mezích zákona je věcí správního uvážení Úřadu,¹⁰⁴ které se v konkrétním případě odvíjí od posouzení skutkových okolností daného případu. Uložená

¹⁰² Srov. např. rozsudek NSS č. j. 6 As 4/2021 – 75 ze dne 18. 5. 2022. To platí pouze pro právní úpravu zákona do doby účinnosti novely zákona č. 417/2021 Sb., který odsouvá okamžik přerušení jednoty skutku ke sdělení výhrad.

¹⁰³ Pro řízení u Úřadu platí § 39 přestupkového zákona s vyloučením písm. b).

¹⁰⁴ Srov. rozsudek NSS sp. zn. 7 As 15/2013 ze dne 11. 7. 2013, str. 7.

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 účastníku řízení.¹⁰⁵

101. Při úvahách o uložení pokuty bude Úřad vycházet ze shora uvedených zákonných a judikatorních předpokladů, stejně jako z pravidel specifikovaných v metodice nazvané *Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže* (dále jen „**Metodika pokut**“).¹⁰⁶ Metodika pokut zahrnuje i speciální přístup pro orgány veřejné správy při výpočtu pokuty oproti soutěžitelům a reflektuje tak správní praxi Úřadu, jež je odůvodněna odlišnostmi danými z povahy věci.¹⁰⁷
102. Úřad při stanovení základní částky pokuty u orgánů veřejné správy rozlišuje míru závažnosti jednání z hlediska jeho nebezpečnosti pro soutěž, kterou hodnotí koeficientem v rozpětí do maximální výše 3. Uvedené rozpětí umožňuje zohlednit širokou škálu závažnosti od méně závažných až po nejzávažnější narušení hospodářské soutěže, přičemž Úřad koeficient závažnosti takto nastavil v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty správní praxí.¹⁰⁸
103. Jedním z posuzovaných kritérií je i délka trvání protisoutěžního jednání, kterou Úřad hodnotí pomocí koeficientu času. V případě stanovení pokuty orgánům veřejné správy Úřad pro dobu trvání přestupku v délce 10 a více let aplikuje maximální koeficient 3, přičemž pro kratší období koeficient roste lineárně. Uvedené rozpětí nastavil Úřad opět v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty správní praxí.
104. Protože obecně závazné vyhlášky obcí mají působnost toliko na jejich území, Úřad dále zohledňuje velikost dotčeného území, na které jednání dopadá, a to koeficientem dle počtu obyvatel. Tento koeficient Úřad v souladu se svou dosavadní rozhodovací praxí aplikuje v rozpětí od 0,05 do 3. Nejnižší hodnotu užívá v případě obcí do 20 obyvatel, pro obce s 3 000 obyvateli koeficient 0,15, 10 000 obyvateli koeficient 0,3, 100 000 obyvateli koeficient 2 a pro obce s 1 milionem obyvatel a více koeficient 3,¹⁰⁹ přičemž v rámci těchto hranic se koeficient odpovídající počtu obyvatel stanoví lineárně. Aby pokuta plnila preventivní i represivní funkci i v případě přestupků s dopadem na území s nízkým počtem obyvatel, je do výše pokuty zahrnuta vstupní částka ve výši 10 000 Kč.
105. Mechanismus výpočtu pokuty Úřad nastavil tak, že nejvyšší možná zákonná hodnota pokuty ve výši 10 mil. Kč odpovídá nejvyššímu koeficientu závažnosti (koeficient 3), nejdelšímu možnému času trvání přestupku (koeficient 3) a nejvyššímu koeficientu počtu obyvatel (koeficient 3), a to s připočtením vstupní částky pokuty 10 000 Kč. Je tak využit interval pokuty proporcionalně

¹⁰⁵ Srov. rozsudek KS sp. zn. 62 Ca 27/2006 ze dne 6. 4. 2007, potvrzený rozsudkem NSS sp. zn. 8 Afs 48/2007 ze dne 26. 4. 2010, str. 3, či rozsudek NSS sp. zn. 5 As 204/2019 ze dne 14. 9. 2020, bod 23.

¹⁰⁶ Viz http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Methodika_pokut_2018_04.pdf.

¹⁰⁷ Srov. čl. 4 Metodiky pokut.

¹⁰⁸ Srov. bod 4.2 Metodiky pokut.

¹⁰⁹ 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. Z celkového počtu obcí 6 254 má 5 805 obcí (tj. více než 92 %) méně než 3 000 obyvatel, pouze 127 obcí má více než 10 000 obyvatel, pouze 5 obcí má více než 100 000 obyvatel, a více než 1 milion obyvatel má pouze HMP a 3 další kraje; viz informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek, stav ke dni 1. 1. 2022, dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112022> (přílohy č. 7 a 8 dokumentu č. 145 spisu).

v celé jeho šíři. Úřad výpočtem dovedl hodnotu 370 000 Kč,¹¹⁰ která představuje podíl odpovídající těmto třem uvažovaným koeficientům ve výši 1. Základní částka pokuty se tedy určí tak, že hodnota 370 000 Kč je vynásobena příslušnými koeficienty a následně je přičteno 10 000 Kč.

106. Úřad v případě sankcí orgánům veřejné správy také vyhodnocuje případné polehčující a přitěžující okolnosti, které mohou vést ke snížení nebo zvýšení pokuty.
107. Při stanovování celkové výše pokuty Úřad dále zohledňuje, zda došlo ke spáchání více protisoutěžních přestupků v souběhu. V tom případě Úřad postupuje v souladu s tzv. absorpční zásadou a vyměří pokutu za ten ze sbíhajících se přestupků, který je nejpřísněji trestný. Takto vyměřenou pokutu pak zvýší s ohledem na to, že bylo spácháno více přestupků.¹¹¹ Správní orgán rozhodující o sankci za více jiných přestupků spáchaných v souběhu má povinnost uvést, za který přestupek je pokuta primárně ukládána a způsob zohlednění spáchání dalších přestupků. Výše sankce nesmí v souladu s absorpční zásadou překročit zákonné rozpětí nejzávažnějšího přestupku.¹¹²

VI.2 Vyměření pokuty

Základní částka pokuty

108. Úřad při posouzení závažnosti vytýkaného jednání HMP zohlednil, že HMP sledovalo svým jednáním legitimní cíl, kterým je regulace provozování hazardních her na území HMP za účelem snížení škodlivých důsledků plynoucích z provozování hazardních her. Tato skutečnost se významným způsobem promítla do snížení koeficientu závažnosti (v rámci škály do maximální hodnoty 3). Na stranu druhou Úřad vzal v úvahu, že prokazatelně došlo k reálnému narušení hospodářské soutěže na vymezeném relevantním trhu, neboť HMP určitým soutěžitelům skutečně ztížilo či znemožnilo na něm působit (tj. soutěžitelům, kteří chtěli provozovat hazardní hry na místech, resp. v MČ, které nebyly bez ospravedlnitelných důvodů k tomuto účelu Vyhláškami povoleny). S ohledem na uvedené Úřad stanovil koeficient závažnosti ve výši 1,2.
109. Vytýkané jednání trvalo od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021, tedy 2 roky a 9 měsíců. Uvedenému odpovídá koeficient času ve výši 1,38 (se zaokrouhlením na 2 desetinná místa dolů).
110. Dále Úřad zohlednil rozsah dotčeného území, jenž odráží počet obyvatel HMP (1 335 084),¹¹³ který odpovídá koeficientu obyvatel ve výši 3.
111. Základní částka pokuty tak činí 1 848 160 Kč.

Přitěžující a polehčující okolnosti

112. Úřad dle Metodiky pokut při vyměřování pokuty orgánu veřejné správy za spáchání přestupku dle § 22aa odst. 1 zákona zohledňuje mj. skutečnost, že byl spáchán přestupek, o němž bylo pravomocně rozhodnuto v období 10 let před zahájením správního řízení, ve kterém je pokuta vyměřována. Přitom obecně v oblasti trestního práva platí, že recidiva (situace, kdy pachatel spáchá trestný čin poté, co již byl za jiný trestný čin odsouzen a odsuzující rozsudek nabyl právní

¹¹⁰ (10 mil. Kč – 10 tis. Kč) / (3*3*3) = 370 tis. Kč.

¹¹¹ Viz rozsudek NSS č. j. 5 Afs 9/2008 – 328 ze dne 31. 10. 2008, str. 27 a násl.

¹¹² Viz rozsudek NSS č. j. 8 Afs 20/2013 – 101 ze dne 24. 4. 2015, bod 191.

¹¹³ Viz informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek, stav ke dni 1. 1. 2021, dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112021>; přílohy č. 7 a 8 dokumentu č. 145 spisu.

moci) představuje přitěžující okolnost, neboť svědčí o tom, že předchozí odsouzení a trestání nevedlo k nápravě pachatele. Při ukládání trestu je však třeba zhodnotit povahu spáchaných trestných činů a časové rozpětí mezi pravomocně odsouzenou trestnou činností a trestnou činností nově páchanou.¹¹⁴

113. HMP spáchalo před zahájením současného správního řízení přestupek dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona spočívající v porušení zákazu stanoveného v § 19a odst. 1 písm. a) zákona v období od 17. 4. 2018 do 12. 2. 2019 tím, že v regulaci umožňující bezplatné parkování vozidel s hybridním pohonem stanovilo podmínku, jež nebyla zvolena na základě objektivních a nediskriminačních kritérií a nebyla proporcionální ke stanovenému cíli regulace. O přestupku bylo rozhodnuto rozhodnutím č. j. ÚOHS-20825/2020/830/LDe¹¹⁵ ze dne 9. 7. 2020, které bylo změněno rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-09859/2021/164/PSe¹¹⁶ ze dne 22. 3. 2021 s nabytím právní moci téhož dne. Současné správní řízení bylo zahájeno 14. 10. 2021 a téhož dne byl i spáchán trvající přestupek v něm posuzovaný. Jsou tak splněny nejen podmínky pro zohlednění spáchání předchozího přestupku dle Metodiky pokut, nýbrž i obecné podmínky recidivy. Skutečnost, že HMP bylo již v minulosti pravomocně sankcionováno za přestupek spočívající v naplnění totožné skutkové podstaty jako přestupek posuzovaný v současném správním řízení, aniž by tuto skutečnost zohlednilo při tvorbě a aplikaci svých dalších právních předpisů, považuje Úřad za okolnost, která zvyšuje závažnost protisoutěžního jednání posuzovaného v současném správním řízení. Úřad proto základní částku pokuty navyšuje v důsledku této přitěžující okolnosti o 30 %.
114. Úřad neshledal žádné další přitěžující či polehčující okolnosti, na jejichž základě by došlo k dalšímu zvýšení či snížení základní částky pokuty. Výsledná částka pokuty tak po zaokrouhlení na celé tisíce dolů činí 2 402 000 Kč.

Uplatnění zásady absorpce

115. Při stanovení celkové výše pokuty je třeba vzít v úvahu, že byl postihovaný přestupek HMP spáchán v souběhu s přestupkem, o němž bylo rozhodnuto v předchozím správním řízení rozhodnutím Úřadu č. j. ÚOHS-35484/2022/872 ze dne 12. 10. 2022 (dále jen „**předchozí přestupek**“). Proto Úřad v souladu se zásadou absorpce nyní při stanovení výše pokuty zohlední, že HMP byla za předchozí přestupek uložena pokuta ve výši 2 679 000 Kč.
116. Závažnost obou přestupků se při odhlédnutí od recidivy (viz bod 113) odlišuje v podstatě pouze v délce trvání protisoutěžního jednání, což se mj. odráží ve stejně zvoleném koeficientu závažnosti. Pouze v důsledku zahájení současného správního řízení, tj. v důsledku procesního zásahu Úřadu, došlo k přerušení jednoty trvajícího protisoutěžního jednání, které by jinak bylo možno posuzovat jako jeden trvající přestupek v jediném správním řízení. Procesní pravidla pro dělení přestupků však nemohou mít vliv na individuální závažnost posuzovaného porušení zákona. Je tak na místě, aby pokuta uložená v předchozím správním řízení a v současném správním řízení v součtu zhruba odpovídala pokutě, kterou by Úřad HMP uložil za situace, kdy by o obou přestupcích rozhodoval jako o jediném trvajícím přestupku.

¹¹⁴ Viz Fryšták, M. a kol., Trestní právo hmotné – obecná část, 3. vydání, KeyPublishing, 2012, Ostrava, str. 170.

¹¹⁵ Srov. <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-17305.html>.

¹¹⁶ Srov. <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-17304.html>.

117. U obou přestupků jsou dle Metodiky pokut totožné vstupní parametry pro výpočet pokuty vyjma koeficientu času. Pokud by oba přestupky byly posuzovány jako jedno jednání trvajícím v období od 1. 12. 2012 do 14. 10. 2021, tedy v celkové délce 8 let a 10 měsíců, koeficient času by byl se zaokrouhlením na dvě desetinná místa dolů stanoven na 2,74. Tomu odpovídá základní částka pokuty po zaokrouhlení na celé koruny dolů ve výši 3 659 680 Kč. Úřad za předchozí přestupek uložil pokutu 2 679 000 Kč. Částka připadající na přestupek posuzovaný v současném správním řízení je tak rozdílem těchto částek ve výši 980 680 Kč. Dále je třeba zohlednit přitěžující okolnost v podobě spáchání přestupku, o němž bylo již pravomocně rozhodnuto dne 22. 3. 2021 (viz bod 113) a který lze zohlednit jako přitěžující okolnost až v důsledku pokračování v trvajícím páčání přestupku i po zahájení předchozího správního řízení. Výše pokuty ukládané v současném správním řízení tak dosáhne po přitížení o 30 % a po zaokrouhlení na celé tisíce dolů částky **1 274 000 Kč**. Úřad má za to, že částka takto stanovená nejlépe odráží princip spravedlivosti a přiměřenosti pokuty, neboť pachatel přestupků by nemělo být ani k tíži, ale ani ku prospěchu, že o jeho trvajícím protisoutěžním jednání bylo rozhodnuto jako o dvou přestupcích v důsledku procesního zásahu Úřadu.
118. Výše pokuty je plně v souladu s uplatněním zásady absorpce, která umožňuje zohlednit mnohost sbíhajících se přestupků navýšením sankce až do horní hranice zákonného rozpětí sankce u nejzávažnějšího přestupku. V tomto případě jsou horní hranice sazby sankce za oba přestupky totožné (10 mil. Kč). Součet pokuty uložené Úřadem za předchozí přestupek a pokuty, která je ukládána v současném správním řízení, tedy 3 953 000 Kč, se stále pohybuje v dolní polovině sazby pokuty dle § 22aa odst. 2 ZOHS. Částka 1 274 000 Kč představuje cca 48% navýšení pokuty za předchozí přestupek, který je díky délce svého trvání závažnější. Úřad má za to, že takové navýšení pokuty plně odpovídá závažnosti přestupku (včetně zohlednění recidivy) posuzovaného v současném správním řízení včetně skutečnosti, že v případě HMP se jedná o nejvýznamnější město České republiky jak z pohledu počtu obyvatel, tak rozlohy. Pokuta stanovená v nižší výši by nemohla plnit svou represivní funkci z hlediska své nízké citelnosti ve vztahu k vysokým příjmům HMP. Navýšení pokuty je tak zcela v intencích přiměřenosti.
119. Závěrem Úřad konstatuje, že pokutu ve výši 1 274 000 Kč nelze pokládat za likvidační, neboť představuje pouze 0,001 % z příjmů HMP za rok 2020, potažmo 0,002 % příjmů za rok 2021, které činily 92,7 mld. Kč,¹¹⁷ resp. 79,1 mld. Kč.¹¹⁸

VI.3 Úhrada pokuty

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

VII. Náklady řízení

121. Vzhledem k tomu, že Úřad v rámci správního řízení dospěl k závěru, že HMP jednáním, jež v rámci správního řízení posuzoval, porušil § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS a spáchal přestupek dle

¹¹⁷ Dle závěrečného účtu – Zprávy o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2020 se jedná konkrétně o příjem ve výši 92 684 689,25 tis. Kč, viz https://www.praha.eu/file/3274135/Z_9367_Duvodova_zprava_II__2._prijmy__TED_.pdf; příloha č. 9 dokumentu č. 145 spisu.

¹¹⁸ Dle schváleného rozpočtu HMP za rok 2021 se jedná konkrétně o příjem ve výši 79 079 531,50 tis. Kč, viz https://www.praha.eu/file/3274033/Schvaleny_rozpocet_HMP_2021.pdf, příloha č. 10 dokumentu č. 145 spisu.

§ 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, jsou splněny zákonné podmínky dané § 95 odst. 1 přestupkového zákona v návaznosti na § 79 odst. 5 správního řádu, k uložení náhrady nákladů správního řízení účastníku řízení. Výši paušální částky stanovil Úřad dle § 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, ve znění pozdějších předpisů, na 3 500 Kč.¹¹⁹

122. Nálady řízení jsou splatné do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu vedený u České národní banky v Brně, číslo účtu 19-24825621/0710, konstantní symbol 1148, jako variabilní symbol se uvede 2021000461.

VIII. Vyjádření Úřadu k námitkám orgánu veřejné správy

123. Níže provádí Úřad vypořádání námitek uplatněných HMP v rámci správního řízení zejména ve Vyjádření, které nebyly doposud vypořádány v rámci shora provedeného rozboru posuzovaného přestupku.

Neuplatnění zákonné výluky z dozorové pravomoci Úřadu

124. HMP namítá, že se v posuzované věci uplatní výlučka z dozorové pravomoci Úřadu podle § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS, neboť činnost regulace provozování loterií/hazardních her na území HMP je v užším pojetí vrchnostenským rozhodováním. V režimu zákona o hazardních hrách je vydávání povolení k umístění herního prostoru ve formě správních rozhodnutí primárním nástrojem regulace provozování loterií na území měst a obcí. Vydávání obecně závazných vyhlášek má v této oblasti pouze význam sekundární.

Vyjádření Úřadu

125. Úřad k námitce HMP uvádí, že souhlasí s tím, že do správního řízení, v němž je rozhodováno o povolení k umístění herního prostoru k žádosti individuálního soutěžitele, nepřísluší Úřadu ve smyslu § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS vstupovat. Jednou z podmínek pro vydání povolení k umístění herního prostoru je dle § 98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách skutečnost, že umístění herního prostoru není v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Povolovací činnost ve správním řízení tak musí být vždy souladná s úpravou obecně závazných vyhlášek. Ve správním řízení se nicméně žadatel o vydání povolení k umístění herního prostoru nemůže bránit proti případné diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky, s níž musí být povolení v souladu.
126. Na rozdíl od správního procesu vydávání povolení k umístění herního prostoru, vydávání obecně závazných vyhlášek jako normativní správní činnost v samostatné působnosti plně spadá do okruhu jednání orgánů veřejné správy, na něž je Úřad povolán na základě zákona dohlížet. Dojde-li Úřad k závěru, že obecně závazná vyhláška narušuje hospodářskou soutěž, uvede to ve svém rozhodnutí. Své pravomocné rozhodnutí o rozporu vyhlášky se zákonem poté zašle Ministerstvu vnitra, které v rámci své dozorové pravomoci učiní kroky ke zrušení obecně závazné vyhlášky (neučiní-li tak sám orgán územní samosprávy, který vyhlášku vydal). Tím dochází nejen k odstranění protisoutěžních účinků obecně závazné vyhlášky vůči všem, na které dopadala (vůči těm, kterým provozování hazardních her bezdůvodně nepovolila, i těm, kterým je povolila), ale také k zajištění prostoru pro nové nastavení regulace v souladu se zákonem.

¹¹⁹ S ohledem na délku řízení a složitost posuzované problematiky (dané i četností MČ), má Úřad za to, že se jednalo o zvláště složitý případ, tudíž základní paušální částku 1 000 Kč navýšil o 2 500 Kč.

Jedná se tedy o širší dosah dozorové pravomoci sledující nápravu vůči všem subjektům, nikoli pouze vůči jednotlivým soutěžitelům, byť se tito mohou bránit proti správním rozhodnutím i cestou správního soudnictví. Vydání obecně závazné vyhlášky je přijetím právního předpisu, o němž lze předpokládat, že ho subjekty budou dodržovat a budou se jím řídit. Regulace hazardních her nenarušující hospodářskou soutěž na trhu je zároveň předpokladem pro nediskriminační rozhodovací činnost při vydávání povolení k umístění herního prostoru v rámci správního řízení. Není tak pravdivé tvrzení HMP, že vydávání obecně závazných vyhlášek má v porovnání s vydáváním povolení k umístění herního prostoru pouze sekundární význam.

127. Argument HMP, že se v daném případě musí uplatnit zákonná výluka z dozorové pravomoci Úřadu, neboť se soutěžitelé mohou domoci cestou správního soudnictví rozhodnutí, které povede ve svém důsledku k odstranění případných protisoutěžních účinků Vyhlášek, tak Úřad neshledává na základě výše uvedeného důvodným. Úřad k tomu dále odkazuje i na rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020 – 123 ve věci *Bílina* (dále jen „**rozsudek Bílina**“),¹²⁰ jímž byla potvrzena kontrolní pravomoc Úřadu ve vztahu k normativní činnosti obcí mj. s odkazem na předchozí rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020 – 34 ve věci *Děčín*. NSS tedy praxi Úřadu aplikovat § 19a odst. 1 zákona na obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování loterií již jednoznačně aproboval.

Nepřezkoumatelnost a nesprávnost vymezení relevantního trhu

128. Úřad dle HMP vymezil široký relevantní produktový trh, který zahrnuje technickou i živou hru, ačkoli jsou dle jeho názoru vzájemně nezastupitelné, zejména s přihlédnutím k zaměření na odlišné cílové skupiny spotřebitelů či s ohledem na rozdíly na straně nabídky. Úřad rovněž chybně vymezil relevantní trh z hlediska geografického celým územím HMP s odkazem na územní působnost Vyhlášek. Úvahy Úřadu jsou dle HMP nepodložené a nemají oporu v jakékoli analýze chování spotřebitelů nebo provozovatelů loterií/hazardních her. Ve vztahu ke geografickému vymezení relevantního trhu HMP odkazuje na některé soudní rozsudky a rozhodnutí Úřadu v oblasti regulace loterií.

Vyjádření Úřadu

129. Úřad k námitce HMP uvádí, že pokud by byly jednotlivé druhy hazardních her vymezeny z hlediska věcného jako samostatné relevantní trhy, na celkovém posouzení jednání HMP by se nic nezměnilo, pouze by zvýhodnění/znevýhodnění soutěžitelů bylo konstatováno na vícero věcných relevantních trzích členěných dle druhů hazardních her. Alternativní vymezení produktových trhů dle druhů hazardních her by tak nemohlo přinést příznivější posouzení jednání pro HMP.
130. K argumentům HMP, jež by měly svědčit pro geografické vymezení relevantních trhů podle území jednotlivých MČ, Úřad uvádí následující. Pokud by v době porušování § 19a odst. 1 ZOHS byly jednotlivé MČ samostatnými obcemi a vlastními obecně závaznými vyhláškami upravily pro území svých obcí regulaci hazardních her, pak by Úřad vedl správní řízení s jednotlivými obcemi pro možné porušení § 19a odst. 1 ZOHS a zkoumal dopady této regulace na hospodářskou soutěž na území jednotlivých obcí. V době posuzovaného porušení § 19a odst. 1 ZOHS se však o samostatné obce nejednalo, regulace loterií byla přijata HMP centralizovaně pro celé území města. Současně Úřad prokázal, že rozhodující slovo pro úpravu v MČ mělo HMP. Vydání obecně

¹²⁰ Viz bod 31 a násl. rozsudku *Bílina*.

závazné vyhlášky regulující loterie je v působnosti města samotného a jeho orgán (zastupitelstvo) přijímá rozhodnutí, jakou regulaci a v které části území města nastaví.

131. K námitce HMP Úřad též odkazuje na rozsudek NSS 5/2017, v němž NSS v případě měst (jednalo se o Prahu a Ostravu), která pro část svého území přijala plošný zákaz provozování loterií a pro zbývající část města regulaci odlišnou (s odvoláním se na požadavky jednotlivých MČ) uvedl (zvýraznění doplněno): „*Převzetí návrhů městských částí bez dalšího úpravu v obecně závazných vyhláškách neospravedlňuje. (...) Převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimnost rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. Nevylučuje svévoli na straně městské části, která by se následně převzetím jejího návrhu do obecně závazné vyhlášky přenesla.*“ (bod 35) „*Stejně tak převzetí návrhů městských částí nevylučuje nerovné zacházení mezi subjekty v jednotlivých částech obce. **Rozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného. V tomto ohledu může pochopitelně vycházet ze skutečností o místních specifikách od městských částí. V posledku ovšem musí ve vyhlášce zvolit jednotný metr pro posuzování situace na celém obecním území. Rozdíly v jednotlivých částech obce musí ve vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů, nikoliv postojem k hazardu či přísností jednotlivých městských částí. Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je na základě zákona obec.***“ (bod 36).
132. Nesprávnost názoru HMP vymezit jako samostatné geografické relevantní trhy jednotlivé MČ dokládá i to, že mnohé MČ HMP jsou naopak propojeny souvislou zástavbou, o jejíž případnou nekontinuitu toto dělení HMP opírá. MČ jsou též propojeny městskou hromadnou dopravou, a tedy snadno dostupné pro spotřebitele. HMP pro podporu svého tvrzení ohledně geografického vymezení relevantního trhu neuvádí žádné vnitřně konzistentní argumenty. Jde tak spíše o jeho snahu o rozmělnění území HMP na řadu samostatných relevantních trhů z hlediska geografického dle hranic jednotlivých MČ s cílem dosáhnout pro sebe příznivějšího posouzení zúžením dotčeného území o MČ s nulovou tolerancí. HMP však přitom pomíjí, že neodůvodnilo, proč na určité části území města bude nastaven určitý režim regulace odlišný od území jiného,¹²¹ což platí i pro identifikaci části území města, v níž mělo být zakázáno provozování všech druhů loterií/hazardních her (jež je město oprávněno regulovat).
133. Úřad tak uzavírá, že jediným vrchnostenským jednáním HMP při regulaci hazardních her je dotčeno území města jako celek (na tom nic nemění skutečnost, že regulaci HMP nastavilo diferencovaně pro části svého území), byl přitom sledován legitimní cíl společný pro celé město; nebyly vydány separátní obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií jen v konkrétních MČ, v nichž by HMP sledovalo odlišné cíle (a nezohledňovalo při tom město jako celek). Úřad proto neshledal oporu pro vymezení oddělených geografických trhů v rámci území HMP.
134. Dle Úřadu není ani opodstatněné vymezit relevantní geografický trh jako území zahrnující i obce v okolí HMP, neboť zde v případě vymezených relevantních trhů z hlediska věcného nejsou dostatečně homogenní soutěžní podmínky (obdobně jako v HMP zmíněném případě obce Sviadnov¹²²). HMP přijalo regulaci provozování loterií pro své území. Skutečnost, že spotřebitelé

¹²¹ Pozn. Úřadu: Viz požadavek rozsudku NSS 5/2017.

¹²² Viz rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-40487/2020/830/VVo ze dne 15. 12. 2020.

z dané obce/města mohou případně uspokojovat své potřeby vztahující se k téže oblasti podnikání i v dalším (širším) území, ještě neznamená, že by se toto území mělo bez dalšího stát součástí geografického trhu vymezeného Úřadem pro účely posouzení předmětného jednání obce/města. Na toto další území se totiž předmětná regulace nevztahuje, a byť tam spotřebitelé mohou uspokojit věcně stejnou potřebu, neprobíhá v tomto dalším území vztah nabídky a poptávky za dostatečně homogenních podmínek.

135. HMP k vymezení relevantních trhů namítá, že Úřad měl především přihlídnout k relevantním ekonomickým teoriím založeným na spotřebitelském chování, a navrhuje doplnit dokazování o provedení ekonomické analýzy spotřebitelského chování v HMP za účelem zjištění, zda a jak jsou spotřebitelé ochotni cestovat za uspokojením svých potřeb v oblasti trhu provozování hazardních her, a o data získaná z pohybu mobilních telefonů z období od konce října do poloviny listopadu 2015 zveřejněná na internetových stránkách Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy. Úřad k tomu uvádí, že není v posuzovaném případě potřeba zjišťovat data o chování spotřebitelů a provádět analýzy pro geografické vymezení relevantního trhu, neboť relevantní je působnost předmětné regulace na území HMP jako celek.
136. HMP také rozporuje odkaz na rozsudek KS ve věci *Bílina*,¹²³ když zastává názor, že dané rozhodnutí dospívá k závěru, že relevantním trhem je území celé obce ve vztahu k relativně menšímu městu Bílině, a není proto příslušné k situaci HMP. Úřad s námitkou HMP nesouhlasí, neboť z citovaného rozsudku KS nevyplývá, že by jeho závěry byly příslušné pouze pro relativně menší obce. NSS navíc tento závěr potvrdil i u statutárních měst Brna a Ostravy, která jsou v tomto s HMP srovnatelná.
137. HMP ve prospěch jiného vymezení relevantního trhu z hlediska geografického argumentuje rozsudkem NSS v případě regulace hazardních her na území statutárního města Brna,¹²⁴ kde bylo aprobováno nastavení odlišné regulace pro centrum města a pro zbytek jeho území. Úřad k tomu uvádí, že tento závěr NSS se netýká vymezení relevantního trhu, ale samotného posouzení nastavené regulace hazardních her. Případnou aplikaci tohoto závěru NSS na posouzení regulace hazardních her v HMP nepokládá Úřad za příslušnou, neboť zde se jedná o odlišně nastavenou regulaci pro jednotlivé MČ bez územní provázanosti a bez věcného odůvodnění.
138. S ohledem na výše uvedené a skutečnost, že přístup Úřadu k vymezení relevantního trhu v obdobných případech opakovaně aproboval KS i NSS,¹²⁵ Úřad námitkám HMP k vymezení relevantního trhu z hlediska geografického nepřisvědčil.

Neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku

139. HMP má za to, že Úřad neprokázal naplnění materiálního znaku přestupku, neboť vůbec neposuzoval, zda vytýkaným jednáním skutečně došlo k citelnému a faktickému narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu. Úřad k přestupku přistupuje jako k ohrožovacímu přestupku, nikoli poruchovému, ačkoli ze znění § 19a odst. 1 ZOHS plyne, že k jeho spáchání je třeba prokázat následek spočívající v poruše chráněného zájmu. Navíc musí existovat

¹²³ V bodě 44 rozsudku KS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261.

¹²⁴ Rozsudek NSS č. j. 2 As 230/2017-45 ze dne 14. 12. 2017.

¹²⁵ Srov. bod 86 Rozsudku Bílina, kde NSS uvedl, že *vymezení geografického relevantního trhu se odvíjí od působnosti a dopadu vyhlášek regulujících loterie v obci, neboť ty mohou soutěžní prostředí formovat nezávisle na jiných, třeba sousedních obcích.*

skutečnosti prokazující, že hospodářská soutěž byla buď vyloučena, nebo omezena či narušena citelným způsobem. Touto otázkou se však Úřad vůbec nezabýval.

Vyjádření Úřadu

140. K námitce HMP Úřad předně uvádí, že i skutková podstata § 19a odst. 1 ZOHS obsahuje pojem narušení hospodářské soutěže, jež je vyjádřeno v § 1 odst. 1 zákona legislativní zkratkou, která zahrnuje vyloučení, omezení, jiné narušení nebo ohrožení soutěže. Z dikce zákona je pak zjevné, že materiální znak skutkové podstaty přestupku porušení § 19a odst. 1 ZOHS je naplněn i v případě ohrožení férové hospodářské soutěže (tzn. nedochází ke skutečnému narušení, ale takové narušení reálně hrozí v budoucnu, potenciálně). V oblasti dozoru nad orgány veřejné správy¹²⁶ lze, stejně jako v oblasti dozoru nad tím, jak si soutěžitelé plní své povinnosti vyplývající pro ně ze zákona,¹²⁷ působit na základě zákona preventivně, tj. nevyžaduje se skutečné narušení hospodářské soutěže; pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona je dostačující pouze její ohrožení. Stejného názoru je pak i odborná literatura¹²⁸ a soudní praxe¹²⁹ respektovaná ustálenou praxí Úřadu.¹³⁰
141. Tento závěr je přitom plně v souladu například s rozsudkem NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015-31, ve kterém je uvedeno: *„(...) materiální znak ohrožovacího správního deliktu spočívajícího ve společenské škodlivosti je naplněn již samotným vytvořením potenciálně nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. Součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů totiž není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů, nýbrž postačí pouze jejich ohrožení.“*
142. Námitka HMP, že pouhé formální zvýhodnění nestačí pro porušení §19a odst. 1 ZOHS, není pro daný případ přílehlavá, neboť materiální znak narušení soutěže je naplněn při prokázání, že některým soutěžitelům byla znemožněna dosavadní hospodářská činnost, potenciálně novým soutěžitelům bylo zabráněno vstoupit na trh, přičemž jiným soutěžitelům bylo umožněno v dosavadní hospodářské činnosti pokračovat (aniž by pro takový postup byly dány ospravedlnitelné důvody). Úřad se neopřel jen o formální stránku přestupku, ale zabýval se podrobně naplněním materiální stránky přestupku. Prokazování narušení hospodářské soutěže v tomto rozhodnutí je zcela v souladu s rozhodovací praxí a postupem Úřadu, který byl již několikrát v obdobných případech podroben soudnímu přezkumu. Úřad dále uvádí, že ačkoliv

¹²⁶ Viz § 20 odst. 1 písm. b) ZOHS.

¹²⁷ Viz § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS zahrnující též povinnosti vyplývající z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě ZOHS.

¹²⁸ KINDL, Jiří. § 1 [Úvodní ustanovení]. In: KINDL, Jiří, MUNKOVÁ, Jindřiška. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 13. ISBN 978-80-7400-627-2. *„Z ustanovení § 1 odst. 1 plyne, že jednotlivé delikty upravené v zákoně jsou (co se týče dopadu na hospodářskou soutěž) postaveny na ohrožovacím principu, jelikož do zmíněné legislativní zkratky „narušení“ hospodářské soutěže spadá i její prosté ohrožení.“*

¹²⁹ Například rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 1 Afs 78/2008-721, bod 49, dle kterého *„Ze znění uvedeného ustanovení, jakož i z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 9. 1. 2007, č. j. 1 As 19/2006-55), je zřejmé, že zákon č. 143/2001 Sb. je založen na principu potenciální soutěže, takže na jeho základě lze působit i preventivně. Není proto nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení hospodářské soutěže skutečně vedla nebo aby následek již fakticky nastal. K vyvození postihu je možno přistoupit i tehdy, je-li zde taková „dohoda“, která k takovému následku může vést, a to bez ohledu na úmysl, který k přijetí takového rozhodnutí vedl.“*

¹³⁰ Viz například rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci *Bílina* č. j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AŠi ze dne 13. 11. 2017, nebo rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci *Děčín* č. j. ÚOHS-R145/2017/HS-14196/2018/310/AŠi ze dne 15. 5. 2018.

pro naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku porušení § 19a odst. 1 ZOHS postačí potencialita, v současném správním řízení byl prokázán skutečný dopad Vyhlášek na provozovatele hazardních her.

143. Rovněž je nutno odmítnout požadavek HMP, aby byl prokázán *citelný* dopad na hospodářskou soutěž (resp. citelné narušení). Podmínka *citelnosti*, resp. nikoliv zanedbatelnosti není obsažena v definici narušení hospodářské soutěže v § 1 odst. 1 ZOHS, ale je vlastní toliko a pouze dohodám narušujícím soutěž, a to ve vztahu k pravidlu *de minimis*. Podmínka *citelnosti* tak na nyní posuzovaný případ vůbec nedopadá, neboť se nejedná o dohodu dle § 3 odst. 1 ZOHS.

Nesprávné zohlednění existence „ospravedlnitelných důvodů“

144. Úřad dle HMP namísto provedení tzv. *balancing testu*, který je vlastní posuzování všech forem protisoutěžního jednání, pouze formalisticky hodnotil, zda HMP přijalo Vyhlášky na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Úřad, přestože konstatoval, že HMP přijetím Vyhlášek sledovalo legitimní cíl, neposuzoval, zda dosažení tohoto cíle bylo způsobitelné k vyvážení negativních dopadů na hospodářskou soutěž.

Vyjádření Úřadu

145. Úřad k námitce HMP uvádí, že regulace provozování loterií/hazardních her ze strany orgánů veřejné správy nepochybně zasahuje do volné hospodářské soutěže, a proto je třeba zajistit, aby tento zásah nevykazoval prvky libovůle orgánu veřejné správy, vycházel z jasně nastavených objektivních pravidel uplatňovaných vůči všem soutěžitelům nediskriminačním způsobem a byl proporcionální ke sledovanému cíli. Ospravedlnitelné důvody jsou pak konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují postup města při nastavení regulace loterií/hazardních her. Za přiměřený zásah do hospodářské soutěže, který prvky libovůle nevykazuje, pak Úřad považuje situaci, kdy je regulace provozování loterií provedena na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, která zajišťují, že město neprovedlo regulaci svévolně. Z nálezu ÚS 56/10 plyne, že vymezení adresních míst v obecně závazné vyhlášce se 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. Požadavky Úřadu tedy nejsou ničím jiným než rozvedením kritérií stanovených Ústavním soudem, a to ve vztahu k soutěžnímu prostředí, na něž může mít taková obecně závazná vyhláška dopad. Sama obec si určuje, jaké aspekty jsou pro ni při regulaci loterií/hazardních her důležité a jakým způsobem kritéria regulace nastaví. Soutěžitelé by si však měli být schopni ověřit, že nastavení kritérií umožnilo rovný přístup všem soutěžitelům k možnosti provozování loterií/hazardních her a že regulace nezpůsobila např. nedůvodné zvýhodnění nebo vyloučení některých z nich z hospodářské soutěže proto, že byla nastavena nebo provedena netransparentním a diskriminačním způsobem.
146. Zkoumání „ospravedlnitelných důvodů“ nepochybně souvisí s posouzením, jakým způsobem orgán veřejné správy postupoval při nastavení podmínek regulace (či kritérií, na základě kterých je regulace provedena) obecně závaznou vyhláškou; ospravedlnitelné důvody nelze zaměňovat s legitimním cílem, který obec sleduje přijetím regulace, neboť Úřad posuzuje, zda regulace naplnila tento cíl a byla přiměřená tomuto cíli. Úřad uvádí, že v posuzovaném případě prokázal, že ačkoliv jednání HMP sledovalo legitimní cíl (což je zohledněno i ve výši ukládané pokuty),

ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže Vyhláškami neexistovaly, neboť způsob provedení regulace provozování loterií/hazardních her obsahoval prvky libovůle, které vyplynuly ze skutečnosti, že regulace nebyla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, jinými slovy nebyla učiněna transparentním způsobem. HMP tedy nepostupovalo při přijetí Vyhlášek přiměřeně ve vztahu ke stanovenému cíli regulace spočívajícímu v minimalizaci negativního vlivu loterií/hazardních her, resp. cíle bylo možno dosáhnout prostředky, které by méně narušily hospodářskou soutěž.

147. Úřad nevylučuje, že by veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže mohl v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech ustoupit jinému veřejnému zájmu, nicméně měřítkem, kdy lze jinému cíli dát přednost, jsou v zákoně obsažené „ospravedlnitelné důvody“. Tento pojem umožňuje přiléhavé a proporcionální hodnocení každé konkrétní věci bez toho, že by případná konkurence veřejných zájmů byla posuzována toliko subjektivně. Legitimní cíl, resp. veřejný zájem, který HMP sledovalo, mu totiž v žádném případě vytýkán není. Není rovněž hodnoceno, který cíl je sám o sobě „vyšší“, zda zájem na nenarušené hospodářské soutěži či cíle uváděné orgánem veřejné správy. Jinými slovy, Úřad nepochybně skutečnost, že HMP chtělo a mohlo sledovat jiný cíl, než je právě ochrana hospodářské soutěže. HMP je však vytýkán „protisoutěžní způsob“, který k dosažení tohoto cíle zvolilo, tedy, že zvolený způsob regulace nebyl založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, resp. že v tomto konkrétním případě nebyly dány ospravedlnitelné důvody aprobující zvolený postup při naplnění legitimních cílů.
148. K obdobným závěrům ostatně dospěl i NSS v rozsudku Bílina, kde uvedl, že *veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže může v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech ustoupit do pozadí jinému veřejnému zájmu, jakým je například ochrana zdraví či veřejného pořádku. Měřítkem, kdy lze jinému cíli dát přednost, jsou ony ospravedlnitelné důvody. Tento neurčitý právní pojem umožňuje přiléhavé a proporcionální hodnocení každé konkrétní věci. Záměr stěžovatele regulovat provoz loterií na svém území je legitimním cílem; to z něj ale ještě bez dalšího nečiní ospravedlnitelný důvod pro (potenciální) narušení hospodářské soutěže. Legitimní cíl, resp. veřejný zájem, který stěžovatel sleduje, mu vytýkán není. Žalovaný nepochybně skutečnost, že stěžovatel mohl sledovat jiný cíl než ochranu hospodářské soutěže. Stěžovateli však vytýká zvolený „protisoutěžní“ způsob. Jinak řečeno, nebyly dány ospravedlnitelné důvody aprobující zvolený postup stěžovatele při naplnění cílů, které obecně lze považovat za aprobované. Tyto alternativní cíle totiž nelze bez dalšího upřednostnit nebo jimi ospravedlnovat narušení hospodářské soutěže. Ani stěžovatelem odkazovaná judikatura neobhájí existenci pomyslného žebříčku veřejných zájmů, v němž by ochrana hospodářské soutěže měla stát vždy v pozadí, ale umožňuje proporční poměrování každé konkrétní situace. Postup stěžovatele, který nebyl přiměřený jinak legitimnímu cíli, nelze ospravedlnit paušálním odkazem na veřejný zájem, jakým je například ochrana zdraví či veřejného pořádku.*¹³¹
149. Z výše uvedených důvodů je nutné odmítnout požadavek HMP na provedení tzv. *balancing testu*, který neodpovídá výkladu pojmu „ospravedlnitelné důvody“, jak jej v rámci správního uvážení provedl Úřad.¹³²

¹³¹ Viz bod 60 rozsudku Bílina.

¹³² Povinnost Úřadu provést tzv. *balancing test* nevyplyvá ani ze zákona, ani z požadavků soudní rozhodovací praxe.

Úřad klade na obce nerealistické požadavky regulace loterií

150. HMP se domnívá, že zvolená regulace byla přiměřená legitimnímu cíli zamezit nárůstu loterií, omezit celkové množství provozoven loterií/hazardních her a s tím související negativní jevy. HMP by při přísném dodržování požadavků Úřadu bylo nuceno loterie/hazardní hry na svém území buď zcela povolit, nebo zcela zakázat, což je výklad práva, který neodpovídá zákonnému zmocnění a vedl by k absurdním důsledkům.

Vyjádření Úřadu

151. Není pravdivé tvrzení, že obec má možnost pouze zcela povolit či zcela zakázat hazardní hry, pokud nechce porušit § 19a odst. 1 zákona. Regulaci hazardních her lze (a příklady v obcích to i dokládají)¹³³ provést různým způsobem (např. vymezením celých oblastí ve městě, celých ulic apod.) a nikoliv pouze stanovením konkrétních adresních míst. Může se například jednat o kritérium zákazu provozování loterií v sociálně vyloučených lokalitách, v zástavbách rodinných domů, v historickém centru, v blízkosti školských či zdravotnických zařízení či v oblastech, v nichž dochází ve zvýšené míře k opakovanému narušování veřejného pořádku. Tato kritéria však musí být stanovena dostatečně určitě a transparentně (v případě stanovení sociálně vyloučených lokalit je například nezbytné vycházet z relevantních podkladů, tj. aby nebyla projevem nahodilosti a libovůle a byla založena na přezkoumatelných skutečnostech), a musí být uplatňována jednotně na celém území města. Obce tedy nemají jen HMP zmíněnou možnost loterie/hazardní hry zcela povolit nebo zcela zakázat, aby se nedostaly do konfliktu se zákonem. Ani stanovení konkrétních adres nemusí být samo o sobě problematické, je však nezbytné prokázat, že zvoleným postupem nedochází k diskriminaci ani neopodstatněnému zvýhodnění soutěžitelů, kteří na trhu již působí, a k uzavření trhu pro ty, kteří by na něj zamýšleli vstoupit.
152. Požadavky na individualizovanou regulaci korespondují se závěry Ústavního soudu, na něž Úřad v rozhodnutí odkazuje (zejména nálezy ÚS 56/10). Požadavek na stanovení objektivních a nediskriminačních kritérií uvádí též NSS v rozsudku NSS 5/2017 (bod 37), ze kterého plyne, že obec musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v konkrétním případě aplikace kritérií objektivně ověřitelná, přičemž by měla být dle soudu ideálně uvedena již v doprovodných dokumentech k obecně závazným vyhláškám, ačkoliv to není nutnou podmínkou. Pak teprve bude možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a se zákazem libovůle.

Hodnocení přiměřenosti regulace je nutno provést ve vztahu k jednotlivým MČ

153. HMP je přesvědčeno, že jednotlivé MČ se navzájem liší nejen svým charakterem, ale i potřebami regulace loterií/hazardních her na svých územích. Jednotlivé MČ by měly být definovány jako samostatné geografické relevantní trhy. MČ byly často původně samostatnými obcemi, dodnes v řadě případů nejsou navzájem propojeny souvislou zástavbou a liší se od sebe svými urbanistickými charakteristikami. Některé MČ mají více obyvatel než většina českých měst, a i proto je na ně nutno nahlížet jako na relativně samostatné územní celky disponující vlastní

¹³³ Pozn. Úřadu: Úřad k tomu odkazuje též na svou rozhodovací praxi v oblasti regulace loterií obecně závaznými vyhláškami obcí. Viz Sbírkou rozhodnutí Úřadu ve věcech hospodářské soutěže, dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti.html>. Jako na soutěžně konformní obecně závazné vyhlášky regulující hazard lze odkázat například na obecně závaznou vyhlášku č. 4/2019 města Česká Lípa nebo obecně závaznou vyhlášku č. 8/2019 statutárního města Ostravy.

samosprávou. Možné narušení hospodářské soutěže by v takovém případě mělo být posuzováno ve vztahu k nim.

Vyjádření Úřadu

154. K námitce HMP ohledně nesprávného geografického vymezení relevantního trhu Úřad odkazuje na své vyjádření výše (viz body 130-133). Úřad nezpochybňuje, že jednotlivé MČ mohou vykazovat určité odlišnosti, které by mohly vyžadovat specifickou regulaci hazardních her v porovnání s jinými MČ. Tato specifika by však neměla být posuzována samostatně pouze ve vztahu k územím jednotlivých MČ, nýbrž v kontextu celého území HMP. Jedině tak lze totiž posoudit, zda nejsou určitá specifika vlastní i jiným MČ a neexistuje tak objektivní důvod pro zavedení obdobné regulace i pro tyto MČ. V této souvislosti Úřad odkazuje na případ MČ Praha 2, která ač poměrně podrobně zdůvodnila požadavek na zavedení nulové tolerance, ve vztahu k území ostatních MČ nebylo nijak specifikováno, zda předmětné důvody nespovídají rovněž jim (srov. bod 83). Princip zákazu diskriminace přitom přímo počítá s tím, že při existenci obdobných předpokladů a kritérií pro tvorbu výsledné regulace by veškeré subjekty, které lze pod takové předpoklady zahrnout, měly podléhat totožné či alespoň obdobné regulaci, a to na celém území, které regulace pokrývá.

Zvolená kritéria regulace byla dostatečně předem známá

155. HMP vydalo Pravidla 2013, v nichž v dostatečném časovém předstihu zakotvilo jednoznačná pravidla pro výběr adresních míst, na nichž zamýšlelo povolit provozování loterií. HMP konstatuje, že při jejich aplikaci nepostupovalo se zjevnou libovůlí a pokud existovaly výjimky, byly dány individuálními okolnostmi v konkrétní věci. Úřad však odmítl vzít tyto skutečnosti v potaz.

Vyjádření Úřadu

156. Úřad nesouhlasí s námitkou HMP, že se regulace provozování loterií na území HMP zakládala na předem známých kritériích. V rámci posouzení Vyhlášky 10/2015 Úřad popsál, z jakého důvodu dospěl k závěru, že kritéria pro výběr adresních míst nebyla předem známá. Pravidla 2013 totiž umožňovala volbu mezi třemi druhy regulace loterií a teprve až na zasedání Zastupitelstva bylo nečekaně rozhodnuto o tom, že adresní místa, na kterých jsou provozovány herny, nebudou do seznamu povolených adresních míst zařazena (viz bod 74). Tímto postupem HMP znemožnilo soutěžitelům na relevantním trhu adaptovat se v dostatečném předstihu na nově přijímaná pravidla ve vztahu k Vyhlášce 10/2015.

Nesprávná kvalifikace jednání jako (jediného) trvajících přestupku

157. Úřad dle HMP nesprávně kvalifikoval vytýkané jednání jako trvajících přestupek, ačkoli skutková podstata přestupku dle § 19a odst. 1 ZOHS není jako trvajících přestupek formulována (všechna slovesa v něm použítá jsou ve vidu dokonavém). Úřad nesprávně zaměňuje charakter přestupku a způsob jeho provedení. Jednání spočívající ve vydávání Vyhlášek tak nemohlo představovat jediný trvajících delikt.

Vyjádření Úřadu

158. Úřad nesouhlasí s názorem HMP, že se v případě přestupku dle § 19a odst. 1 ZOHS nemůže jednat o trvajících přestupek. Podle § 8 přestupkového zákona je trvajících přestupkem přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního

stavu nebo jednání spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Kvalifikací jednání spočívajícího ve vyvolání protiprávního stavu přijetím obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií, jejíž obsah byl několikrát upravován navazujícími obecně závaznými vyhláškami (včetně změn počtu adresních míst, na kterých bylo povoleno provozovat loterie), se Úřad zabýval již v minulosti např. v rozhodnutí ve věci *Karlovy Vary*.¹³⁴ Postihované jednání statutárního města Karlovy Vary ve formě trvajících deliktů bylo následně potvrzeno i rozhodnutím předsedy Úřadu¹³⁵ i navazujícím rozsudkem KS.¹³⁶ Ke kvalifikaci jednání obce při vydávání na sebe navazujících obecně závazných vyhlášek v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS se vyjádřil KS i ve věci *Bílina*, kde uvedl, že *všechny vyhlášky je třeba s ohledem na trvající delikt chápat ve vzájemné souvislosti. Vytýkané jednání, resp. posuzované pravidlo obsažené v předmětných vyhláškách se fakticky nezměnilo za celou dobu, jen toto pravidlo bylo formálně vyjádřeno do jiných obecně závazných vyhlášek v průběhu času. KS se přitom ztotožnil s charakterem zjištěného jednání jako trvajících deliktů.*¹³⁷

159. Vůle pachatele udržovat protiprávní stav či společný záměr páchat přestupky je hlavním a zásadním rozdílem mezi trvajícím a pokračujícím přestupkem a přestupky ve vícečinném souběhu stejnorodém, u kterých tato vůle pachatele udržovat nastolený protiprávní stav absentuje nebo u nich nelze zjistit společný záměr vícekrát konat protiprávní jednání.¹³⁸ Jednání HMP je kvalifikováno jako trvající přestupek, neboť v posuzovaném období v současném správním řízení byla beze změny uplatňována protisoutěžní regulace nastavená Vyhláškou 10/2013 ve znění Vyhlášky 10/2015 a protisoutěžní stav nebyl odstraněn ani po přijetí Vyhlášky 14/2020 (srov. bod 94).

Zákaz hazardních her na celém území MČ nepředstavuje diskriminaci

160. HMP namítá, že Úřadem citovaný rozsudek NSS 5/2017, kterým odůvodňuje diskriminační charakter regulace nulové tolerance pouze v některých MČ, byl překonán pozdějším rozsudkem NSS č. j. 2 As 230/2017 – 45, dle něhož jsou závěry rozsudku NSS 5/2017 platné pouze pro případy, kdy je zákaz, resp. povolení vztaheno pouze k vybraným adresám, nikoli k celým územím MČ. Jinými slovy NSS konstatuje, že v případě zákazu loterií na území celých, byť vybraných, MČ nemůže dojít ke znevýhodnění konkrétních subjektů. Obdobný závěr lze pak nalézt i v pozdějším rozsudku NSS č. j. 4 As 28/2020 – 34. HMP poukazuje i na judikaturu Ústavního soudu, který považuje za notoriu to, že provozování hazardních her je spojeno s negativními dopady na společnost, a proto je není nutno v rámci normotvorby obcí blíže vymezovat a specifikovat v obecně závazných vyhláškách (např. nálezy ÚS 56/10 nebo nálezy sp. zn. IV. ÚS 2315/12). Taktéž sám Úřad ve svém Stanovisku uvádí, že omezení hazardních her pouze pro určitou předem stanovenou část obce (např. historické centrum) není problematické z pohledu zákona v porovnání s vymezením konkrétních provozoven či adres.
161. Možnost stanovovat odlišnou regulaci pro jednotlivé MČ lze dle názoru HMP dovodit přímo z § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, který HMP mj. umožňuje stanovit obecně závaznou

¹³⁴ Rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk ze dne 20. 12. 2017, bod 73.

¹³⁵ Rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0003/2018/HS-31751/310/MHf ze dne 1. 11. 2018.

¹³⁶ Rozsudek č. j. 30 Af 111/2018-160 ze dne 31. 3. 2021, např. body 39 a 45.

¹³⁷ Rozsudek č. j. 30 Af 5/2018 – 261 ze dne 21. 5. 2020, bod 47.

¹³⁸ „Významným znakem pro správnou kvalifikaci trvajících přestupků je, že udržování protiprávního stavu je závislé na vůli pachatele, který jej stále obnovuje.“ – cit. MÁRTON, Michal a GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. 1. vyd. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-200-4.

vyhláškou, že určité hazardní hry mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, či stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v HMP provozování uvedených hazardních her zakázáno. Bylo by zcela absurdní, pokud by jednání v souladu s právem dle jedné normy vedlo k porušení právní normy jiné. Výklad Úřadu fakticky zužuje aplikaci § 12 zákona o hazardních hrách na jedinou možnost, a to buď absolutní zákaz hazardních her na území celé obce, nebo absolutní absence takového zákazu na území celé obce.

Vyjádření Úřadu

162. Úřad nijak nezpochybnuje, že v HMP citovaných rozsudcích NSS dospěl k závěru, že regulace spočívající v zákazu provozu loterií na území celých MČ zachovává princip rovnosti ve vztahu k současným i potenciálním provozovatelům loterií na území takto stanovených MČ, neboť dopadá plošně na veškeré subjekty na takovém území. Z toho však nicméně nelze dovozovat, že by nemohlo dojít k narušení principu rovnosti mezi provozovateli loterií/hazardních her, na něž dopadá odlišná regulace v rámci odlišných MČ. Touto otázkou se přitom zabýval taktéž NSS ve své rozhodovací praxi (rozsudek NSS 457/2019), který jednoznačně uvedl, že ačkoli určité charakteristiky MČ mohou ospravedlňovat zavedení nulové tolerance v této MČ, vždy je třeba zároveň posuzovat, zda takové charakteristiky nejsou vlastní i jiným MČ, což by odůvodňovalo zavedení nulové tolerance i v nich. Pokud tedy existují MČ s obdobnými charakteristikami, ale odlišnou regulací, dochází k bezdůvodné diskriminaci mezi subjekty, na něž regulace v jednotlivých MČ dopadá (srov. bod 83).
163. Úřad rovněž nerozporuje tvrzení HMP ohledně všeobecně uznávaných negativních dopadů hazardních her na společnost, které odůvodňují regulaci hazardních her obecně závaznými vyhláškami obcí. Ostatně Úřad sám vycházel z HMP odkazované judikatury Ústavního soudu, resp. z nálezu ÚS 56/10, při hodnocení legitimitosti cíle regulace v HMP (viz bod 70). Úřad rovněž netvrdí, že by měly obce povinnost explicitně v obecně závazných vyhláškách regulujících oblast hazardních her uvádět podrobné odůvodnění pro zvolenou regulaci. Úřad nicméně v souladu s nálezem ÚS 56/10 požaduje, aby obec stanovila dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých je regulace uplatňována. Tato pravidla musí být navíc předem známá a přezkoumatelná. Je přitom zcela v gesci obce, jakým způsobem tyto požadavky splní. Ústavní soud v nálezem ÚS 56/10 přitom přímo uvedl, že nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst v obci z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhláškou vydala, povinnost předeštit a obhájit existenci racionálních, neutrálních a nediskriminačních důvodů pro vymezení těchto míst ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá (srov. bod 60).
164. Odkaz HMP na Stanovisko Úřad v daném případě nepovažuje za přílehlavý. Ze Stanoviska totiž nijak nevyplývá, že by jakékoli omezení hazardních her pouze pro určitou předem stanovenou část obce nebylo bez dalšího problematické z pohledu § 19 odst. 1 zákona. Obecně sice platí, že vymezení určitých oblastí obce s nulovou tolerancí bývá obvykle méně problematické, než stanovení konkrétních adresních míst, avšak pouze proto, že existence nediskriminačních důvodů pro zavedení takové regulace je mnohem pravděpodobnější u oblastí s určitými specifickými charakteristikami (např. oblasti s vysokou kriminalitou, sociálně vyloučené lokality, lokality s rodinnou, zdravotnickou, školskou zástavbou apod.), než u jednotlivých adresních míst. Vždy však platí, že takové nediskriminační důvody musí být objektivní a předem známé a zároveň musí být důsledně aplikovány na veškeré lokality vykazující shodné charakteristiky stejným způsobem.

165. Úřad nepovažuje za jakkoli rozporné, že HMP je oprávněno na základě zákona o hazardních hrách stanovit obecně závaznou vyhláškou, že určité hazardní hry mohou být provozovány pouze na určených místech, či jejich provozování na určitých místech zakázat, s požadavkem na existenci objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií pro vymezení takových míst. K tvrzení HMP, že má *de facto* jedinou možnost, jak hazardní hry regulovat, a to buď formou absolutního zákazu na celém území, nebo absolutní absence zákazu na celém území, Úřad odkazuje na své vyjádření výše (viz bod 151).

Povinnost odůvodnit odlišnost úpravy pro jednotlivé MČ

166. HMP nesouhlasí s premisou Úřadu, že zde nebyla objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr jednotlivých MČ pro účely regulace hazardních her. HMP doložilo tato kritéria v podrobných vyjádřeních a odpovědích na dotazy Úřadu. Je přitom zcela legitimní, pokud tato kritéria vycházejí z místních znalostí poměrů jednotlivých MČ. Povinnost odůvodnit regulaci nestanovuje obcím ani žádný obecně závazný předpis. Takovou povinnost nestanovuje ani judikatura Ústavního soudu (viz bod 40 nálezu sp. zn. PL. ÚS 41/18) nebo NSS (viz rozsudek č. j. 4 As 28/2020 – 34). Pro odůvodnění přijetí odlišné právní úpravy pro každou MČ tak dle HMP postačují i obecné závěry o negativních dopadech hraní hazardních her v daných MČ.

167. Bylo by přitom zcela absurdní a nesystémové, pokud by například obec s pár sty obyvatel mohla regulovat provozování hazardních her jinak, než jiná sousední obec s pár sty obyvateli, zatímco stotisícové MČ by byly ze strany Úřadu nuceny mít úpravu totožnou pro celé území HMP.

168. S ohledem na všeobecně známé negativní dopady hazardních her na společnost musí být i provozovatelé hazardních her srozuměni s rizikem omezení či zákazu podnikání, neboť tato eventualita vyplývá přímo ze zákonného zmocnění dle § 12 zákona o hazardních hrách. Provozovatelé hazardních her musí proto počítat např. i s eventualitou, že na území celé MČ dojde k zavedení principu nulové tolerance hazardu a budou tak nuceni se přemístit do jiné MČ.

Vyjádření Úřadu

169. Úřad konstatuje, že pouhá obecná tvrzení o negativních dopadech provozování hazardních her na společnost nemohou odůvodnit odlišný přístup k regulaci v jednotlivých MČ, neboť ty jsou společné pro celé území HMP a naopak by odůvodňovaly jednotnou regulaci pro všechny MČ spadající pod Vyhlášky. Nedostatečné a zcela obecné zdůvodnění odlišné regulace v jednotlivých MČ bylo přitom jedním z hlavních důvodů pro posouzení regulace loterií/hazardních her Vyhláškami jako narušující hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS (srov. bod 84). Úřad nijak nezpochybnuje možnost HMP vycházet při tvorbě a přijímání obecně závazných vyhlášek regulujících loterie/hazardní hry z místních znalostí jednotlivých MČ. HMP se však touto cestou nemůže zříci své odpovědnosti za přijetí a aplikaci nediskriminační a objektivní regulace pro celé své území. Je totiž pouze na odpovědnosti HMP, aby relevanci poskytnutých informací od jednotlivých MČ vyhodnotilo jednak z pohledu samotných MČ a jednak i z pohledu všech ostatních MČ, resp. zhodnotilo, zda místní specifika určité MČ nejsou vlastní i jiným či všem ostatním MČ na území HMP (srov. např. bod 85). K námitce HMP ohledně absence povinnosti obcí odůvodňovat regulaci hazardních her v právních předpisech a dle judikatury soudů Úřad odkazuje na své vyjádření výše (viz body 152 a 163).

170. Úřad netvrdí, že HMP je povinno zavést totožnou úpravu loterií/hazardních her pro veškeré MČ na svém území. Pokud budou existovat nediskriminační, objektivní a transparentní důvody pro zavedení odlišné regulace pro určitá místa nebo oblasti, bez ohledu na to, zda se bude jednat o MČ, ulice, čtvrti apod., nelze považovat za protisoutěžní, pokud bude stanovena pro takové oblasti v obecně závazné vyhlášce regulace odlišně v porovnání s ostatními oblastmi. To platí obecně pro obce jakékoli velikosti, neboť ty stanovují regulaci pro celé své území a *de facto* tak prostřednictvím obecně závazných vyhlášek ovlivňují soutěžní podmínky na celém svém území. Zároveň je žádoucí, aby bez ospravedlnitelných důvodů na svém území neomezovaly hospodářskou soutěž diskriminačním způsobem. Na takovém přístupu nevidí Úřad nic absurdního či nesystémového, neboť v praxi dochází vždy k nastavení podmínek regulace pro území, na něž se vztahuje obecně závazná vyhláška (požadavky na regulaci hazardních her se z politických, sociálních či ekonomických důvodů mohou mezi jednotlivými obcemi lišit, a proto je nelze ani vzájemně porovnávat), není přitom rozhodující, jaká je velikost takového území, nýbrž skutečnost, že je předmětem jednotné regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky.
171. Úřad podotýká, že není možné obhajovat nastavení protiprávní regulace tím, že její adresáti takový postup mohli očekávat. Je pravdou, že provozatelé hazardních her musí být srozuměni s omezením svého předmětu podnikání, ale pouze za předpokladu, že je takové omezení v mezích všech právních předpisů. V praxi by argumentace HMP mohla vést například až k tak absurdnímu výkladu, že by bylo obhajitelné majiteli nemovitosti ji kdykoli vyvlastnit, neboť s takovou eventualitou musí na základě právních předpisů počítat.

Návrhy na doplnění dokazování

172. HMP navrhuje doplnění dokazování o provedení ekonomické analýzy spotřebitelského chování na území HMP za účelem zjištění, zda a jak jsou spotřebitelé ochotni cestovat za uspokojením svých potřeb v oblasti trhu provozování hazardních her. HMP dále ze stejného důvodu navrhuje, aby Úřad doplnil dokazování k relevantnímu trhu v oblasti trhu provozování hazardních her o data získaná z pohybu mobilních telefonů z období konce října až poloviny listopadu 2015 zveřejněná na internetových stránkách Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy.

Vyjádření Úřadu

173. Úřad má za to, že vymezení relevantního trhu v současném správním řízení je přesvědčivé a dostatečně odůvodněné. Jeho správnost byla potvrzena judikaturou soudů v obdobných případech, a proto Úřad neshledal důvody pro provedení navrhovaného doplnění dokazování mj. proto, že geografické vymezení relevantního trhu se primárně odvíjí od územní platnosti obecně závazné vyhlášky, která je nezávislá na charakteristikách spotřebitelského chování (srov. bod 135).

IX. Závěr

174. Ze všech shora uvedených důvodů Úřad konstatuje, že HMP bylo prokázáno spáchání přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, kterého se dopustilo porušením § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS při regulaci loterií/hazardních her na svém území. Proto Úřad rozhodl v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí může účastník řízení dle § 152 odst. 1 a 5 ve spojení s § 83 odst. 1 a § 85 odst. 1 správního řádu 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.

otisk úředního razítka

Mgr. Ing. Kamil Nejezchleb, Ph.D.
místopředseda

Obdrží

Vážený pan
Mgr. Jiří Kučera, advokát
Opletalova 1418/23
110 00 Praha 1

Vypraveno dne

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