



UOHSX00DPOPF

## ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Spisová značka:

ÚOHS-S0189/2018/VS

Číslo jednací:

ÚOHS-23002/2020/830/ŠBe

Brno: 28. července 2020

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS** zahájeném dne 23. května 2018 z moci úřední dle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a § 21 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., ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, jehož účastníkem je:

**statutární město Ostrava**, se sídlem Ostrava, Prokešovo náměstí 1803/8, IČO 00845451, zastoupené na základě plné moci ze dne 4. října 2018 JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem, HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Praha 1 – Nové Město, Na Florenci 2116/15, IČO 264 54 807,

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

## ROZHODNUTÍ:

### I.

Účastník řízení, **statutární město Ostrava**, se sídlem Ostrava, Prokešovo náměstí 1803/8, IČO 00845451, **tím, že**

obecně závaznou vyhláškou č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy, účinnou od 1. ledna 2017 do 30. června 2019, povolil provozování vyjmenovaných druhů loterií, resp. hazardních her, pouze na vybraných adresních místech uvedených v přílohách č. 1, 2 a 3 této obecně závazné vyhlášky,

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

narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů v období od 1. ledna 2017 do 30. června 2019 hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na území statutárního města Ostravy zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat hazardní hry,

čímž v období od 1. ledna 2017 do 30. června 2019 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., a dopustil se přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona.

### II.

Za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb., popsany ve výroku I. tohoto rozhodnutí, ukládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dle § 22aa odst. 2 téhož zákona účastníku řízení, statutárnímu městu Ostravě, se sídlem Ostrava, Prokešovo náměstí 1803/8, IČO 00845451, **pokutu ve výši**

**1 078 000,- Kč** (slovy: jeden milion sedmdesát osm tisíc korun českých).

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

### III.

Podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb., ve spojení s § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, se účastníku řízení, statutárnímu městu Ostravě, se sídlem Ostrava, Prokešovo náměstí 1803/8, IČO 00845451, ukládá povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou

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

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

## ODŮVODNĚNÍ

### I. Předběžné šetření podnětu a zahájení správního řízení

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) obdržel dne 24. října 2016 podnět společnosti ORIO group a.s., se sídlem Ostrava, Horní 288/67, IČO 268 63 014 (dále též „**ORIO group**“), k zahájení správního řízení ve věci možného narušení hospodářské soutěže jednáním statutárního města Ostravy, se sídlem Ostrava, Prokešovo náměstí 1803/8, IČO 00845451 (dále též „**účastník řízení**“, „**město**“ nebo „**město Ostrava**“) spočívajícím ve vydání obecně závazné vyhlášky č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy (dále též „**Vyhláška 8/2015**“).<sup>1</sup> Uvedená vyhláška stanovila, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o loteriích**“), loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích bylo možné provozovat pouze na adresních místech<sup>2</sup> uvedených v přílohách č. 1, 2 a 3 této vyhlášky.
2. Společnost ORIO group v podnětu uvedla, že je provozovatelem sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též „**loterie**“)<sup>3</sup> na území města Ostravy. Vyhlášku 8/2015 považuje za rozpornou s účelem zákonné úpravy a s názorem Ústavního soudu na to, že každá regulace by měla být vnitřně nerozporná, nediskriminační a měla by sledovat jednotně cíle ochrany veřejného pořádku.
3. Dle společnosti ORIO group Vyhláška 8/2015 stanovila s účinností od 1. ledna 2017 fixní adresy provozoven, v nichž lze určitě typy hazardních her provozovat, a to navíc rozdílně pro území jednotlivých městských obvodů, přičemž v některých městských obvodech byla

<sup>1</sup> Viz I.č. 2-4 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>2</sup> Pozn. Úřadu: V textu tohoto rozhodnutí jsou užívány rovněž pojmy „adresa“ nebo „místo“ jako synonyma povolených míst k provozování hazardních her na území města.

<sup>3</sup> Pozn. Úřadu: Dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) téhož zákona a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona 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. Zkratkou „loterie“ se tedy rozumí veškeré druhy loterií, které je oprávněna obec regulovat, což v případě města Ostravy odpovídá loteriím regulovaným Vyhláškou 8/2015. S ohledem na novou terminologii zavedenou zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o hazardních hrách**“), účinným od 1. ledna 2017, kdy vstoupila v účinnost i Vyhláška 8/2015, je v rámci tohoto rozhodnutí používána souhrnná zkratka „**hazardní hry**“ i pro označení sázkových her, loterií a jiných podobných her dle zákona o loteriích (viz zkratka „**loterie**“), tedy i pro období předcházející přijetí zákona o hazardních hrách. V případech, kdy bude nutné odlišit právní úpravu hazardních her dle zákona o loteriích a dle zákona o hazardních hrách, bude zachována zkratka „**loterie**“.

zavedena tzv. nulová tolerance. Dle názoru společnosti ORIO group tak Vyhláška 8/2015 provozovatele přímo diskriminovala a současně vylučovala vstup na trh případných dalších soutěžitelů tím, že stanovila konkrétní adresy stávajících provozoven, čímž fakticky vyloučila otevření provozovny na jiných adresních místech, než na těch uvedených v přílohách Vyhlášky 8/2015. Společnost ORIO group dále uvedla, že jednotlivé adresy provozoven, ve kterých lze hazardní hry provozovat, nebyly stanoveny na základě předem známých objektivních kritérií a k jejich stanovení nebyly dány žádné relevantní důvody.

4. Dne 4. září 2017 obdržel Úřad od společnosti ORIO group doplnění podnětu upozorňující na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „**NSS**“) ze dne 13. července 2017, č.j. 1 As 5/2007 – 76, které se týkalo posouzení regulace loterií na území města Ostravy.<sup>4</sup>
5. Dne 19. srpna 2016 Úřad obdržel podnět společnosti FORBES Casino, a.s., se sídlem Praha 7, Letenské náměstí 157/4, IČO 273 44 916 (dále též „**FORBES Casino**“), k prošetření možného narušení hospodářské soutěže městem Ostravou spočívajícího ve vydání Vyhlášky 8/2015.<sup>5</sup>
6. Společnost FORBES Casino uvedla, že je provozovatelem kasina „CASINO U Dubu“ na adrese Nádražní 541/146, Ostrava, disponujícím povolením k provozování sázkových her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích na základě rozhodnutí Ministerstva financí. Během příprav návrhu Vyhlášky 8/2015 zastupitelstvo města ve spolupráci s jednotlivými městskými obvody stanovilo metodiku regulace hazardních her, na jejímž základě bylo území města rozděleno do čtyř skupin s různou mírou regulace. Území obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, kde se nachází kasino společnosti FORBES Casino, spadá do skupiny plošného zákazu provozování hazardních her s výjimkou hazardních her provozovaných v kasinech. Tato metodika je dle názoru společnosti FORBES Casino nediskriminační a zcela v souladu s ustanoveními zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.<sup>6</sup> Společnost FORBES Casino však dále uvedla, že konečné znění Vyhlášky 8/2015 bylo v rozporu s výše popsáním způsobem regulace, když odkazovalo na přílohy této vyhlášky, ve kterých jsou uvedeny konkrétní adresy provozoven, kde se provozování hazardních her povoluje. Takový způsob regulace dle jejího názoru mimo jiné odporuje i „*Stanovisku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi*“ ze dne 1. září 2014 (dále jen „**Stanovisko**“),<sup>7</sup> především s ohledem na to, že postrádá jakékoliv racionální odůvodnění.
7. Společnost FORBES Casino uvedla, že její kasino v seznamu povolených provozoven chybí, a to bez jakéhokoliv odůvodnění ze strany vedení města, přestože splňuje podmínky stanovené pro provozování hazardních her na území městského obvodu Moravská Ostrava

<sup>4</sup> Viz l.č. 391-393 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>5</sup> Viz l.č. 395-396 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>6</sup> Pozn. Úřadu: Dále v textu tohoto rozhodnutí bude pro obecná zákonná a judikurní východiska platná dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, užívána zkratka „**zákon o ochraně hospodářské soutěže**“ a tam, kde půjde o konkrétně účinné časové znění tohoto zákona, bude toto v textu explicitně vyjádřeno.

<sup>7</sup> Dostupné na: <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/1859-obce-nesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskou-soutez.html>. Viz l.č. 790-791 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

a Přívoz.<sup>8</sup> Ve svém přípisu ze dne 16. června 2016 adresovaném primátorovi statutárního města Ostravy a radě města proto žádala o zařazení kasina mezi povolená adresní místa v městském obvodu Moravská Ostrava a Přívoz.<sup>9</sup> Na tento přípis reagoval Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz přípisem ze dne 2. srpna 2016, ve kterém společnost FORBES Casino sděluje, že její žádost byla radou městského obvodu projednána a zamítnuta. Dle sdělení společnosti FORBES Casino Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, ani jiný orgán statutárního města Ostravy, neposkytl žádné odůvodnění, proč byla navzdory splnění všech předpokladů pro provozování hazardních her její žádost zamítnuta.<sup>10</sup>

8. V rámci předběžného šetření před zahájením správního řízení se Úřad dopisem ze dne 25. října 2016 obrátil na město Ostravu a sdělil mu, že v rámci své dozorové pravomoci dané § 20 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 293/2016 Sb., šetří podnět ve věci možného porušení jeho § 19a městem Ostravou, jehož se mohlo dopustit vydáním Vyhlášky 8/2015. V rámci tohoto přípisu Úřad město upozornil, že dne 1. září 2014 vydal Stanovisko (viz výše), v němž blíže popisuje principy regulace hazardních her, jež obecně považuje za v souladu s pravidly hospodářské soutěže, a které by měly významně přispět k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci některých provozovatelů hazardních her. V tomto ohledu Úřad poukázal zejména na to, že postup obce, resp. města, v případě uplatňování regulatorní pravomoci musí vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyloučí, že omezení možnosti provozovat na území obce 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. Úřad rovněž požádal město o poskytnutí podkladů a informací souvisejících s regulací hazardních her ve Vyhlášce 8/2015.<sup>11</sup>
9. V reakci na podklady obdržené od města Ostravy dne 15. listopadu 2016<sup>12</sup> si Úřad přípisem ze dne 21. listopadu 2016<sup>13</sup> a 2. února 2017<sup>14</sup> vyžádal doplňující informace a podklady související s regulací hazardních her ve Vyhlášce 8/2015.
10. Přípisy doručenými Úřadu dne 30. listopadu 2016<sup>15</sup> a 17. března 2017<sup>16</sup> město Ostrava poskytlo Úřadu doplňující podklady a informace.
11. Na základě skutečností zjištěných v předběžném šetření zahájil Úřad dne 23. května 2018 s městem Ostravou správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

<sup>8</sup> Pozn. Úřadu: V příloze Vyhlášky 8/2015 je v obvodu Moravská Ostrava a Přívoz povoleno kasino na téže ulici, a to na adresním místě Nádražní 308/3.

<sup>9</sup> Viz l.č. 401 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>10</sup> Viz l.č. 395, 403 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>11</sup> Viz l.č. 5-6 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>12</sup> Viz l.č. 10-13 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>13</sup> Viz l.č. 14-15 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>14</sup> Viz l.č. 68-69 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>15</sup> Viz l.č. 30-64 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>16</sup> Viz l.č. 72-246 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017, tím, že město Ostrava povolilo s účinností od 1. ledna 2017 Vyhláškou 8/2015 i) provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), l) a n) zákona o loteriích, a provozování loterií a jiných podobných her vymezených v § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze v hernách, pohostinských zařízeních, kasinech a dalších místech, která splňují podmínky zvláštního provozního režimu podle § 17 odst. 10 téhož zákona, a která jsou uvedena v příloze č. 1 této obecně závazné vyhlášky, ii) provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. g) zákona o loteriích, pouze v hernách, pohostinských zařízeních, kasinech a dalších místech, která splňují podmínky zvláštního provozního režimu podle § 17 odst. 10 téhož zákona, a která jsou uvedena v příloze č. 2 této obecně závazné vyhlášky, a iii) provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích, pouze v hernách, pohostinských zařízeních, kasinech a dalších místech, která splňují podmínky zvláštního provozního režimu podle § 17 odst. 10 téhož zákona, a která jsou uvedena v příloze č. 3 této obecně závazné vyhlášky, 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 je způsobilé narušit hospodářskou soutěž zejména v oblasti provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy.<sup>17</sup>

## II. Charakteristika účastníka řízení

12. Statutární město Ostrava, se sídlem Ostrava, Prokešovo náměstí 1803/8, IČO 00845451, je územní samosprávnou jednotkou podle § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**obecní zřízení**“).<sup>18</sup> Dle § 2 tohoto zákona je veřejnoprávní korporací, vystupuje ve všech právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů plynoucí.
13. V souladu s § 5 odst. 2 obecního zřízení je statutární město Ostrava samostatně spravováno Zastupitelstvem města Ostravy (dále též „**zastupitelstvo**“), dalšími orgány města jsou Rada města Ostravy, primátor města Ostravy,<sup>19</sup> Magistrát města Ostravy a zvláštní orgány města. Zastupitelstvo města Ostravy zřizuje výbory jako jeho iniciativní a kontrolní orgány. Rada města Ostravy zřizuje komise rady města jako jeho iniciativní a poradní orgány. Magistrát města Ostravy tvoří primátor, náměstci primátora, tajemník a zaměstnanci města zařazení do magistrátu města. Magistrát města vede primátor. Tajemník magistrátu odpovídá za plnění úkolů úřadu primátorovi v samostatné i v přenesené působnosti města.
14. V samostatné působnosti spravuje město Ostrava své záležitosti podle Hlavy II obecního zřízení. Dle § 35 odst. 1 obecního zřízení do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud

<sup>17</sup> Tím je myšleno i provozování hazardních her dle terminologie zákona o hazardních hrách.

<sup>18</sup> Statutární města v České republice jsou taxativně vyjmenována v § 4 obecního zřízení.

<sup>19</sup> Dle Usnesení z ustavujícího zasedání zastupitelstva města Ostravy, které se uskutečnilo dne 7. listopadu 2018, byl do funkce primátora zvolen Ing. Tomáš Macura, MBA Dostupné na: [https://www.ostrava.cz/cs/urad/mesto-a-jeho-organy/zastupitelstvo-mesta/usneseni-volebni-obdobi-2018-2022/copy\\_of\\_z1A.pdf](https://www.ostrava.cz/cs/urad/mesto-a-jeho-organy/zastupitelstvo-mesta/usneseni-volebni-obdobi-2018-2022/copy_of_z1A.pdf). Viz l.č. 792-796 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Přenesenou působnost vykonává město Ostrava v rozsahu zvláštních zákonů pro výkon státní správy podle Hlavy III obecního zřízení.

### III. Zjištěné skutečnosti

#### III. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi

15. Pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a konkretizuje je § 10 obecního zřízení. Obce vydávají obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti,<sup>20</sup> jde tedy o originární právní předpisy,<sup>21</sup> u kterých se nevyžaduje zákonné zmocnění pro jejich vydávání, jak potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. září 2011 (dále jen „**nález ÚS 56/10**“). V uvedeném nálezu je deklarováno právo obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny hazardních her, jako o otázce místního pořádku, která jako taková spadá do samostatné působnosti obcí, přičemž regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována. Obec je povinna se dle § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení řídit při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem.
16. Dle § 10 písm. a) obecního zřízení mohou obce obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti v otázkách zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.
17. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích<sup>22</sup> obsahovalo zmocnění, dle kterého mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií zakázáno, nebo *úplně zakázat* provozování uvedených loterií *na celém území obce*. Dne 1. ledna 2017 nabyl účinnosti zákon

<sup>20</sup> Meze samostatné působnosti stanoví § 35 obecního zřízení a § 10 obecního zřízení vymezuje, k jakému účelu lze ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou obce.

<sup>21</sup> Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007 jsou obce „*ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny)*“. Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je chápáno jako dostačující zmocnění k originární normotvorbě.

<sup>22</sup> 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 hazardních her na některých veřejně přístupných místech zcela zakázat (nyní § 12 zákona o hazardních hrách), zatímco dle § 10 písm. a) obecního zřízení lze zakázat určité činnosti pouze na veřejných prostranstvích. Tyto závěry vyplývají jak z citovaného nálezu ÚS 56/10, tak z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011.

č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (viz zavedená zkratka „zákon o hazardních hrách“), který s výjimkou § 86 až 89, § 91, § 92, § 97 až 100 a § 109 až 112, jež nabyly účinnosti již dne 15. června 2016 (viz § 141 zákona o hazardních hrách), zrušil k 31. prosinci 2016 zákon o loteriích. Dle § 12 zákona o hazardních hrách může obec na základě jiného zákona (tj. obecního zřízení) vydat obecně závaznou vyhláškou, 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. Předmětem tohoto správního řízení je možné porušení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, městem Ostravou, a to vydáním Vyhlášky 8/2015, která byla vydaná za účinnosti zákona o loteriích. Dle § 138 zákona o hazardních hrách se obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, považují za obecně závazné vyhlášky vydané dle § 12 tohoto zákona. Ačkoliv zákon o hazardních hrách přinesl zcela nové pojmosloví, rozdělení druhů hazardních her i systém jejich povolování, obce na základě jeho § 138 nebyly povinny v reakci na tuto novou právní úpravu bezprostředně přijmout novou obecně závaznou vyhlášku.

18. Ohledně cílů regulace město nebylo v případě § 50 odst. 4 zákona o loteriích omezeno pouze na sledování záležitostí veřejného pořádku [na rozdíl od § 10 písm. a) obecního zřízení], neboť cíle, jež bylo město oprávněno sledovat, vycházely z § 1 odst. 1 zákona o loteriích. Účelem zákona o loteriích bylo dle § 1 odst. 1 vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií, přispět k ochraně osob, které se loterií účastní a omezit společenská rizika této účasti. Ačkoliv zákon o hazardních hrách svůj účel ve svém textu výslovně nedefinuje, již ze samotné povahy tohoto zákona vyplývá, že sleduje totožný účel jako zákon o loteriích, přičemž zavádí efektivnější prostředky k jeho dosažení v podobě zpřísnění podmínek pro provozování hazardních her, úpravy provozování hazardních her prostřednictvím internetu či zavedení efektivního kontrolního mechanismu.
19. Ústavní soud k tomu v nálezu ÚS 56/10 uvádí, že ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace § 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 zákona o loteriích konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.
20. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013 (dále též „**nález ÚS 6/13**“) navázal Ústavní soud na svou rozhodovací praxi (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011, Pl. ÚS



56/10 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. září 2011),<sup>23</sup> když vyhověl návrhu města Klatovy na zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon o loteriích a další související zákony, jímž zákonodárce odložil v rozporu s ústavně garantovaným právem obcí na samosprávu pravomoc obcí regulovat umístování tzv. interaktivních videoloterních terminálů na svém území, a to až do konce roku 2014.<sup>24</sup> Od nálezu ÚS 6/13 tak bylo postaveno najisto, že pravomoc obcí regulovat provozování hazardních her na svém území se vztahuje i na místa provozování videoloterních terminálů (pro něž vydávalo povolení Ministerstvo financí).

### III. 2 Vývoj regulace hazardních her na území statutárního města Ostravy

21. Dne 25. června 2008 se Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání<sup>25</sup> usneslo vydat podle § 10 písm. d) a v souladu s § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku č. 10/2008, kterou se reguluje provozování výherních hracích přístrojů na území statutárního města Ostravy (dále též „**Vyhláška 10/2008**“), která s účinností od 1. srpna 2008 zakázala provozování hazardních her na místech uvedených v jejím čl. 1 odst. 2.<sup>26</sup>
22. Dne 2. listopadu 2011 se Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání usneslo vydat podle § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku č. 5/2011, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška č. 10/2008, kterou se reguluje provozování výherních hracích přístrojů na území statutárního města Ostravy (dále též „**Vyhláška 5/2011**“), účinnou od 18. listopadu 2011.<sup>27</sup>
23. Dne 7. prosince 2011 se Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání usneslo vydat podle § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a podle § 2 písm. e), l) a n) a § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku č. 11/2011, kterou se reguluje provozování výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů a lokálních loterních systémů na území statutárního města Ostravy (dále též „**Vyhláška 11/2011**“), účinnou od 1. ledna 2012. Dle Vyhlášky 11/2011 byl zakázán provoz sázkových her definovaných v § 2 písm. e), l) a n) zákona o loteriích v lokalitách uvedených v článku 1 této vyhlášky. Dle článku 3 této vyhlášky došlo ke zrušení Vyhlášky 10/2008 a Vyhlášky 5/2011.<sup>28</sup>
24. Dne 14. října 2015 se Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání<sup>29</sup> usneslo vydat podle § 10 písm. a) a d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a podle § 50 odst. 4 zákona

<sup>23</sup> Pozn. Úřadu: Jedná se o nálezy, v nichž Ústavní soud posuzoval návrhy Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí, které zakazovaly či omezovaly umístování hracích přístrojů na území obce.

<sup>24</sup> Dostupné na: <http://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-dnes-vyhlasil-nalez-jimz-potvrdil-pravomoc-obci-regulovat-provozovani-hazardu>. Viz I.č. 830 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>25</sup> Viz Zápis z 19. zasedání Zastupitelstva města Ostravy, dostupné na: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/mesto-a-jeho-organy/zastupitelstvo-mesta/usneseni/volebni-obdobi-06-10/Zapis19ZM.doc>. Viz I.č. 831-846 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>26</sup> Viz I.č. 847 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>27</sup> Viz Usnesení ze 12. zasedání Zastupitelstva města Ostravy, dostupné na: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/mesto-a-jeho-organy/zastupitelstvo-mesta/usneseni/volebni-obdobi-10-14/c-documents-and-settings-korbelovaka-plocha-usnesena-usnesena-vol.-obdoba-2010-2014-z12.doc>. Viz I.č. 812-829 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>28</sup> Viz I.č. 88-89 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>29</sup> Viz Usnesení z 10. zasedání Zastupitelstva města Ostravy, dostupné na:

o loteriích Vyhlášku 8/2015, kterou se reguluje provozování hazardních her na území statutárního města Ostravy, s účinností od 1. ledna 2017.<sup>30</sup> Přílohy č. 1, 2 a 3 Vyhlášky 8/2015 obsahovaly seznam adresních míst, na kterých bylo možné na území města provozovat vždy konkrétní druhy hazardních her vymezených v čl. 1. Příloha č. 1 Vyhlášky 8/2015 obsahovala seznam 42 adresních míst, ve kterých bylo v 10 městských obvodech možné provozovat sázkové hry podle § 2 písm. e), l) a n) zákona o loteriích, loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona. Příloha č. 2 Vyhlášky 8/2015 obsahovala seznam 42 adresních míst v 10 městských obvodech, ve kterých bylo možné provozovat sázkové hry podle § 2 písm. g) zákona o loteriích (bingo). V případě dalších dvou městských obvodů (Ostrava – Jih a Poruba) bylo provozování binga povoleno na jejich celém území bez vymezení konkrétních adresních míst. Příloha č. 3 Vyhlášky 8/2015 obsahovala seznam 43 adresních míst v 11 městských obvodech, ve kterých bylo možné provozovat sázkové hry podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích. V městském obvodě Mariánské Hory a Hulváky bylo umožněno pouze provozování sázkových her podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích na adresním místě 28. října 453/213 (tj. dle přílohy č. 3). V městských obvodech Moravská Ostrava a Přívoz a Mariánské Hory a Hulváky bylo provozování povolených hazardních her umožněno pouze v provozovnách typu kasino. Z Vyhlášky 8/2015 vyplývá, že bylo povoleno provozování hazardních her ve 13 městských obvodech a v ostatních městských obvodech - Hošťálkovice, Hrabová, Nová Ves, Plesná, Polanka nad Odrou, Proskovice, Slezská Ostrava, Svinov, Třebovice a Vítkovice - platil úplný zákaz provozování hazardních her. Vyhláška dále v čl. 2 vymezovala dobu, v níž lze hazardní hry provozovat, a v čl. 3 zrušila Vyhlášku 11/2011.

25. Dne 22. května 2019 se Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání usneslo vydat podle § 10 písm. a) a d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a podle § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách obecně závaznou vyhlášku č. 8/2019, kterou se reguluje provozování hazardních her na území statutárního města Ostravy (dále jen „**Vyhláška 8/2019**“), s účinností od 1. července 2019 doposud. Tato vyhláška v článku 2 odstavci 1 zakázala provozování technické hry dle § 42 a násl. zákona o hazardních hrách na celém území statutárního města Ostravy, v čl. 3 umožnila provozovat technické hry povolené před její účinností do doby platnosti vydaného povolení a v čl. 4 zrušila Vyhlášku 8/2015.<sup>31</sup>

### III. 3 Informace od účastníka řízení

26. Úřad se v rámci předběžného šetření obrátil na město Ostravu se žádostí o zdůvodnění, co je cílem regulace počtu míst, na nichž lze provozovat hazardní hry na území města, a rovněž o zdůvodnění proporcionality Vyhláškou 8/2015 stanovených adresních míst k cíli regulace hazardních her na území města a jakým způsobem bylo zajištěno, aby zvoleným postupem nedocházelo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí a ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. Dále Úřad žádal o sdělení, na základě jakých kritérií byla příslušná místa ve Vyhlášce 8/2015 vybrána a zda byla tato kritéria předem známa, resp. zda měly subjekty

---

<https://www.ostrava.cz/cs/urad/mesto-a-jeho-organy/zastupitelstvo-mesta/usneseni/volebni-obdobi-2014-2018/z10A.pdf>. Viz l.č. 797-811 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>30</sup> Viz l.č. 475-478 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>31</sup> Viz l.č. 849-850 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

provozující hazardní hry na území města možnost předem se seznámit s kritérii, na jejichž základě se regulace provozu hazardních her přijetím Vyhlášky 8/2015 bude uplatňovat. Úřad město rovněž požádal o sdělení míst, v nichž bylo možné hazardní hry provozovat před účinnosti Vyhlášky 8/2015.<sup>32</sup>

27. Město přípisem ze dne 14. listopadu 2016<sup>33</sup> Úřadu sdělilo, že důvod rozšíření regulace hazardních her je uveden v důvodové zprávě k Vyhlášce 8/2015, kde se mimo jiné uvádí, že: *„Záměrem regulace hazardu je minimalizace negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách, předcházení záporným jevům spojeným s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších sociálně patologických jevů. Tento záměr je realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány a zároveň určením maximálního časového rozsahu povoleného provozu, aby výše uvedené negativní důsledky byly v co největší míře omezeny.“* K tomu město dodalo, že sociální situace Moravskoslezského regionu a zejména pak Ostravy a okolí je všeobecně známým a mnoha výzkumy dokazatelným faktem, kdy problematika sociálně slabých a vyloučených občanů a s tím související negativní společenské jevy jako kriminalita, patologické hráčství, drogová závislost a podobně jsou v rámci České republiky ve městě Ostravě a v jeho okolí v nejvyšší koncentraci.<sup>34</sup>
28. Vyhláška 8/2015 byla přijata Zastupitelstvem města Ostravy dne 14. října 2015 a tentýž den byla vyvěšena na úřední desce města. Účinnost uvedené vyhlášky byla stanovena až na 1. ledna 2017, tedy její legisvakance byla městem stanovena na dobu více než 14 měsíců. Město je proto toho názoru, že tím provozovatelům hazardních her poskytlo dostatečný čas k přizpůsobení se novému způsobu regulace hazardních her na území města a vyloučilo narušení hospodářské soutěže či zmaření jakýchkoli investic. Nadto, jak judikoval NSS, provozovatelé si musí být vědomi, že podnikají v oboru, který je, pro své negativní dopady na společnost a zejména na její zranitelné skupiny, předmětem přísných zákonných restrikcí a zároveň musí vědět, že jakákoli změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na jejich vůli, může vést ke zrušení jejich práva na provozování těchto hazardních her, čemuž by měli přizpůsobit své plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. V tomto kontextu považuje město Ostrava lhůtu poskytnutou provozovatelům hazardních her v délce více než 14 měsíců od schválení regulace do její účinnosti za natolik dostatečnou, že žádný z provozovatelů s ohledem na rizikovost oboru, v němž podniká, a jeho negativní vliv na společnost, ani nemůže být v tomto smyslu ve své hospodářské činnosti diskriminován a jakkoli ohrožen, či zasažen.<sup>35</sup>
29. Dále město Úřadu sdělilo, že je specifické svým uspořádáním, kdy mezi jednotlivými 23 městskými obvody jsou z geografického hlediska výrazné rozdíly, zároveň existují i rozdíly v rozloze a počtu obyvatel městských obvodů. Vzhledem k obrovským rozdílům v hustotě zalidnění, charakteru městských obvodů i způsobu života jejich obyvatel rozhodlo město

<sup>32</sup> Viz l.č. 5-6 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>33</sup> Viz l.č. 11-13 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>34</sup> Viz l.č. 11 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>35</sup> Viz l.č. 11 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

o tom, že při regulaci provozování hazardních her bude předně vycházet z požadavků městských obvodů, které mají nejlepší znalosti ohledně veřejného pořádku na svém území a o problémových jevech, které se v městských obvodech v souvislosti s hazardem objevují, a v neposlední řadě i o názorech tamních obyvatel. Město jako příklad uvedlo, že některé městské obvody tvoří téměř samostatný uzavřený městský celek (Poruba), jiné jsou od města téměř zcela oddělenými vesnickými okrajovými částmi (Polanka nad Odrou, Krásná Pole). Vzhledem k odlišným zkušenostem městských obvodů s hazardními hrami v minulosti, požadavkům občanů, jejich sociálnímu složení, velikosti městského obvodu, typu zástavby či vzdálenosti od centra se zákonitě musí lišit i kritéria regulace v těchto jednotlivých městských obvodech, a je dle města z tohoto pohledu přirozené, aby i regulace v oblasti hazardních her byla na území jednotlivých městských obvodů různorodá. Dle vyjádření města k rozhodnutí zvolit tento postup přispělo rovněž to, že podobný přístup, kdy byly reflektovány názory městských obvodů, stanovilo při regulaci hazardních her formou obecně závazné vyhlášky i statutární město Brno, přičemž tato regulace je platná a účinná. Dle města je tento postup zcela v souladu s právem na územní samosprávu a neexistuje žádná zákonná překážka, dle níž by město nemohlo dát městským obvodům možnost, aby samy navrhly úpravu hazardních her na svém území a aby si pro tuto regulaci samy ve svých podmínkách stanovily racionální, neutrální a vůči konkrétním osobám nediskriminační důvody. Dle účastníka řízení takovýto přístup respektující názory a požadavky nižší úrovně tam, kde je to účelné a celku prospěšné, je v souladu s principem subsidiarity.<sup>36</sup>

30. Město zdůraznilo, že si bylo vědomo, že vymezení míst se musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, a musí být provedeno dle určitých a nediskriminačních pravidel. Výběr kritérií byl přenesen na samotné městské obvody, které pro své území a svou lokalitu samostatně tato kritéria dle svých znalostí, stavu a situace místního pořádku zvolily, a dle nich na svém území provedly výběr míst uvedených ve Vyhlášce 8/2015. Zároveň pak město vycházelo (resp. městské obvody) ze zkušeností jiných měst získaných při přijímání vyhlášek regulujících hazardní hry (např. Opava) a zde obhájeného názoru, vycházejícího z judikatury Ústavního soudu,<sup>37</sup> že město (v případě města Ostravy městské obvody) má právo vymezená místa na základě dosavadní dobré zkušenosti se stávajícími hernami a také právo nerozšiřovat takto vymezená místa o nové adresy. Město přitom nemá poznatky, že by na úrovni jednotlivých městských obvodů pro jejich území nebyla tato pravidla při přípravě konečného znění Vyhlášky 8/2015 dodržována.
31. Město dále uvedlo, že od tohoto postupu se odchýlilo při přijetí Vyhlášky 8/2015 pouze ve dvou případech, a to u městského obvodu Martinov a u jedné z provozoven na území městského obvodu Stará Bělá. Město zde zcela nereflektovalo požadavek těchto malých městských obvodů, a to pro jejich příliš těsné sousedství s městským obvodem s vysokým počtem obyvatel a hustotou zalidnění, který se na svém území rozhodl provést regulaci provozování hazardních her odlišným způsobem (městský obvod Poruba a městský obvod

<sup>36</sup> Viz I.č. 12 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>37</sup> Pozn. Úřadu: Město k dotazu Úřadu uvedlo, že ve svém přípisu ze dne 14. listopadu 2016 analogicky odkazovalo na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. září 2011. Viz I.č. 652 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

Ostrava – Jih). Město je přesvědčeno, že takto zvolený postup nejvíce odpovídá skutečným potřebám jednotlivých městských obvodů (které jsou v podstatě na úrovni samostatných obcí) a jejich obyvatel.<sup>38</sup> Městský obvod Martinov se rozhodl umožnit provozování hazardních her pouze na adresách, na kterých se nacházejí provozovny restauračních zařízení, v nichž se předpokládá možnost provozovat hazardní hry, i když dosud v některých případech o povolení k provozování hazardních her nebylo požádáno. Po provedení místního šetření byla ze seznamu navrhovaných adres městem vyňata adresa Průběžná 3272 z důvodu, že je umístěna přímo na hranici jednoho z největších městských obvodů - Poruba, kde jsou hazardní hry zakázány plošně.<sup>39, 40</sup> Městský obvod Martinov je obvodem spíše venkovského charakteru, přičemž uvedené místo bylo na hranici městského obvodu Poruba, který je naopak výrazně městského charakteru, a nacházelo se v bezprostřední blízkosti sídlištní výstavby s vysokou hustotou obyvatel. Adresní místo Průběžná 3272 tak z logiky věci více ovlivňovalo území městského obvodu Poruba a mělo větší souvislost s regulací přijatou pro sídlištní oblast tohoto městského obvodu. V případě městského obvodu Stará Bělá se jednalo o vynětí adresy Plzeňská 221/333, která se nachází v lokalitě spadající do katastrálního území městského obvodu Ostrava – Jih (nachází se na jeho hranici), kde jsou hazardní hry plošně zakázány.<sup>41</sup> Rada městského obvodu Stará Bělá s tímto vynětím souhlasila. Obdobně jako v předchozím případě je městský obvod Stará Bělá obvodem spíše venkovského charakteru, přičemž uvedené místo bylo na hranici městského obvodu Ostrava – Jih, který je naopak výrazně městského charakteru, a nacházelo se v bezprostřední blízkosti sídlištní zástavby s vysokou hustotou obyvatel. Uvedené místo proto taktéž mělo větší souvislost s regulací přijatou pro sídlištní oblast městského obvodu Ostrava – Jih.<sup>42</sup>

32. Město dodalo, že Vyhláška 8/2015 byla již dvakrát podrobena přezkumu ze strany Ministerstva vnitra, a to jak při klasickém přezkumu nově vydané Vyhlášky 8/2015, tak i na základě podnětu třetího subjektu. V obou případech, tj. v lednu a říjnu 2016, Ministerstvo vnitra neshledalo Vyhlášku 8/2015 ani proces jejího vydání v rozporu se zákonem.<sup>43</sup>
33. Město Úřadu dále poskytlo tabulku, ve které je srovnán stav regulace v jednotlivých obvodech před účinností a po účinnosti Vyhlášky 8/2015.<sup>44</sup>
34. Jelikož účastník řízení uvedl, že stanovení kritérií pro výběr adresních míst ve Vyhlášce 8/2015 bylo přeneseno na jednotlivé obvody, které samy navrhly úpravu provozování hazardních her na svém území, Úřad jej vyzval k doložení, jaká kritéria pro výběr adresních míst pro svá území jednotlivé městské obvody stanovily a zda byla tato kritéria soutěžitelům předem známá. Dále si Úřad vyžádal seznam adresních míst, na kterých byly hazardní hry před účinností Vyhlášky 8/2015 na území města provozovány, a žádosti soutěžitelů

<sup>38</sup> Viz I.č. 12 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>39</sup> Pozn. Úřadu: Z Vyhlášky 8/2015 a jejích příloh plyne, že na celém území městského obvodu Poruba jsou povoleny sázkové hry podle § 2 písm. g) zákona o loteriích.

<sup>40</sup> Pozn. Úřadu: Město sdělilo, že navíc v provozovně na této adrese již žádný výherní hrací přístroj provozován není.

<sup>41</sup> Pozn. Úřadu: Z Vyhlášky 8/2015 a jejích příloh plyne, že na celém území městského obvodu Ostrava – Jih jsou povoleny sázkové hry podle § 2 písm. g) zákona o loteriích.

<sup>42</sup> Viz I.č. 72-73 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>43</sup> Viz I.č. 12 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>44</sup> Viz I.č. 12 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015, včetně odpovědí města, resp. městských obvodů na ně.<sup>45</sup>

35. Účastník řízení přípisem ze dne 30. listopadu 2016<sup>46</sup> Úřadu sdělil, že dne 23. října 2012 byla zřízena pracovní skupina rady města s názvem „Loterie v Ostravě“ (dále jen „**Pracovní skupina**“) zabývající se mj. určením míst, kde by bylo možné provozovat hazardní hry. Českou komorou loterního průmyslu, Sdružením zábavního průmyslu (UNASO), Unii herního průmyslu ČR (UHP ČR), Sdružením provozovatelů centrálních loterních systémů (SPELOS) a Asociací kasin byli v lednu 2013 vybráni 3 zástupci výše uvedených asociací na jednání Pracovní skupiny. Dne 23. dubna 2013 byli zvoleni zástupci na jednání Pracovní skupiny seznámení s návrhem regulace včetně možnosti plošného zákazu provozování hazardních her s tím, že o tomto návrhu přislíbili informovat ostatní provozovatele i majitele a nájemce heren a kasin,<sup>47</sup> což město doložilo zápisem z jednání Pracovní skupiny, včetně prezenční listiny.<sup>48</sup>
36. Dalšího jednání Pracovní skupiny dne 4. září 2013 se účastnili i zástupci Českého institutu pro výzkum závislosti (CIAR) a všem účastníkům byl předložen návrh obecně závazné vyhlášky, kterou se reguluje provozování hazardních her na území města, což město doložilo zápisem z jednání, včetně prezenční listiny.<sup>49</sup> Tento návrh nakonec nebyl zastupitelstvem města projednán s ohledem na blížící se komunální volby. V následujícím volebním období byl návrh dopracován do současné podoby Vyhlášky 8/2015. Dle účastníka řízení se tak subjekty dotčené touto vyhláškou měly možnost seznámit s navrhovanou regulací, a to od samého počátku její přípravy a po celou dobu realizace, když se účastnily jednání Pracovní skupiny a v dostatečném časovém předstihu se musely být schopny připravit na dopady regulace a přizpůsobit se jí, i s ohledem na dlouhou legisvakanční dobu Vyhlášky 8/2015. Jednoznačným záměrem byl dle města plošný zákaz hazardních her, případně zákaz v obytných zónách s vysokou hustotou obyvatel a další nerozšiřování hazardních her. Město Ostrava na základě pravomoci, jež mu byla svěřena zákonodárcem, vyslechlo v rámci příprav a formulace dané regulace požadavky městských obvodů a zahrnuje je do připravovaného regulačního opatření dopadajícího na území celého města. Tím zohlednilo bližší a přímější zkušenosti nižších jednotek s problematikou, která je předmětem regulace, aniž by tím byla ohrožena soudržnost regulatorního prostředí.<sup>50</sup>
37. Účastník řízení Úřadu dále poskytl seznam adresních míst, na kterých byly hazardní hry před účinností Vyhlášky 8/2015 na území města provozovány, žádosti soutěžitelů o zařazení dalších adresních míst mezi místa povolená Vyhláškou 8/2015 a posouzení zákonnosti Vyhlášky 8/2015 Ministerstvem vnitra.<sup>51</sup> Ze seznamu adresních míst plyne, že v městském obvodu Moravská Ostrava a Přívoz byly hazardní hry před přijetím Vyhlášky 8/2015 provozovány i na adresních místech Janáčkova 976/9 a Nádražní 541/146. V městském

<sup>45</sup> Viz l.č. 14-15 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>46</sup> Viz l.č. 31-32 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>47</sup> Viz l.č. 31 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>48</sup> Viz l.č. 44 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>49</sup> Viz l.č. 45 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>50</sup> Viz l.č. 31 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>51</sup> Viz l.č. 33-64 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

obvodě Martinov se dle seznamu provozovaly hazardní hry na adresním místě Průběžná 3272. Z přehledu dále plyne, že v městském obvodě Petřkovice byly hazardní hry provozovány i na adresním místě Hlučínská 553.<sup>52</sup>

38. Ze žádosti společnosti PREMIUM INVESTMENTS, a.s. ze dne 12. února 2016 plyne, že tato společnost usilovala o umožnění provozování loterií na adresním místě Žižkovská 186/15 (území městského obvodu Nová Bělá), neboť zastupitelstvo městského obvodu Nová Bělá přijalo dne 16. prosince 2015 usnesení č. 99/9, kterým schválilo předložení návrhu na změnu přílohy č. 1 budoucí Vyhlášky 8/2015 spočívající ve vypuštění adresního místa Žižkovská 186/15. Žádost byla podána z důvodu existence návrhu městského obvodu Ostrava – Jih na vyřazení tohoto adresního místa z předmětné Vyhlášky.<sup>53</sup> Město však návrhu městského obvodu nevyhovělo a adresní místo Žižkovská 186/15 zůstalo uvedeno v přílohách Vyhlášky 8/2015.<sup>54</sup>
39. V přípisu ze dne 10. března 2017<sup>55</sup> město Úřadu sdělilo, že základním motivem přijímané regulace bylo výrazné omezení provozu hazardních her na území města Ostravy. Toto omezení se v minimální míře projevilo zamezením jakéhokoli rozšiřování míst, kde byly či mohly být hazardní hry provozovány, ve větší míře pak i zákazem vedoucím k ukončení provozování hazardních her v některých městských lokalitách. Z této predikce pak vyšlo, že pokud některý z městských obvodů regulaci přímo sám nad rámec minimální míry regulace nepožadoval, pak v souladu se záměrem dalšího nerozšiřování hazardních her bylo navrhováno „zakonzervování“ stávajícího stavu provozovaných provozoven. Město dále uvedlo, že všechny žádosti o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015 obdržené v roce 2016 byly spolu s ostatními dokumenty týkajícími se hazardních her předloženy na poradě vedení města dne 12. prosince 2016, kde bylo rozhodnuto, že tyto žádosti budou vyřízeny dle již dříve dohodnutého postupu, tj. po vyhodnocení prvního pololetí funkčnosti Vyhlášky 8/2015.<sup>56</sup>
40. Město Úřadu dále poskytlo důvodovou zprávu k Vyhlášce 8/2015, relevantní část zápisu z 10. zasedání zastupitelstva města a materiály jednotlivých městských obvodů. Z důvodové zprávy k Vyhlášce 8/2015 vyplývá, že plošný zákaz hazardu požadovaly městské obvody Hošťálkovice, Hrabová, Nová Ves, Plesná, Proskovice, Polanka nad Odrou, Slezská Ostrava, Svinov, Třebovice a Vítkovice, a to s ohledem na znalosti místních poměrů a sociálního prostředí v daných lokalitách.<sup>57</sup> Oproti tomu městské obvody Ostrava – Jih a Poruba požadovaly na svém území ponechat možnost provozu sázkové hry dle § 2 písm. g) zákona o loteriích (tzv. bingo).<sup>58</sup> K městskému obvodu Lhotka je uvedeno, že tam jsou v provozu pouze dva výherní hrací přístroje (dále jen „VHP“) umístěné v restauraci „Hospoda pod Věží“ na adresním místě Bobrovnická 52. Městský obvod požadoval zachování provozování

<sup>52</sup> Viz l.č. 39-42 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>53</sup> Viz l.č. 63-64 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>54</sup> Viz l.č. 293-294 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>55</sup> Viz l.č. 72-73 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>56</sup> Viz l.č. 73 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>57</sup> Pozn. Úřadu: Ačkoliv město v důvodové zprávě uvádí i plošný zákaz hazardních her v případě městských obvodů Moravská Ostrava a Přívoz a Mariánské Hory a Hulváky, z Vyhlášky 8/2015 je zřejmé, že k plošnému zákazu hazardních her v těchto městských obvodech nedošlo.

<sup>58</sup> Viz l.č. 75 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

hazardních her v uvedené provozovně, neboť není spojována s narušováním veřejného pořádku či pácháním jiných protiprávních skutků. Vzhledem ke své územní rozloze a počtu obyvatel nepovažoval městský obvod další rozšiřování hazardních her za žádoucí. K městskému obvodu Stará Bělá je v důvodové zprávě města uvedeno, že se navrhovaná regulace nedotkne stávajících platných povolení ve všech provozovnách a další rozšiřování hazardních her již není žádoucí.<sup>59</sup>

41. Ze zápisu z 10. zasedání zastupitelstva města konaného dne 10. října 2015 plyne, že město se při zpracování Vyhlášky 8/2015 snažilo v maximální možné míře respektovat požadavky a stanoviska jednotlivých městských samospráv k regulaci hazardu. Při konfrontaci stanovisek jednotlivých městských obvodů s metodickými pokyny Ministerstva vnitra a Ministerstva financí bylo nuceno provést v požadavcích městských obvodů dílčí úpravy. Ze zápisu dále vyplývá, že městský obvod Mariánské Hory a Hulváky v závěru požadoval, aby na jeho území byly povoleny pouze sázkové hry v kasinu (bez možnosti provozování technických zařízení) na jednom stávajícím místě ve městském obvodu (tj. v Kasinu Kartáč). Dále byl v rámci zasedání předložen prostřednictvím starostů návrh městských obvodů Stará Bělá a Ostrava – Jih na úpravu návrhu přílohy č. 1 a č. 2 Vyhlášky 8/2015 spočívající ve vyřazení adresního místa Plzeňská 221/333 (provozovna Dakota).<sup>60</sup> Ačkoliv se historicky jedná o katastrální území Stará Bělá, tak v současnosti tato lokalita přirozeně spadá do katastrálního území Dubina u Ostravy. Důvodem pro vyřazení je pak vysoká koncentrace dětí a mladých rodin s dětmi. S ohledem na skutečnost, že ve vzdálenosti cca 100 metrů od provozovny Dakota se na území městského obvodu Ostrava – Jih nachází další herna, která měla být zakázána, byla vyjádřena obava, že by zachování provozovny Dakota mohlo být vykládáno jako diskriminační. V závěru jednání pak byl předložený návrh městských obvodů Stará Bělá a Ostrava – Jih přijat.<sup>61</sup>
42. Z materiálů jednotlivých městských obvodů předložených městem Ostravou plyne, jakým způsobem některé městské obvody přistoupily k regulaci hazardních her na svém území. V případě městských obvodů Slezská Ostrava a Svinov Úřad zjistil, že tyto obvody požadovaly plošný zákaz provozování hazardních her na svém území, neboť chtěly eliminovat nebo předcházet vzniku sociálně patologických jevů jako jsou závislosti, vandalismus, kriminalita, záškoláctví a další.<sup>62</sup> V případě městského obvodu Svinov byla dalším důvodem městským obvodem doložená negativní zkušenost spojená s provozováním hazardních her, která spočívala v častých případech narušování veřejného pořádku.<sup>63</sup>
43. Ze zápisu z 22. zasedání Zastupitelstva městského obvodu Martinov konaného dne 11. listopadu 2013<sup>64</sup> a ze zápisu ze 70. schůze Rady městského obvodu Martinov konané dne 16. června 2014<sup>65</sup> plyne, že zastupitelstvo se rozhodlo hazardní hry ve svém obvodu neomezovat. Ze zápisu z 21. schůze Rady městského obvodu Martinov konané dne 5. října

---

<sup>59</sup> Viz l.č. 76 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>60</sup> Pozn. Úřadu: Adresní místo Plzeňská 221/333 nebylo zařazeno ani do přílohy č. 2 a 3 Vyhlášky 8/2015.

<sup>61</sup> Viz l.č. 81-84 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>62</sup> Viz l.č. 206-209, 219-221 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>63</sup> Viz l.č. 222 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>64</sup> Viz l.č. 112-113 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>65</sup> Viz l.č. 116 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.



2015<sup>66</sup> plyne, že vedení města spolu s odborem financí a rozpočtu a odborem legislativním a právním po zasedání Sboru starostů dne 2. října 2015 vytvořily nátlak na starostu městského obvodu Martinov, aby na svém území zakázal provoz hazardních her, eventuálně povolil další provozování hazardních her jen ve stávajících provozovnách (ubytovna Hotelák – Martinovská 3176). Vzhledem k tomu, že i majitel jiného pohostinského zařízení projevil zájem o provozování hazardních her od ledna 2016, neměl by již možnost hazardní hry provozovat. V rámci schůze bylo dále zdůrazněno, že v městském obvodě nebyly nikdy zaznamenány problémy s gamblerským a z provozování hazardních her plynou městskému obvodu finanční příjmy. Rada městského obvodu pak souhlasila s povolením provozování hazardních her v současných provozovnách (Martinovská 3176, Martinovská 3048, Martinovská 3009, Přední padělky 3281, Průběžná 3272, Zadní padělky 3209, Na Svobodě 3139).<sup>67, 68</sup>

44. Úřad dále žádal město o vysvětlení, z jakého důvodu bylo provozovně na adrese 17. listopadu 3209 v městském obvodě Martinov povoleno provozování technické a živé hry, ačkoliv tato adresa nebyla uvedena v seznamu povolených adres ve Vyhlášce 8/2015. Město uvedlo, že se jedná o písařskou chybu spojenou s nesprávnou identifikací adresy ze strany městského obvodu Martinov, neboť při procesu schvalování jednotlivých adres došlo k chybnému označení adresního místa Zadní padělky 3209. Následkem této chyby bylo, že v přílohách Vyhlášky 8/2015 bylo obsaženo adresní místo Zadní padělky 3209 s tím, že se ve skutečnosti jednalo o adresní místo 17. listopadu 3209. Nedošlo tak k povolení provozu hazardních her na adrese, která nebyla uvedena v přílohách Vyhlášky 8/2015.<sup>69</sup>
45. Účastník řízení přípisem ze dne 31. října 2018<sup>70</sup> k žádosti Úřadu ze dne 26. září 2018<sup>71</sup> předložil návrhy obecně závazných vyhlášek regulujících hazardní hry ode dne 23. října 2013 včetně důvodových zpráv<sup>72</sup> a studii společnosti AP & PARTNER CONSULTING, a.s. (dále jen „Studie“).<sup>73</sup> K popisu náplně činnosti Pracovní skupiny město uvedlo, že její vznik byl navržen na poradě vedení města dne 15. října 2012 a byla zřízena za účelem posouzení dopadů místní regulace provozování hazardních her na území města.<sup>74</sup> Studie byla prováděna v období od srpna do října 2012. Zadáním bylo vypracovat doporučení stran regulace hazardních her na území města Ostravy, včetně zohlednění specifik jednotlivých obvodů. Společnost AP & PARTNER CONSULTING, a.s. prováděla Studii s využitím několika nástrojů, mj. vypracování dotazníku pro městské obvody, schůzky s jejich zástupci, analýzy

<sup>66</sup> Viz I.č. 119 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>67</sup> Pozn. Úřadu: Z informací shromážděných ve spise vyplývá, že za současné provozovny městský obvod Martinov označoval nejen provozovny, kde reálně dochází k provozování hazardních her, ale i provozovny na území městského obvodu (např. pohostinská zařízení), ve kterých by provozování hazardních her připadalo v úvahu, pokud by provozovatelé těchto provozoven projevíli o provozování hazardních her zájem. Vyjmenovaná adresní místa jsou ve Vyhlášce 8/2015 uvedena s výjimkou adresního místa Průběžná 3272 (u něhož došlo k vyřazení pro sousedství s městským obvodem Poruba, na jehož území byla regulace přísnější).

<sup>68</sup> Viz I.č. 119 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>69</sup> Viz I.č. 496 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>70</sup> Viz I.č. 493-497 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>71</sup> Viz I.č. 478-480 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>72</sup> Viz I.č. 498-526 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>73</sup> Viz I.č. 527 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>74</sup> Viz I.č. 527 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

a srovnání regulace hazardních her v České republice i v Evropě. Na základě takto získaných vstupních podkladů a informací společnost AP & PARTNER CONSULTING, a.s. vypracovala studii obsahující návrh regulace provozování hazardních her na území města Ostravy. Studie navrhovala rozdělení města do jednotlivých zón (centrum, obytné zóny, ostatní ulice a povolené zóny), přičemž hazardní hry měly být dle návrhu zakázány v reprezentativním centru, v obytných zónách, v bočních ulicích s problematickou kontrolou a v zákonem zakázaných objektech.<sup>75</sup> Pracovní skupina vznikla za účelem přenesení závěrů obsažených ve Studii do návrhu závazných pravidel regulace hazardních her na území statutárního města Ostravy. Konkrétně se Pracovní skupina na svých jednáních zabývala přerozdělením části odvodů z hazardních her mezi město a městské obvody, dále zásadami pro provozování hazardních her platnými na území statutárního města Ostravy a určením míst, kde je možno je provozovat. Za dobu své existence se Pracovní skupina sešla celkem čtyřikrát. Výsledkem jednání byla shoda na tom, jakou podobu má mít regulace hazardních her pro roky 2012 a následující. Míra regulace dle Pracovní skupiny měla odrážet požadavek na minimalizaci společenských dopadů spojených s provozováním hazardních her. Na základě závěrů Pracovní skupiny byl vypracován návrh Vyhlášky 8/2015.<sup>76</sup>

46. K dotazu Úřadu účastník řízení uvedl, že doposud nevyhodnotil stav, který přinesla Vyhláška 8/2015, ani v této souvislosti neučinil žádné kroky vedoucí ke změně této vyhlášky. Z procesní opatrnosti v minulosti nepodnikl, a s ohledem na trvající správní řízení ani v současnosti nepodniká, žádné kroky, které by mohly vést ke zhoršení jeho procesní pozice před Úřadem.<sup>77</sup>
47. Účastník řízení uvedl, že existoval jasně stanovený postup pro případné vyřízení žádostí o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015. S ohledem na zásadu subsidiarity byly žádosti vyřizovány na úrovni jednotlivých městských obvodů. Městské obvody na základě hodnocení žádostí předkládaly městu návrhy na změny provozoven uvedených v přílohách Vyhlášky 8/2015. Účastník řízení si byl vědom povinnosti postupovat v dané oblasti maximálně transparentně a nediskriminačně. Proto vyžadoval od jednotlivých městských obvodů, aby při vyhodnocování žádostí vycházely z předem daných, racionálních, dostatečně konkrétních a jasných důvodů tak, jak byly tyto definovány ve Studii. Zvláštní zhodnocení probíhalo ve vztahu k místům, která mohla mít dopad i na jiné (sousedící) městské obvody, kde byl Vyhláškou 8/2015 stanoven úplný zákaz hazardních her. Zde bylo nutné získat stanovisko potenciálně dotčeného městského obvodu, popř. zdůvodnit, proč stanovisko není potřeba. Zhodnocení dopadu na okolní městské obvody je nutné pro zhodnocení celkových dopadů navrhovaných změn. Tato kritéria musí být ze strany městského obvodu řádně zhodnocena a odůvodněna. V případě, že městský obvod nesplní výše uvedená kritéria, resp. nesplní výše uvedené obsahové náležitosti, je město Ostrava oprávněno návrh na změnu bez dalšího zamítnout. V praxi však město dosud ke změně Vyhlášky 8/2015 nepřistoupilo, přičemž hlavním důvodem je procesní opatrnost související se správním řízením vedeným Úřadem.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Viz *Prezentace výstupů analýz a návrhů\_Loterie Ostrava\_14.11.201.ppt*, l.č. 527 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>76</sup> Viz l.č. 494 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>77</sup> Viz l.č. 495 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>78</sup> Viz l.č. 626-641 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

48. Účastník řízení v přípisech ze dne 13. června 2019<sup>79</sup> a 14. června 2019<sup>80</sup> Úřadu k jeho žádosti o doložení návrhů obecně závazných vyhlášek regulujících provoz hazardních her za období existence Pracovní skupiny předložil dokument s názvem „*Návrh obecně závazné vyhlášky města Ostravy, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území města Ostrava*“ ze dne 22. srpna 2013. Tento návrh vyhlášky stanovuje, že VHP, interaktivní videoloterní terminály (dále jen „*IVT*“), lokální loterní systémy a hazardní hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích mohou být provozovány pouze na místech, která jsou uvedena v příloze této vyhlášky. V příloze tohoto návrhu vyhlášky je uvedeno celkem 169 adresních míst na území města Ostravy. Město k návrhu vyhlášky uvedlo, že v této podobě nebyl radě města předložen.
49. Úřad přípisy ze dne 25. října 2016,<sup>81</sup> 21. listopadu 2016,<sup>82</sup> 2. února 2017,<sup>83</sup> 15. května 2017,<sup>84</sup> 16. května 2017,<sup>85</sup> 17. května 2017,<sup>86</sup> 26. září 2018,<sup>87</sup> 4. června 2019<sup>88</sup> a 2. září 2019<sup>89</sup> vyžádal doložení žádostí o zařazení adresních míst mezi adresní místa povolená Vyhláškou 8/2015, jakož i způsob jejich vyřízení, což město doložilo a sdělilo, že od 26. září 2018 žádné další žádosti neobdrželo. K žádosti Úřadu dále poskytlo materiály související s provozováním binga na území městského obvodu Ostrava – Jih, konkrétně přípis starosty městského obvodu Ostrava – Jih ze dne 12. ledna 2015, ze kterého plyne, že zastupitelstvo městského obvodu vyjádřilo usnesením ze dne 18. prosince 2014 vůli, aby na území městského obvodu došlo k plošnému zákazu provozování hazardních her s výjimkou binga, a to bez dalšího zdůvodnění.<sup>90</sup>

#### *Schválení Vyhlášky 8/2019*

50. V přípise doručeném Úřadu dne 28. května 2019<sup>91</sup> město sdělilo, že dne 22. května 2019 Zastupitelstvo města Ostravy přijalo usnesení č. 0296/ZM1822/6, kterým vydalo Vyhlášku 8/2019. V této souvislosti účastník řízení poskytnul výpis z přijatého usnesení a materiál pro 6. jednání zastupitelstva města Ostravy dne 22. května 2019 (ZM\_M52), který obsahuje nové znění vyhlášky, důvodovou zprávu k této vyhlášce, stanovisko Ministerstva vnitra a vypořádací připomínkové řízení.<sup>92</sup>
51. Vyhláška 8/2019 zakazuje provozování technické hry dle § 42 a násl. zákona o hazardních hrách na území celého města, nevztahuje se na provozování binga dle §39 a násl. zákona o hazardních hrách, provozování živé hry dle § 57 a násl. zákona o hazardních hrách

<sup>79</sup> Viz l.č. 651-657 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>80</sup> Viz l.č. 658-665 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>81</sup> Viz l.č. 5-6 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>82</sup> Viz l.č. 14-15 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>83</sup> Viz l.č. 68-69 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>84</sup> Viz l.č. 250-261 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>85</sup> Viz l.č. 262-269 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>86</sup> Viz l.č. 270-277 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>87</sup> Viz l.č. 479-480 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>88</sup> Viz l.č. 642-643 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>89</sup> Viz l.č. 722-723 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>90</sup> Viz l.č. 652 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>91</sup> Viz l.č. 627 sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>92</sup> Viz l.č. 626-641 sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

a turnaje malého rozsahu dle § 64 zákona o hazardních hrách. Dle přechodného ustanovení čl. 3 odst. 1 vyhlášky lze technickou hru povolenou přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky provozovat nejdéle do doby platnosti vydaného povolení.<sup>93</sup>

52. Město Ostrava v důvodové zprávě k Vyhlášce 8/2019 uvedlo, že primárním cílem zákazu provozování technické hry na celém území města je ochrana veřejného pořádku, občanů a návštěvníků města. S hraním hazardních her je obecně spojena celá řada sociálně patologických jevů, jako je výskyt hazardního hraní mezi dětmi a mládeží, problémové hráčství, negativní zdravotní a sociální důsledky či nárůst kriminality. Město dále ve vazbě na různé studie akcentovalo skutečnost, že technické hry jsou pro běžnou populaci nejdostupnějšími a zároveň nejrizikovějšími hazardními hrami, když u nich hráči prohrávají nejvíce finančních prostředků, mají vysokou míru prevalence, vysokou rizikovost z pohledu problémového hráčství, které je dále spojeno s vysokým výskytem psychických poruch, užíváním návykových látek a vysokou mírou zadluženosti. Město dále zdůvodnilo, proč se nerozhodlo regulovat bingo a turnaj malého rozsahu, tím, že tyto druhy hazardní her zaujímají v předmětném segmentu hazardních her marginální podíl a jejich společenská nebezpečnost je obecně velmi nízká. Živá hra pak nebyla omezována zejména s ohledem na skutečnost, že může být umístěna pouze v kasinech, na jejichž provozování klade zákon o hazardních hrách přísnější požadavky. Náchyllost ke vzniku problémového hráčství a s ním spojených sociálně patologických jevů je přitom výrazně nižší než u technické hry.<sup>94</sup>

### III. 4 Informace od jednotlivých městských obvodů města Ostravy

53. Úřad se v rámci předběžného šetření obrátil na jednotlivé městské obvody města Ostravy, na jejichž území došlo k omezení provozování hazardních her s žádostí o: (i) zdůvodnění proporcionality stanovení adresních míst ve Vyhlášce 8/2015 ke stanovenému cíli regulace hazardních her, a jakým způsobem bylo zajištěno, aby zvoleným postupem nedošlo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu působí, ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit, (ii) sdělení, jaká kritéria existovala pro výběr adresních míst do Vyhlášky 8/2015 na území konkrétního městského obvodu a (iii) sdělení, zda městský obvod obdržel žádosti o zařazení dalších adresních míst mezi adresní místa povolená ve Vyhlášce 8/2015 a případně jakým způsobem je vyřídil. V návaznosti na informace poskytnuté účastníkem řízení si Úřad od některých městských obvodů vyžádal i další informace a podklady.<sup>95</sup> V případě městských obvodů, ve kterých byla jako způsob regulace zvolena nulová tolerance, se Úřad dotázal, z jakého důvodu bylo k úplnému zákazu provozování hazardních her na jejich území přistoupeno.<sup>96</sup> Jednotlivé městské obvody sdělily Úřadu následující:

#### *Krásné Pole*

54. Rada tohoto městského obvodu rozhodla na své 22. schůzi konané dne 14. září 2015 zachovat současný stav, tedy povolit provozování hazardních her třem provozováním, ve kterých jsou hazardní hry provozovány, avšak bez možnosti dalšího rozšíření. Důvodem pro

<sup>93</sup> Viz l.č. 849-850 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>94</sup> Viz l.č. 629-631 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>95</sup> Viz l.č. 250-277, 669-674 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>96</sup> Viz l.č. 667-668 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

zachování současného stavu je dle městského obvodu to, že nezaznamenává problém s narušením veřejného pořádku, avšak současně nechce rozšíření hazardních her v obvodu. Městský obvod Krásné Pole neobdržel žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa uvedená ve Vyhlášce 8/2015.<sup>97</sup>

#### *Nová Bělá*

55. Zastupitelstvo městského obvodu Nová Bělá se na svém 6. zasedání konaném dne 8. června 2015 rozhodlo zachovat stávající stav, v rámci kterého byly hazardní hry provozovány v tamních restauracích.<sup>98</sup> Dle názoru tohoto městského obvodu nemohlo dojít k diskriminaci soutěžitelů, a to z toho důvodu, že zachování stávajícího stavu ve skutečnosti znamenalo povolení provozování hazardních her na všech adresách restauračních zařízení v městském obvodu, kde se v době schvalování Vyhlášky 8/2015 mohly hazardní hry provozovat. S ohledem na tuto skutečnost neměl městský obvod žádná kritéria pro výběr adresních míst stanovených Vyhláškou 8/2015. Městský obvod Nová Bělá obdržel dne 23. října 2015 (po přijetí Vyhlášky 8/2015) žádost městského obvodu Ostrava – Jih o vyřazení adresních míst Kaminského 167/7 a Žižkovská 186/15 z přílohy č. 1 a č. 2 Vyhlášky 8/2015 s odůvodněním, že v lokalitách těchto adresních míst je vysoká koncentrace dětí, centrum Charity pro sociálně slabou mládež ze sídliště Dubina a paneláková výstavba, kde žije řada mladých rodin se sociálními problémy. Městský obvod žádost dne 16. prosince 2015 projednal a předložil městu návrh na vyřazení výše uvedených adresních míst v souladu s žádostí městského obvodu Ostrava – Jih.<sup>99</sup> V reakci na tento návrh městský obvod Nová Bělá obdržel dne 17. února 2016 žádost společnosti PREMIUM INVESTMENTS, a.s. o umožnění provozu hazardních her na adrese Žižkovská 186/15, kterou následně postoupil Magistrátu města Ostravy. Město dne 8. prosince 2016 městskému obvodu k jeho návrhu na vyřazení uvedených adresních míst sdělilo, že nemá v plánu zabývat se dalším omezováním hazardních her na území města až do doby, než bude moci reálněji vyhodnotit stav, který od 1. ledna 2017 přinese Vyhláška 8/2015.<sup>100</sup> K žádosti společnosti PREMIUM INVESTMENTS, a.s. pak městský obvod podotkl, že v době jejího podání již byla schválena Vyhláška 8/2015, která uvedenou adresu ve svých přílohách zahrnovala.<sup>101</sup>

#### *Lhotka*

56. Městský obvod Lhotka Úřadu sdělil, že je na jeho území pouze zástavba rodinných domů a nachází se zde jedno adresní místo, kde by bylo možné hazardní hry provozovat, toto místo bylo do příloh Vyhlášky 8/2015 zařazeno. Kritériem pro výběr adresních míst byla vhodnost objektu pro zajištění provozování hazardních her v zástavbě rodinných domů, aby nebyla narušena sounáležitost místních občanů a jejich klidné bydlení. Tento městský obvod neobdržel žádné žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená Vyhláškou 8/2015.<sup>102</sup>

---

<sup>97</sup> Viz l.č. 280 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>98</sup> Viz l.č. 286-287 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>99</sup> Viz l.č. 288 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>100</sup> Viz l.č. 293-294 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>101</sup> Viz l.č. 283-284 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>102</sup> Viz l.č. 297 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

*Poruba*

57. Městský obvod Poruba schválil dne 7. listopadu 2013 na 19. mimořádném zasedání zastupitelstva úplný zákaz provozování hazardních her na celém území městského obvodu. V sázkových hrách podle § 2 písm. g) zákona o loteriích (tzv. bingo) městský obvod Poruba nespatořoval hrozbu či riziko asociálního chování mládeže či dospělých, proto ponechal možnost jejich provozování. Úřadu dále sdělil, že v průběhu 2. pololetí roku 2016 mu byly doručeny žádosti společností BONVER WIN, a.s., MERKUR CASINO a.s., CENTRAL spol. s r.o., KIMEX CASINO, a.s. a 3E PROJEKT, a.s. o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená Vyhláškou 8/2015. Zastupitelé městského obvodu Poruba se žádostmi zabývali dne 9. listopadu 2016 a souhlasili se zněním Vyhlášky 8/2015 v podobě, ve které byla vydána, bez jakýchkoliv změn.<sup>103</sup>

*Ostrava – Jih*

58. Městský obvod Ostrava – Jih, který je největším městským obvodem v Ostravě, sdělil, že jednoznačným důvodem pro plošný zákaz hazardních her na celém jeho území byla ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hazardních hrách a dále předcházení záporným jevům spojeným s jejich hraním, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších sociálně patologických jevů. Zastupitelstvo městského obvodu Ostrava – Jih schválilo dne 18. prosince 2014 návrh na úpravu Vyhlášky 11/2011. V tomto návrhu se zakazovalo provozování hazardních her definovaných v § 2 písm. e), i), j), m), n) a v § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Provozování sázkových her podle § 2 písm. g) zákona o loteriích (tzv. bingo) nebylo zastupitelstvem městského obvodu regulováno. Městský obvod Ostrava – Jih obdržel žádost společnosti BONVER WIN, a.s., Rada městského obvodu Ostrava – Jih dne 13. října 2016 rozhodla žádosti nevyhovět s odůvodněním, že způsob regulace v městském obvodu, který nastane od 1. ledna 2017, považuje za racionální, neutrální a nediskriminační. Žádné další žádosti o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015 tento obvod neobdržel.<sup>104</sup> K dotazu Úřadu,<sup>105</sup> z jakého důvodu bylo rozhodnuto o povolení výlučně sázkových her podle § 2 písm. g) zákona o loteriích, městský obvod uvedl, že není schopen tuto skutečnost hlouběji vysvětlit či doložit, ale patrně u tohoto druhu hazardních her nebyla spatřována tak vysoká společenská nebezpečnost jako u ostatních.<sup>106</sup>

*Radvanice a Bartovice*

59. Městský obvod Radvanice a Bartovice Úřadu sdělil, že městu Ostravě navrhl regulovat provozování hazardních her časově (povolit provoz pouze v době od 10:00 do 20:00 hodin), ale i místně (v zákonem zakázaných objektech a v jejich bezprostřední blízkosti, v obytných prostorách, v centru obce, v okolí parků a zón pro oddech a rekreaci). Po opakované žádosti ze strany Magistrátu města Ostravy o řádné zdůvodnění tohoto stanoviska rada městského obvodu původní usnesení z roku 2013 zrušila a nově navrhla, aby bylo provozování

<sup>103</sup> Viz l.č. 299 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>104</sup> Viz l.č. 303 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>105</sup> Viz l.č. 669-670 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>106</sup> Viz l.č. 683-685 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

hazardních her regulováno pouze časově (v době od 22:00 do 10:00 hodin), jelikož tím dochází k omezení všech provozovatelů hazardních her stejným způsobem. Ve Vyhlášce 8/2015 nebyl požadavek městského obvodu Radvanice a Bartovice akceptován a městem bylo schváleno, že hazardní hry mohou být provozovány pouze v provozovnách, v nichž byly provozovány před schválením této vyhlášky. Městský obvod nebyl informován o důvodech nevyhovění jejich požadavku. Dle městského obvodu Radvanice a Bartovice nebylo pro výběr adresních míst zvoleno žádné kritérium a ani o něm nerozhodoval žádný z orgánů samosprávy městského obvodu. Tento městský obvod neobdržel žádnou žádost o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015.<sup>107</sup>

#### *Martinov*

60. Ze sdělení městského obvodu Martinov plyne, že jeho zastupitelstvo rozhodlo dne 11. listopadu 2013 o neomezení provozování hazardních her na jeho území.<sup>108</sup> Dne 5. června 2014 byla městskému obvodu doručena žádost města Ostravy o vyjádření názoru na plošný zákaz provozování hazardních her na území města, rada městského obvodu s návrhem plošného zákazu nesouhlasila.<sup>109</sup> Město Ostrava opakovaně žádalo městský obvod o zdůvodnění svého stanoviska k regulaci provozování hazardních her. Městu přitom městský obvod Martinov sdělil, že hazardní hry jsou provozovány pouze na dvou<sup>110</sup> adresních místech a že neeviduje žádné stížnosti, přestupky ani správní delikty v souvislosti s provozováním hazardních her. Městský obvod dále uvedl, že dle sdělení majitelů nebo provozovatelů působících na třech dalších místech, kde by potenciálně přicházelo provozování hazardních her v úvahu, není snaha o zavedení herních zařízení buď z důvodu nedostatku prostor, nebo z důvodu nerentability. V jednom z městským obvodem uváděných možných míst provozování není reálně možné provoz VHP či jiných hazardních her povolit z důvodu umístění odloučeného pracoviště základní umělecké školy. Městský obvod nesouhlasil s tím, aby byla do Vyhlášky 8/2015 zařazena pouze místa, na kterých byly v době výběru povolených adresních míst hazardní hry provozovány, a rozhodl se tedy pro zařazení adresních míst, na kterých se nachází provozovny, kde by bylo potenciálně možné dle zákona o loteriích provozovat loterie.<sup>111</sup> Jedinou výjimkou bylo dle městského obvodu adresní místo Průběžná 3272 (kde bylo provozování technických her povoleno) bezprostředně sousedící s městským obvodem Poruba, ve kterém byl stanoven plošný zákaz provozování hazardních her kromě binga. Toto místo bylo následně po jednání města Ostravy a městských obvodů Martinov a Poruba z návrhu příloh Vyhlášky 8/2015 vyřazeno, proti čemuž neměl městský obvod Martinov námitky, neboť v provozovně byly dříve umístěny pouze hazardní hry povolované Ministerstvem financí a vlastník neprojevil zájem o jejich další provozování. Dle městského obvodu Martinov nebylo soutěžitelům zvolené kritérium zařazení adresních míst, na kterých se nachází provozovny, kde by bylo možné dle

<sup>107</sup> Viz l.č. 305-306 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>108</sup> Viz l.č. 318-320 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>109</sup> Viz l.č. 322 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>110</sup> Pozn. Úřadu: Dle vyjádření městského obvodu se jednalo o adresní místa Průběžná 3272 (na základě povolení Ministerstva financí) a Martinovská 3176 (na základě povolení vydaného úřadem městského obvodu). Viz l.č. 707-708 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>111</sup> Pozn. Úřadu: Toto tvrzení však nelze akceptovat v případě městským obvodem uváděného místa, na kterém je umístěno odloučené pracoviště základní umělecké školy, neboť by zde nemohly být hazardní hry povoleny.

zákona o loteriích provozovat loterie, předem známé. Martinov obdržel celkem 2 žádosti o zařazení provozoven mezi adresní místa uvedená ve Vyhlášce 8/2015, a to od společnosti Salita a.s. a společnosti D&P Group s.r.o.<sup>112, 113</sup>

61. Na základě informací získaných od města a městského obvodu Martinov lze shrnout, že městský obvod Martinov navrhnul do Vyhlášky 8/2015 zařadit všechna adresní místa na svém území, na kterých se nachází objekty (např. pohostinská zařízení), ve kterých by hypoteticky provozování hazardních her připadalo v úvahu, pokud by o něj byl projevěn zájem, což bylo v rozporu s původním záměrem města, které chtělo, aby do Vyhlášky 8/2015 byla zařazena pouze stávající adresní místa provozování hazardních her (tj. v případě městského obvodu Martinov ubytovna Hotelák na adresním místě Martinovská 3176 a adresní místo Průběžná 3272<sup>114</sup>). O této skutečnosti město vědělo, neboť samo uvedlo, že se městský obvod Martinov rozhodl hazardní hry provozovat na adresách, na kterých se nacházejí provozovny restauračních zařízení, ve kterých se předpokládá možnost provozovat hazardní hry.<sup>115</sup> Město pak do Vyhlášky 8/2015 zařadilo všechna tato adresní místa s výjimkou adresního místa Průběžná 3272, které nebylo zařazeno z důvodu své polohy u hranic s městským obvodem Poruba.

#### *Moravská Ostrava a Přívoz*

62. Městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz Úřadu sdělil, že již několik let vyvíjí maximální úsilí o omezení provozování hazardních her na svém území. Ve Vyhlášce 11/2011 byl na území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz zakázán provoz hazardních her v hernách a pohostinských zařízeních. Provoz hazardních her v kasinech Vyhláškou 11/2011 regulován nebyl. Z toho důvodu dle vyjádření městského obvodu došlo k nárůstu počtu kasin z 8 na 16. Městský obvod poté přijal záměr stanovit lokality a konkrétní objekty, ve kterých bude provozování kasin povoleno. Stanovil proto kritérium typu provozovny (kasino), kritérium umístění provozovny v centrální části a mimo obytné zóny městského obvodu a kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her. Ke kritériu typu provozovny uvedl, že soustředění provozování hazardních her do kasin zvolil z důvodu přísnějšího režimu pro provozování hazardních her v tomto typu provozovny. Ke kritériu centrální části pak dále uvedl, že vymezení centrální části bylo stanoveno z historického pohledu vnímání centra jako oblast Masarykova náměstí a jeho okolí, přičemž toto chápání centrální části městského obvodu je obecně známo. Obytné zóny byly jednotlivě posuzovány z pohledu místních znalostí a pořádku, soustředění obyvatelstva a situování bydlení.<sup>116</sup> Na základě kontroly provedené zaměstnanci městského úřadu v období od 31. května 2013 do 5. června 2013 bylo zjištěno, že daná kritéria splňuje 8 objektů. Záznamy z provedené kontroly městský obvod doložil.<sup>117</sup> Zastupitelstvo městského obvodu dne

---

<sup>112</sup> Viz l.č. 314-316 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>113</sup> Pozn. Úřadu: Žádost společnosti D&P Group s.r.o. nebyla Úřadu předložena.

<sup>114</sup> Pozn. Úřadu: Na předmětném adresním místě byly provozovány hazardní hry v době příprav Vyhlášky 8/2015, nicméně v době jejího přijetí již zde nebyly hazardní hry skutečně provozovány a o jejich další provozování nebyl projevěn zájem. Viz l.č. 315 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>115</sup> Viz l.č. 72-73 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>116</sup> Viz l.č. 710 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>117</sup> Viz l.č. 711-718 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.



27. června 2013 schválilo návrh na změnu Vyhlášky 11/2011 (tedy návrh podoby budoucí Vyhlášky 8/2015), a to určením 9 adresních míst, ve kterých mělo být povoleno provozování kasin. Jedno adresní místo (28. října 205/45) bylo do návrhu zařazeno, ačkoliv nesplňovalo kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her. Městský obvod tuto skutečnost odůvodnil tím, že objekt je umístěn v centrální části a v případě znovuotevření by toto místo splňovalo svým dispozičním řešením podmínky pro zřízení lukrativního kasina. Městský obvod sdělil, že byl několikrát vyzván městem Ostravou k předložení stanoviska k regulaci hazardních her na svém území a vždy trval na svém stanovisku ze dne 27. června 2013 (například vydal dne 24. září 2015 nesouhlasné stanovisko k návrhu města, který stanovoval, že hazardní hry bude možné provozovat pouze v době od 10 do 3 hodin následujícího dne).<sup>118</sup> Z tohoto důvodu byly rovněž žádosti provozovatelů hazardních her o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015 městským obvodem řešeny v souladu s rozhodnutím ze dne 27. června 2013, a tedy k rozšíření schváleného seznamu adresních míst na území městského obvodu nedošlo. Městský obvod dále uvedl, že veřejnost byla o záměru omezení počtu provozoven průběžně informována s využitím zejména oblastních médií a rovněž měsíčníku Centrum. Konkrétní sdělení veřejnosti o kritériích výběru nebylo městským obvodem doloženo s odkazem na historický charakter požadované informace. Dle městského obvodu však veřejnost byla o předmětných kritériích informována nejpozději na 14. zasedání zastupitelstva městského obvodu konaném dne 27. června 2013.<sup>119</sup> Žádosti o zařazení provozoven mezi místa povolená k provozu hazardních her městský obvod obdržel celkem tři, a to od společností GOLDEN GASTRO SERVICE, s.r.o., FORBES Casino a CBRE s.r.o.

#### *Mariánské Hory a Hulváky*

63. Dle Vyhlášky 8/2015 bylo na území městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky (na adresním místě 28. října 435/213) umožněno provozování výlučně sázkových her podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích v kasinu. V souvislosti se stanoveným kritériem druhu hazardních her se Úřad obrátil na městský obvod s dotazem, z jakého důvodu přistoupil k plošnému zákazu provozování hazardních her s výjimkou sázkových her podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích, jež bylo možné ve smyslu přílohy č. 3 Vyhlášky 8/2015 provozovat na adresním místě 28. října 435/213. Městský obvod volbu tohoto kritéria nezdůvodnil, pouze uvedl, že k tomuto zákazu nepřistoupil, neboť k tomu nemá zákonnou pravomoc. Městský obvod dále uvedl, že rozdíl mezi jednotlivými typy provozoven (herny a kasina) ho vedly k úvaze, že kasina ohrožují osoby s nízkými příjmy méně než herny, a proto navrhl, aby Vyhláška 8/2015 povolila na jeho území provozování hazardních her jen na adrese, na které bylo v té době provozováno kasino.<sup>120</sup> Městský obvod obdržel žádost o zařazení adresního místa mezi místa povolená k provozování hazardních her od společnosti BONVER WIN, a.s. Tato žádost byla zamítnuta z toho důvodu, že předmětná provozovna nesplnila kritérium druhu provozovny.<sup>121</sup> Z odpovědi městského obvodu společnosti BONVER WIN, a.s. plyne, že městský obvod považuje kasina za přijatelnější pro veřejný zájem než herny, neboť jsou

<sup>118</sup> Viz l.č. 344-345 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>119</sup> Viz l.č. 710 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>120</sup> Viz l.č. 356 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>121</sup> Viz l.č. 358-359 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

obtížněji přístupná pro problémové osoby a toto kritérium bylo ve Vyhlášce 8/2015 využito i pro centrální městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz. Společnost BONVER WIN, a.s. navíc na uvedené adrese provozovala několik druhů hazardních her, ale neměla na této adrese povoleno provozování sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) zákona o loteriích, tedy neprovozovala na předmětné adrese kasino, ale hernu.<sup>122</sup> Městský obvod dále obdržel žádost společnosti CASINO KARTÁČ Group a.s., která se týkala adresního místa 28. října 435/213 a požadovala, aby předmětné adresní místo bylo zařazeno do příloh č. 1 a 2 Vyhlášky 8/2015.<sup>123</sup>

#### *Pustkovec*

64. Městský obvod Pustkovec Úřadu sdělil, že tři adresní místa uvedená ve Vyhlášce 8/2015 byla vybrána z toho důvodu, že se na těchto místech hazardní hry reálně provozovaly. Z výňatku ze zápisu 4. zasedání Zastupitelstva městského obvodu Pustkovec konaného dne 8. června 2015, plyne, že se zastupitelstvo rozhodlo v městském obvodu ponechat provozování hazardních her ve stávajícím stavu.<sup>124</sup> Dle informací městského obvodu nebyly podány žádné žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa uvedená ve Vyhlášce 8/2015.<sup>125</sup>

#### *Petřkovice*

65. Městský obvod Petřkovice Úřadu sdělil, že se jedná o malý městský obvod venkovského typu, kde problémy s nadměrným provozováním hazardních her nejsou a nikdy nebyly. Adresní místa na území obvodu uvedená ve Vyhlášce 8/2015 (Petřkovická 721, Hlučínská 750, Hlučínská 118/278, Hlučínská 553) jsou ta, na kterých byly hazardní hry v minulosti provozovány. Z přehledu vypracovaného městským obvodem plyne, že na adresním místě Hlučínská 553 byly hazardní hry naposledy provozovány v roce 2013.<sup>126</sup> Městský obvod Petřkovice neobdržel žádné žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa uvedená ve Vyhlášce 8/2015.<sup>127</sup>

#### *Stará Bělá*

66. Městský obvod Stará Bělá Úřadu sdělil, že se rozhodl zachovat stávající provozovny (tj. adresní místa Junácká 6/138, Mitrovická 128 a Plzeňská 221/333) a že neobdržel žádné žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa uvedená ve Vyhlášce 8/2015.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Viz l.č. 361 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>123</sup> Pozn. Úřadu: Z informativního přehledu Ministerstva financí povolených zařízení dle zákona o loteriích ke dni 31. října 2015 plyne, že společnost CASINO KARTÁČ Group a.s., měla na adresním místě 28. října 435/213 povoleny IVT, lokální loterní systémy, VHP a sázkové hry v kasinu. Viz l. č. 856-867 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>124</sup> Viz l.č. 373 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>125</sup> Viz l.č. 372 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>126</sup> Pozn. Úřadu: Ze seznamu adresních míst, na kterých byly hazardní hry provozovány před přijetím Vyhlášky 8/2015, předloženého městem, však plyne, že na adresním místě Hlučínská 553 byly hazardní hry taktéž provozovány (viz bod 37 tohoto rozhodnutí).

<sup>127</sup> Viz l.č. 375 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>128</sup> Viz l.č. 383 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

*Michálkovice*

67. Městský obvod Michálkovice Úřadu pouze sdělil, že neobdržel žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená touto vyhláškou a zdůraznil, že obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo města a nikoli městský obvod. Z materiálů přiložených k odpovědi městského obvodu vyplývá, že městský obvod stanovil kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her.<sup>129</sup>

*Ostatní městské obvody (nulová tolerance)*

68. Městské obvody Proskovice,<sup>130</sup> Třebovice,<sup>131</sup> Vítkovice,<sup>132</sup> Nová Ves,<sup>133</sup> Polanka nad Odrou,<sup>134</sup> Plesná,<sup>135</sup> Hrabová<sup>136</sup> a Hošťálkovice<sup>137</sup> uvedly ve svých přípisech důvody, které je vedly k volbě regulace hazardních her na jejich území formou úplného zákazu jejich provozování, konkrétně zajištění veřejného pořádku, ochrana dětí, mládeže a dalších sociálně slabých a snadno ovlivnitelných nebo nevyzrálých osob před negativními vlivy plynoucími z provozování hazardních her a snaha předejít nežádoucím patologickým jevům s ním spojeným.<sup>138</sup>

**III. 5 Žádosti o zařazení dalších míst do Vyhlášky 8/2015**

69. Úřad účastníka řízení a jednotlivé městské obvody<sup>139</sup> vyzval k předložení žádostí o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015, včetně všech souvisejících podkladů, a k vyjádření, jakým způsobem bylo se žádostmi naloženo. Město Úřadu sdělilo,<sup>140</sup> že eviduje žádosti o zařazení provozoven do seznamu povolených adresních míst, přičemž jim nebylo a není v plánu vyhovět.<sup>141</sup>

*Žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa, kde lze provozovat hazardní hry, obdržené před přijetím Vyhlášky 8/2015*

70. Město před přijetím Vyhlášky 8/2015 obdrželo dvě žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa, kde lze provozovat hazardní hry.
- a. Společnost CBRE s.r.o. podala žádost za společnost Pradera SC FUTURUM Ostrava, a.s.,<sup>142</sup> neboť na základě manažerské smlouvy provádí správu obchodního centra

<sup>129</sup> Viz l.č. 388-390 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>130</sup> Viz l.č. 675-682 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>131</sup> Viz l.č. 686-687 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>132</sup> Viz l.č. 690-694 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>133</sup> Viz l.č. 696-697 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>134</sup> Viz l.č. 698-699 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>135</sup> Viz l.č. 703-704 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>136</sup> Viz l.č. 705-706 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>137</sup> Viz l.č. 719-721 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>138</sup> Pozn. Úřadu: U městských obvodů Slezská Ostrava a Svinov, které rovněž požadovaly úplný zákaz hazardních her, tlumočil Úřadu jejich důvody účastník řízení (viz bod 42 tohoto rozhodnutí).

<sup>139</sup> Viz l.č. 5-6, 14-15, 68-69, 250-277, 479-480 a 642-643 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>140</sup> Viz l.č. 11-13, 16-64, 72-246, spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>141</sup> Viz l.č. 13 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>142</sup> Pozn. Úřadu: Dle obchodního rejstříku byla obchodní firma dne 4. dubna 2017 změněna na SC Galerie Futurum Ostrava a.s. a následně 11. prosince 2017 vymazána.

FUTURUM Ostrava pro vlastníka, jímž je právě společnost Pradera SC FUTURUM Ostrava, a.s. Ve své žádosti ze dne 12. června 2015 usilovala o zařazení adresního místa Novinářská 6a/3178 do Vyhlášky 11/2011 z důvodu příchodu nového nájemce (provozovatele kasina) v OC Futurum Ostrava. Město Ostrava postoupilo žádost městskému obvodu Moravská Ostrava a Přívoz.<sup>143</sup> Předmětná žádost byla předložena radě městského obvodu, která usnesením č. 0876/RMOc1418/16/15 žádosti nevyhověla a žadateli své rozhodnutí zdůvodnila pouze tím, že při projednávání žádosti vycházela ze skutečnosti, že návrh adresních míst již schválilo zastupitelstvo městského obvodu dne 27. června 2013.<sup>144</sup> Městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz Úřadu sdělil, že důvodem nevyhovění žádosti bylo nesplnění podmínek žadatelem, jelikož se adresní místo nenachází v centrální části a nebylo zde provozováno kasino v době rozhodování orgánů městského obvodu o seznamu povolených adresních míst.<sup>145</sup>

- b. Společnost GOLDEN GASTRO SERVICE, s.r.o. v žádosti ze dne 1. srpna 2015 usilovala o možnost provozování kasina, které by se nacházelo na adrese Musorgského 841. Předmětná žádost byla městem postoupena k posouzení městskému obvodu Moravská Ostrava a Přívoz.<sup>146</sup> Městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz žadateli v odpovědi ze dne 21. srpna 2015 sdělil, že usnesením ze dne 27. června 2013 schválil návrh na změnu Vyhlášky 11/2011, v němž určil 9 adresních míst, na kterých bude povoleno provozování kasina na jeho území, přičemž provozovna žadatele nebyla v návrhu zařazena. Městský obvod dále v odpovědi žadateli sdělil, že návrh na změnu vyhlášky je v legislativním procesu v orgánech města Ostravy, kdy o jeho schválení, jakož i o konečné podobě, je oprávněno rozhodnout pouze zastupitelstvo města.<sup>147</sup>

*Žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa, kde lze provozovat hazardní hry, obdržené po přijetí Vyhlášky 8/2015 do nabytí její účinnosti*

71. Po přijetí Vyhlášky 8/2015 město obdrželo sedm žádostí o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená touto vyhláškou.
- c. Společnost FORBES Casino ve své žádosti ze dne 16. června 2016 usilovala o zařazení adresního místa Nádražní 541/146 (území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz) mezi Vyhláškou 8/2015 povolená adresní místa. Žádost byla předložena radě městského obvodu, která rozhodla žádosti nevyhovět v návaznosti na rozhodnutí zastupitelstva městského obvodu ze dne 27. června 2013, kterým byl schválen návrh obecně závazné vyhlášky regulující hazardní hry tak, že adresně stanovil objekty, ve kterých bude povoleno provozování kasin.<sup>148</sup> Městský obvod k žádosti Úřadu uvedl, že provozovna žadatele nesplňovala podmínky pro zařazení na seznam adresních míst uvedený ve Vyhlášce 8/2015, jelikož nebyla umístěna

<sup>143</sup> Viz l.č. 46-49 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>144</sup> Viz l.č. 49 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>145</sup> Viz l.č. 333 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>146</sup> Viz l.č. 50-51 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>147</sup> Viz l.č. 350 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>148</sup> Viz l.č. 19-29 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

v centrální části městského obvodu a v době rozhodování zastupitelstva městského obvodu dne 27. června 2013 o návrhu adresních míst nebyla splněna podmínka provozování kasina (provoz kasina bylo možno zahájit až na základě rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 3. prosince 2014). Při rozhodování o žádosti postupovala rada městského obvodu dle usnesení jeho zastupitelstva ze dne 27. června 2013, a proto se rozhodla žádosti nevyhovět.<sup>149</sup> Ze sdělení úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz k žádosti ze dne 16. června 2016 však plyne, že společnosti FORBES Casino pouze sdělil, že její žádost byla předložena radě městského obvodu, která rozhodla v návaznosti na usnesení zastupitelstva městského obvodu ze dne 27. června 2013 tak, že žádosti na zařazení adresního místa Nádražní 541/146 do Vyhlášky 8/2015 nevyhovuje.<sup>150</sup>

- d. Společnost Salita, a.s. žádala dne 5. srpna 2016 o zahájení jednání o udělení souhlasu s provozem kasina na adrese Martinovská 3245/36e (území městského obvodu Martinov). Výsledkem jednání byl návrh městského obvodu Martinov ze dne 8. září 2016 na zařazení adresního místa Martinovská 3245/36e mezi Vyhláškou 8/2015 povolená adresní místa.<sup>151</sup> Dle vyjádření městského obvodu bylo toto rozhodnutí přijato také z důvodu, že objekt na uvedené adrese je dlouhodobě majitelem neudržován, chátrá a v jeho prostorách a bezprostředním okolí vznikají černé skládky, které je městský obvod nucen na vlastní náklady udržovat.<sup>152</sup> Dle městského obvodu Martinov na dotaz stavu vyřízení žádosti o změnu Vyhlášky 8/2015 bylo městem sděleno, že změna Vyhlášky 8/2015 nebude zatím prováděna, a to z důvodu přijetí zákona o hazardních hrách, kdy je nutno uvést předmětnou vyhlášku do souladu s tímto zákonem.<sup>153</sup>
- e. Společnost BONVER WIN, a.s. v žádostech<sup>154</sup> ze dne 29. srpna 2016 usilovala o zařazení adresních míst Ľudovíta Štúra 6078/1 (Poruba), Lidická 179/22 (Vítkovice), 28. října 561/236 (Mariánské Hory a Hulváky), Jugoslávská 2957/40 (Ostrava – Jih), Cholevova 1530/1 (Ostrava – Jih), Františka Hajdy 1397/11 (Ostrava – Jih) a Patrice Lumumby 2527/9 (Ostrava – Jih) mezi Vyhláškou 8/2015 povolená adresní místa. Město Úřadu poskytlo přípis starosty městského obvodu Vítkovice ze dne 13. června 2016, ve kterém žadateli sděluje, že Rada městského obvodu Vítkovice bude iniciovat doplnění Vyhlášky 8/2015 o adresní místo Lidická 179/22.<sup>155</sup> Žadateli byla dne 6. února 2017 zaslána odpověď náměstkyně primátora s uvedením, že město nemá v plánu zabývat se dalším omezováním či rozšiřováním hazardních her na území města až do doby, než bude moci reálněji vyhodnotit stav, který od 1. ledna 2017 přinese Vyhláška 8/2015.<sup>156</sup> Městský obvod Poruba uvedl, že dne 9. listopadu 2016 přijalo jeho zastupitelstvo usnesení, ve kterém vyslovilo souhlas

<sup>149</sup> Viz l.č. 333 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>150</sup> Viz l.č. 403 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>151</sup> Viz l.č. 60 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>152</sup> Viz l.č. 315-316 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>153</sup> Viz l.č. 316 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>154</sup> Viz l.č. 358-359, 742-743, 754-755 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>155</sup> Viz l.č. 52-59 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>156</sup> Viz l.č. 245 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

s provozováním hazardních her na svém území v podobě stanovené Vyhláškou 8/2015, která tedy zůstává platná ve znění, v jakém byla vydána již v říjnu 2015.<sup>157</sup> Městský obvod Ostrava – Jih ve vyjádření k žádosti uvedl, že jí nevyhovuje s ohledem na to, že způsob regulace v městském obvodu považuje za racionální, neutrální a nediskriminační, tedy splňující zákonné požadavky.<sup>158</sup>

- f. Městský obvod Martinov obdržel dne 29. září 2016 žádost společnosti D&P Group s.r.o. o přidání adresního místa Martinovská 3247/164 mezi Vyhláškou 8/2015 povolená adresní místa. Následně byli zástupci žadatele pozváni na schůzi rady městského obvodu k seznámení se záměrem žadatele. Dle vyjádření městského obvodu zástupci žadatele nepřesvědčili členy rady, že by bylo zaručeno zajištění nočního klidu a nepáchání vandalizmu. Následně se zastupitelstvo městského obvodu dne 17. října 2016 rozhodlo nepožádat město o úpravu Vyhlášky 8/2015 (její doplnění o adresní místo žadatele), a to z důvodu případné blízkosti provozovny společnosti Salita a.s. (Martinovská 3245/36e) k adresnímu místu společnosti D&P Group s.r.o. a z důvodu nedostavení se zástupců žadatele na zasedání zastupitelstva.<sup>159</sup> Účastník řízení k žádosti společnosti D&P Group s.r.o. uvedl, že se tuto žádost nepodařilo dohledat, a ani odpověď městského obvodu Martinov na ni, avšak doložilo alespoň koncept této odpovědi a zápis ze 17. zasedání zastupitelstva městského obvodu, na kterém bylo o žádosti rozhodováno.<sup>160</sup>
- g. Městský obvod Poruba obdržel dne 30. září 2016 žádost společnosti CENTRAL spol. s.r.o. o zařazení adresního místa Heyrovského 6174/5a mezi adresní místa povolená Vyhláškou 8/2015. Městský obvod ve vyjádření zaslaném této společnosti uvedl, že dne 9. listopadu 2016 přijalo zastupitelstvo městského obvodu usnesení, ve kterém vyslovilo souhlas s provozováním hazardních her na svém území v podobě stanovené Vyhláškou 8/2015, která tedy zůstala platná ve znění, v jakém byla vydána již v říjnu 2015.<sup>161</sup>
- h. Společnost Kimex Casino, a.s. se dne 10. října 2016 obrátila na městský obvod Poruba se žádostí o povolení provozování hazardních her v kasinu na adrese Hlavní třída 6179/43. Městský obvod ve vyjádření zaslaném této společnosti sdělil, že dne 9. listopadu 2016 přijalo zastupitelstvo městského obvodu usnesení, ve kterém vyslovilo souhlas s provozováním hazardních her na svém území v podobě stanovené Vyhláškou 8/2015, která tedy zůstala platná ve znění, v jakém byla vydána již v říjnu 2015.<sup>162</sup>
- i. Společnost 3E PROJEKT, a.s. se dne 22. listopadu 2016 obrátila na městský obvod Poruba se žádostí o povolení provozování hazardních her v hernách na adresních místech Dělnická 6096/7D a Miroslava Bajera 6040/1. Městský obvod společnosti v odpovědi sdělil, že dne 9. listopadu 2016 přijalo zastupitelstvo městského obvodu

<sup>157</sup> Viz l.č. 743 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>158</sup> Viz l.č. 755 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>159</sup> Viz l.č. 316-317 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>160</sup> Viz l.č. 739-741 a 749-752 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>161</sup> Viz l.č. 746 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>162</sup> Viz l.č. 747 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

usnesení, ve kterém vyslovilo souhlas s provozováním hazardních her na svém území v podobě stanovené Vyhláškou 8/2015, která tedy zůstala platná ve znění, v jakém byla vydána již v říjnu 2015.<sup>163</sup>

*Žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa, kde lze provozovat hazardní hry, obdržené po nabytí účinnosti Vyhlášky 8/2015*

72. Po nabytí účinnosti Vyhlášky 8/2015 město obdrželo dvě žádosti o zařazení dalších míst mezi adresní místa povolená touto vyhláškou.

j. Společnost CASINO KARTÁČ Group a.s. ve svých žádostech (první doručená Magistrátu města Ostravy dne 18. ledna 2017<sup>164</sup> a druhá ze dne 23. července 2018<sup>165</sup>) žádala o zařazení adresního místa 28. října 435/213 (území městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky) mezi místa uvedená v příloze č. 1 a 2 Vyhlášky 8/2015. Tyto žádosti odůvodnila tím, že předmětné adresní místo bylo uvedeno ve Vyhlášce 8/2015 pouze v příloze č. 3, zatímco adresní místa, na kterých byla provozována další kasina (v městském obvodě Moravská Ostrava a Přívoz), byla uvedena taktéž v přílohách č. 1 a 2. Vyhláška tak společnosti znemožňovala provozovat technické hry na uvedené adrese. Město žádosti ze dne 18. ledna 2017<sup>166</sup> nevyhovělo s odůvodněním, že s ohledem na zachování transparentnosti Vyhlášky 8/2015 nemá v plánu se zabývat dalším omezováním či rozšiřováním hazardu až do doby, než bude moci reálněji vyhodnotit stav, který od 1. ledna 2017 vyhláška přinese.<sup>167</sup>

k. Společnost SYNOT TIP, a.s. ve své žádosti ze dne 1. února 2018 žádala o zařazení adresního místa Šubertova 4/1226 (území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz) do příloh Vyhlášky 8/2015.<sup>168</sup> Žádosti nebylo vyhověno s odůvodněním, že město Ostrava s ohledem na zachování transparentnosti Vyhlášky 8/2015 a udržení trendu omezování provozu hazardních her na jeho území nemá v plánu se aktuálně zabývat rozšiřováním počtu míst, na nichž je možné hazardní hry provozovat.<sup>169</sup>

*Žádosti o změnu regulace*

l. Společnost ORIO group přípisem ze dne 31. října 2016 žádala město o nové projednání regulace provozování hazardních her a posunutí účinnosti Vyhlášky 8/2015 k datu 1. ledna 2018.<sup>170</sup> Město žadateli dne 2. února 2017 odpovědělo, že nemá v plánu zabývat se dalším omezováním či rozšiřováním hazardních her na území města až do doby, než bude moci reálněji vyhodnotit stav, který od 1. ledna 2017 přinese Vyhláška 8/2015.<sup>171</sup>

<sup>163</sup> Viz l.č. 748 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>164</sup> Viz l.č. 540 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>165</sup> Viz l.č. 542-544 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>166</sup> Pozn. Úřadu: Odpověď na žádost ze dne 23. července 2018 město nepředložilo.

<sup>167</sup> Viz l.č. 541, 654 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>168</sup> Viz l.č. 545 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>169</sup> Viz l.č. 546 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>170</sup> Viz l.č. 61-62 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>171</sup> Viz l.č. 246 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

- m. Společnost MERKUR CASINO, a.s. požádala město přípisem ze dne 13. září 2016 o projednání úpravy Vyhlášky 8/2015 a navrhla, aby bylo na území městského obvodu Poruba povoleno provozování alespoň stávajících kasin. Městský obvod v odpovědi uvedl, že dne 9. listopadu 2016 přijalo zastupitelstvo městského obvodu usnesení, ve kterém vyslovilo souhlas s provozováním hazardních her na svém území v podobě stanovené Vyhláškou 8/2015, která tedy zůstává platná ve znění, v jakém byla vydána již v říjnu 2015.<sup>172</sup>

#### IV. Vymezení relevantního trhu

73. Relevantním trhem se rozumí trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zaměnitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území. Relevantní trh je tedy třeba vymezit především z hlediska věcného a geografického. Z hlediska času se relevantní trh zkoumá pouze v případě, když v konkrétním okamžiku nebo období jsou soutěžní podmínky výrazně jiné než v obdobích ostatních.
74. Předmětem řízení Úřadu je Vyhláška 8/2015, která byla přijata dle zákona o loteriích před účinností zákona o hazardních hrách; od její účinnosti (stanovené shodně s datem účinnosti zákona o hazardních hrách), dle ní působili na trhu soutěžitelé, disponující povolením k provozování loterií vydaným dle dříve platného zákona o loteriích. Soutěžitel, který by nově chtěl na tento trh vstoupit, musel již splnit podmínky nové zákonné regulace, upravené zákonem o hazardních hrách. Zákon o hazardních hrách od 1. ledna 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. 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

---

<sup>172</sup> Viz I.č. 744-745 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.



o hazardních hrách pouze provozovatel, kterému bylo uděleno Ministerstvem financí *základní povolení* k provozování příslušné hazardní hry.<sup>173</sup>

75. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb hazardních her v herním prostoru se tedy dle zákona o hazardních hrách může podílet pouze soutěžitel, kterému byla vydána obě výše uvedená povolení dle zákona o hazardních hrách (oprávněným z obou povolení může být jen totožný subjekt). Na rozdíl od předchozí právní úpravy dle zákona o loteriích tak provozovatel herního prostoru již nemůže v dané provozovně umožnit provozování hazardních her více soutěžitelům podnikajícím se základním povolením v provozování hazardních her; obdobně již nelze provozovat hazardní hry v provozovnách s jiným hlavním účelem užití (hostinská činnost), jako byly restaurace, bary a obdobná zařízení. Zákon o hazardních hrách umožňuje provozovat hazardní hry v herních prostorech (ty se člení na hernu a kasino), přičemž technické hry lze provozovat pouze v hernách a kasinech a bingo a živou hru pouze v kasinech. Pokud jde o turnaj malého rozsahu, ten lze provozovat na jiném místě v obci.<sup>174</sup>
76. Hazardní hry jsou v herním prostoru provozovány především formou tzv. živé hry řízené krupiérem nebo technické hry provozované prostřednictvím technického zařízení přímo obsluhovaného sázejícím.<sup>175</sup> Technickou hrou se rozumí zejména VHP, IVT, elektromechanické rulety nebo lokální loterní systémy. Z hlediska účelu užití živých her a jednotlivých technických zařízení je lze považovat za vzájemné substituty, neboť živé hry i technická zařízení z hlediska své funkčnosti využívají u nabízených her stejné či obdobné principy náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry.
77. Úřad tak z hlediska věcného vymezil relevantní trh, na kterém může dojít k narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obce, jako trh provozování hazardních her, jimiž se rozumí technická hra, živá hra, turnaj malého rozsahu a bingo, tj. hazardní hry definované v § 39 až 60 a v § 64 zákona o hazardních hrách, jejichž provozování podléhá regulaci obce dle § 12 zákona o hazardních hrách (dále též „**trh provozování hazardních her**“).<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> V případě turnaje malého rozsahu se jedná ve své podstatě o subkategorii živé hry, která je definována omezenou výší vkladu a počtem účastníků hazardní hry a v návaznosti na to odlišnou skupinou osob, které se mohou stát provozovateli tohoto druhu hazardní hry, tj. právnické osoby, jejichž předmětem hlavní činnosti není podnikání. 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.

<sup>175</sup> Srov. § 42 zákona o hazardních hrách.

<sup>176</sup> 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.

78. Jelikož zákon o loteriích umožňoval, aby provozovatel loterií a provozovatel provozovny k účelu provozování loterií byli rozdílní soutěžitelé, Úřad dříve z hlediska věcného vymezoval pro období účinnosti zákona o loteriích dva relevantní trhy, na kterých mohlo vytýkaným jednáním docházet k narušení hospodářské soutěže, a to trh provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, jimiž byly dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3, a trh provozování provozoven k účelu provozování loterií.
79. Vzhledem k tomu, že s účinností zákona o hazardních hrách nepozbyla platnosti povolení vydaná dle zákona o loteriích, tak jak je stanoveno v § 136 zákona o hazardních hrách, a vzhledem k tomu, že zákon o loteriích umožňoval, aby provozovatel loterií a provozovatel provozovny k účelu provozování loterií byli rozdílní soutěžitelé, po přechodnou dobu (až do doby vypršení platnosti stanovené v povolení vydaném dle zákona o loteriích, nejdéle však do 31. prosince 2022),<sup>177</sup> může docházet k situaci, kdy vedle sebe působí provozovatelé loterií disponující povolením dle zákona o loteriích (a tedy i provozovatelé provozoven k účelu provozování loterií) a provozovatelé hazardních her disponující povolením dle zákona o hazardních hrách (ti se stávají i provozovateli herního prostoru). Ve statutárním městě Ostravě k tomu mohlo docházet nejdéle do 21. prosince 2019, což je nejzašší doba platnosti povolení k provozování loterií dříve vydaných Ministerstvem financí na konkrétních adresních místech ve městě.<sup>178</sup>
80. K vymezení relevantních trhů po stránce geografické lze obecně uvést, že u služeb je pravidlem menší teritoriální rozsah, kdežto u výrobků bude relevantní trh zpravidla větší. V případě služeb hazardních her je konečným spotřebitelem fyzická osoba. Z hlediska dostupnosti služeb hazardních her pro spotřebitele je třeba geografický trh vymezit jako lokální, neboť spotřebitel zpravidla nebude ochoten cestovat za touto službou do vzdálenějších míst. I vzhledem k místní působnosti Vyhlášky 8/2015 vymezil Úřad relevantní trh po stránce geografické jako území města Ostravy.<sup>179</sup>

## V. Právní posouzení

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

#### *Určení normy pro procesní postup Úřadu*

81. Ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS Úřad postupuje dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské

<sup>177</sup> Ustanovení § 136 zákona o hazardních hrách, zejména odst. 9, stanoví, že „dříve vydaná povolení“ k provozování loterií, vyjmenovaná v § 136 odst. 1 až 8 téhož zákona, zanikají nejpozději 6 let od nabytí účinnosti tohoto zákona.

<sup>178</sup> Informativní přehled povolených zařízení je dostupný na webu Ministerstva financí: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/hazardni-hry/prehledy-a-statistiky/prehledy-technickyh-hernich-zarizeni-he/2019/informativni-prehled-povolenych-zarizeni-36733>. Viz I. č. 852-855 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>179</sup> Pozn. Úřadu: S tímto přístupem Úřadu souhlasí i Krajský soud v Brně, který v bodě 44 rozsudku ze dne 21. května 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261 (dále též „**Rozsudek Bílina**“) 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 nezávisle na obci jiné.“

Dostupné z: [http://www.uohs.cz/download/sbirky\\_rozhodnuti/rozsudky\\_HS/30Af5\\_2018\\_261.pdf](http://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_HS/30Af5_2018_261.pdf).

soutěže), který nabyt účinnosti dne 1. července 2001 a od počátku své účinnosti do současnosti prošel několika novelizacemi. Poslední novelu představuje zákon č. 262/2017 Sb., jenž nabyt účinnosti dne 1. září 2017. Správní řízení sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS bylo zahájeno dne 23. května 2018, tj. za účinnosti stávajícího znění zákona o ochraně hospodářské soutěže. **Úřad tedy postupuje v daném řízení z hlediska procesního dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb.** (dále též „ZOHS“).

82. Dle § 25a ZOHS, není-li zákonem stanoveno jinak, se postupuje v řízení u Úřadu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), s výjimkou ustanovení výslovně tam uvedených. Toto správní řízení bylo zahájeno podle správního řádu ve znění zákona č. 225/2017 Sb., účinného od 1. ledna 2018. Správní řád byl později dvakrát novelizován, a to zákonem č. 176/2018 Sb. a zákonem č. 12/2020 Sb. Tato poslední novela nabývá u změny správního řádu účinnosti od 1. února 2020; jelikož neobsahuje přechodné ustanovení, které by stanovilo odlišně účinnost pro již zahájená řízení, je správní řád aplikován v aktuálním znění.
83. V tomto správním řízení Úřad postupuje podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**přestupkový zákon**“), který představuje lex generalis k ZOHS, s výjimkou ustanovení výslovně uvedených v § 22b odst. 8 ZOHS. Přestupkový zákon byl po zahájení správního řízení dvakrát novelizován, a to zákonem č. 173/2018 Sb. a zákonem č. 285/2018 Sb. K další změně došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19, jímž bylo zrušeno ustanovení § 112 odst. 2 věty první přestupkového zákona, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů pod č. 54/2020 Sb., tedy 26. února 2020. Žádná z uvedených novel nemá dopad na toto správní řízení, a proto je přestupkový zákon aplikován v jeho aktuálním znění.

*Určení normy pro hmotněprávní posouzení jednání účastníka řízení*

84. Z hlediska hmotněprávního se vytýkané jednání posuzuje dle právní normy platné v době jeho spáchání, není-li pozdější právní úprava pro jeho posouzení příznivější.<sup>180</sup> U jednání trvajícího charakteru pak za předpokladu, že jednání bylo protiprávní a zakázané i dle předchozí úpravy, do které zasahuje. K určení právní normy platné pro hmotněprávní posouzení vytýkaného jednání je třeba vymezit dobu jeho trvání.
85. Úřad posoudil jednání účastníka řízení jako jednání trvajícího charakteru, neboť 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. Vytýkané jednání účastníka řízení trvalo od 1. ledna 2017 (tj. ode dne účinnosti Vyhlášky 8/2015) do 30. června 2019 (dne 1. července 2019 nabyt účinnosti Vyhláška 8/2019, kterou bylo

<sup>180</sup> Dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod: „Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ Uvedený princip je promítnut i do oblasti správního trestání v § 2 odst. 1 přestupkového zákona, dle kterého se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.

ukončeno vytýkané jednání – viz k tomu dále část V. 3. 7. tohoto rozhodnutí). Již před účinností přestupkového zákona Úřad na jednání trvajících charakteru přiměřeně aplikoval principy trvajících deliktu uplatňované v trestním právu.<sup>181</sup>

86. Účastník řízení se tedy dopouštěl přestupku od 1. ledna 2017 (při určení počátku udržování protiprávního stavu Úřad považuje za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobilé vyvolat narušení hospodářské soutěže), tj. ode dne účinnosti Vyhlášky 8/2015, neboť hazardní hry bylo možné provozovat pouze na místech určených touto obecně závaznou vyhláškou, aniž by tato místa byla vybrána způsobem, jenž není v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS. Protiprávní stav vyvolaný účastníkem řízení byl ukončen až pozbytím účinnosti Vyhlášky 8/2015, tj. dne 30. června 2019 (dne 1. července 2019 nabyla účinnosti Vyhláška 8/2019). Úřad rovněž uvádí, že posuzované jednání bylo jako porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže postižitelné po celou dobu svého trvání.
87. Posuzované jednání účastníka řízení bylo ukončeno dne 30. června 2019, tj. v době účinnosti 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. Úřad tedy posuzuje jednání účastníka řízení z hlediska hmotněprávního dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) v jeho aktuálním znění (viz výše zavedená zkratka „ZOHS“) a rovněž dle aktuálního znění přestupkového zákona.

## V. 2 Narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy

88. ZOHS v § 1 upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (dále jen „**narušení**“), a to dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, spojením soutěžitelů nebo orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy (dále jen „**orgány veřejné správy**“).
89. Pravomoc Úřadu vykonávat dozor nad tím, zda orgány veřejné správy nenarušují hospodářskou soutěž, byla stanovena zákonem 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 s účinností od 1. prosince 2012 v § 20 odst. 1 písm. b) ZOHS.
90. Dle § 5 přestupkového zákona je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.
91. 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

<sup>181</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 8. listopadu 2007, č. j. 9 As 40/2007 – 61.

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.

92. Dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS naruší hospodářskou soutěž. Za přestupek podle §22aa odst. 1 písm. b) ZOHS se dle § 22aa odst. 2 ZOHS uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.
93. Od počátku své pravomoci v oblasti dozoru nad jednáním orgánů veřejné správy Úřad při posuzování možného porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže postupoval dle výkladového náhledu k problematice narušení nebo ohrožení hospodářské soutěže orgány veřejné správy, jež shrnul ve svém informačním listu č. 4/2014 (dále též „**Informační list**“).<sup>182</sup> Úřad při posouzení jednání orgánů veřejné správy bere v úvahu zejména: (i) zda orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, (ii) zda může být úkon orgánu veřejné správy napadnut řádným oprávněným prostředkem,<sup>183</sup> (iii) zda směřuje úkon orgánu veřejné správy být jen k potenciálnímu narušení hospodářské soutěže a (iv) zda sleduje posuzované jednání orgánu veřejné správy nějaký legitimní cíl. Důležitým východiskem pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku ze strany orgánu veřejné správy je rovněž skutečnost, že soutěžní politika není jediným aspektem, který je při posouzení jejich jednání brán v potaz. Určitá míra narušení hospodářské soutěže může být proto přípustná, existují-li pro takovýto zásah objektivně ospravedlnitelné důvody, tedy pokud orgán veřejné správy využívá své zákonné kompetence a narušení hospodářské soutěže je nezbytné k dosažení legitimního cíle, který je orgán veřejné správy oprávněn naplňovat, přičemž takového cíle není možné dosáhnout způsobem, který by hospodářskou soutěž narušoval méně.
94. Jelikož se Úřad opakovaně zabýval stížnostmi provozovatelů hazardních her na narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obcí, vydal k této problematice dne 1. září 2014 Stanovisko, v němž blíže specifikoval principy regulace hazardních her, které jsou jím obecně považovány za v souladu s pravidly hospodářské soutěže a které by měly významně přispět k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci soutěžitelů působících na trhu provozování hazardních her.
95. V souladu se závěry uvedenými ve Stanovisku Úřad ze soutěžního hlediska nepovažuje za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu 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 dozoru nad

---

<sup>182</sup> Viz Informační list Úřadu 4/2014 Dozor nad orgány veřejné správy, v němž Úřad shrnul zásadní informace, jež by měly mít orgány veřejné správy na zřeteli, aby se vyvarovaly možného porušení soutěžního práva, dostupný na: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2014.html>.

Viz I.č. 756-763 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>183</sup> Po novele zákona o ochraně hospodářské soutěže učiněné zákonem č. 293/2016 Sb. Úřad již dle § 19a odst. 2 ZOHS nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, 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.

samostatnou působností obcí, v *Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce* (dále též „**Právní výklad zákona o loteriích**“),<sup>184</sup> uvádí, že „i přes to, že ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích nevykládá 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 závěr Ministerstvo vnitra zastává i v *Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce* (dále jen „**Právní výklad zákona o hazardních hrách**“) poskytujícím obcím návod pro regulaci provozování hazardních her v obecně závazných vyhláškách, který vydalo po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách.<sup>185</sup>

96. K narušení soutěže by mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz hazardních her na svém území toliko omezit. V takovém případě totiž hrozí, že ti soutěžitelé, kteří budou moci na daném trhu i nadále působit, budou zvýhodněni oproti těm, kteří budou nuceni své podnikání ukončit. Pokud by se obec současně rozhodla neumožnit zřízení dalších provozoven 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.
97. Jakkoliv mají obce nezpochybnitelné právo provozování hazardních her na svém území regulovat, je současně nezbytné, aby vždy zvážily, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, resp. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním místním podmínkám, zda nepůsobí diskriminačně a zda nenarušuje hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení jejích cílů. Pokud se obec rozhodne umožnit provoz hazardních her jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná. Ministerstvo vnitra k tomu dále v *Právním výkladu zákona o hazardních hrách* uvádí, že „**obecně závazné vyhlášky musí být založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích**, což nejen odpovídá [...] ústavním principům státní správy a dobré správy, ale i ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie (viz Rozsudek ze dne 3. června 2010 ve

<sup>184</sup> Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I. č. 469-473 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>185</sup> Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I. č. 780-789 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

věci C-203/08, *Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie, bod 50; rozsudek ze dne 19. července 2012 ve věci C-470/11, SIA Garkalns v. Rīgas Dome, odst. 42)*.<sup>186</sup>

98. Postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže (zde omezení možnosti provozovat na území obce 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. S ohledem na takové odůvodnění pak Úřad pokládá za v zásadě přiměřené, aby obec zakázala provozování hazardních her na určitém území, ať už vymezeném celým katastrem obce nebo jeho obecně určenými částmi (např. historické centrum apod.).
99. Problematické může být stanovení konkrétních adres nebo provozoven, na kterých může k provozování hazardních her docházet, neboť ze samotného takového výčtu nijak nevyplývá pravidlo, podle kterého byly vybrány. Je proto nezbytné prokázat, že zvoleným postupem nedochází k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí, ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. S ohledem na obtížnost prokázání těchto kritérií pokládá Úřad za vhodnější, aby obce předem stanovily obecná pravidla, v jakých oblastech mohou být hazardní hry provozovány. Obdobný názor zastává rovněž Ministerstvo vnitra, když ve svém Právním výkladu zákona o loteriích uvádí: „*Obecně závazné vyhlášky s uvedením konkrétního názvu herny činí v praxi výkladové problémy a Ministerstvo financí je pak nutno v rámci povolovacího řízení vyžadovat od obce informace o skutečném úmyslu takové regulace. Ministerstvo vnitra doporučuje vyvarovat se v obecně závazných vyhláškách uvádění konkrétních názvů provozoven, obzvláště personalizovaných k určitému provozovateli.*“<sup>187</sup> V Právním výkladu zákona o hazardních hrách Ministerstvo vnitra setrvává na svém názoru, přičemž dále doplňuje, že obec si v případě uvedení konkrétního názvu herního prostoru musí sama zvážit, jak tyto výkladové problémy případně v rámci odůvodnění svých rozhodnutí v rámci správních řízení o umístění herního prostoru zohlední.<sup>188</sup>
100. Pokud jde o vymezení obecných kritérií pro provozování hazardních her, pokládá Úřad rovněž za přiměřené, aby obce stanovily v souladu se zákonem i nediskriminační kvalitativní kritéria. Za diskriminační nelze považovat např. přístup, kdy povolení není uděleno provozováním, ve kterých docházelo k porušování zákona, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/11. Snahou Úřadu v žádném případě není zvýšit množství provozoven hazardních her, ale zabránit diskriminaci při jejich regulaci. Obecně platná kritéria, při jejichž splnění mají soutěžitelé, jež chtějí působit na trhu provozování hazardních her, nárok na umožnění takového provozování, eliminují do značné míry riziko diskriminace a tedy i porušení ZOHS ze strany obce.

<sup>186</sup> Srov. Právní výklad zákona o hazardních hrách. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I.č. 780-789 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>187</sup> Srov. Právní výklad zákona o loteriích. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I. č. 469-473 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>188</sup> Srov. Právní výklad zákona o hazardních hrách. Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>. Viz I.č. 780-789 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

### V. 3 Posouzení jednání účastníka řízení

#### V. 3. 1 Odpovědnost účastníka řízení

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

#### V. 3. 2 Jednání vrchnostenské povahy

103. V souladu se ZOHS a východisky deklarovanými v Informačním listu Úřad v rámci posouzení, zda se město svou regulatorní činností dopustilo narušení hospodářské soutěže, dále ověřil, zda město, jako orgán veřejné správy, vystupuje při vydávání obecně závazných vyhlášek jako nositel veřejné moci, tj. je vůči adresátům v nadřazeném postavení. Důvodem takového postupu je předpoklad Úřadu, že relevantní z hlediska aplikace ZOHS budou zpravidla vrchnostenská jednání orgánů veřejné správy, kterými mohou být správní akty normativní, jakož i tzv. faktické pokyny a bezprostřední zásahy. Schválení Vyhlášky 8/2015 a její následné vyhlášení na úřední desce obecního úřadu je vydáním abstraktního správního aktu, jakožto jedné z forem vrchnostenské činnosti orgánu veřejné správy. Tento předpoklad je proto naplněn.



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

104. Novelou zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 293/2016 Sb. bylo v § 19a odst. 2 písm. a) podrobněji vymezeno, že Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy, která je prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu. Vyloučení dozoru nad rozhodováním orgánů veřejné správy dle správního nebo daňového řádu je tedy dáno výslovně § 19a ZOHS a Úřad není oprávněn takové jednání posuzovat.
105. Již před účinností novely č. 293/2016 Sb. Úřad v souladu s Informačním listem zohledňoval, zda lze správní akt orgánu veřejné správy napadnout řádným opravným prostředkem. Za předpokladu, že proti správnímu aktu existovaly řádné opravné prostředky, Úřad vycházel z premisy, že prostor pro jeho zásah je dán zcela výjimečně, jelikož by nebylo účelné, aby vstupoval do instančního přezkumu správních aktů. V případě obecně závazných vyhlášek adresáti předmětného jednání neměli možnost podat opravný prostředek, přičemž v oblasti normotvorné činnosti územní samosprávy se uplatňuje pouze dozorová pravomoc Ministerstva vnitra dle § 123 a § 124 obecního zřízení.<sup>189</sup>
106. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad (od účinnosti novely č. 293/2016 Sb.) rovněž nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy, která je dle písm. b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu. Rovněž vyloučení dozoru nad poskytováním veřejné podpory je tedy výslovně § 19a ZOHS stanoveno a Úřad není oprávněn taková jednání v rámci dozoru nad orgány veřejné správy posuzovat.
107. Úřad konstatuje, že přijetí obecně závazné vyhlášky obcí (zde městem Ostravou) není úkonem dle § 19a odst. 2 písm. a) ani písm. b) ZOHS.

**V. 3. 4 Legitimní cíl**

108. Úřad dále zkoumá, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl. Město uvedlo, že hlavním cílem regulace je minimalizace negativního vlivu hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích, předcházení záporným jevům spojeným s jejich hraním, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších sociálně patologických jevů (viz bod 27 tohoto rozhodnutí).
109. Úřad konstatuje, že není pochyb o tom, že regulace provozování hazardních her v obcích je cílem legitimním, což koresponduje i se závěry Ústavního soudu, který v nálezu 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*

<sup>189</sup> Úřad je pak povinen dle § 19a odst. 4 ZOHS v případě narušení hospodářské soutěže orgánem územní samosprávy při výkonu samosprávy zaslat Ministerstvu vnitra pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže a na jeho žádost mu postoupit i správní spis.

*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.“ Úřad v souladu se závěry Ústavního soudu považuje cíl regulace provozu hazardních her městem Ostravou za legitimní.*

### V. 3. 5 Narušení hospodářské soutěže

110. Přestože město Ostrava sledovalo legitimní cíl, je nutné dále zkoumat, zda při provedení regulace provozování hazardních her narušilo hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS a popř. zda je narušení hospodářské soutěže proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli, tedy zda míra narušení hospodářské soutěže nebyla větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení legitimního cíle, tj. literou zákona, zda město mělo či nikoliv ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 293/2016 Sb., se totiž „*výrazem ospravedlnitelný myslí oprávněný či omluvitelný, tj. sice negativní jev, avšak přinášející jiné výhody, které negativní vliv mohou převážit; lze se vyvinit. Ospravedlnitelné jednání tedy sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle*“.<sup>190</sup>
111. Úřad přitom nepochybně zájem obcí na tom, aby bylo provozování hazardních her v obcích regulováno, tj. nepochybně, že existuje legitimní cíl pro jejich regulaci. Způsob provedení regulace je potom v gesci každé obce, přičemž je třeba zohlednit, že existence legitimního cíle neospravedlňuje takový zásah obce, jenž je diskriminační vůči některým soutěžitelům působícím na trhu provozování hazardních her, aniž by pro takový zásah existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody. V případě, že obec reguluje obecně závaznou vyhláškou provozování hazardních her na vybraných místech v obci (individualizovaná regulace), je třeba posoudit, zda je takováto regulace přiměřená konkrétním místním podmínkám. Jak vyplývá z výše uvedeného, existenci legitimního cíle a ospravedlnitelné důvody nelze zaměňovat. Ospravedlnitelné důvody pro zásah do hospodářské soutěže lze spatřovat v přiměřeném zásahu do hospodářské soutěže, který nebude vykazovat prvky libovůle orgánu veřejné správy. V opačném případě by z dozoru Úřadu byla vyloučena veškerá činnost orgánů veřejné správy, v níž lze spatřovat legitimní cíl, což by představovalo rezignaci na zkoumání přiměřenosti jednání orgánů veřejné správy vůči legitimnímu cíli, jež sledují.
112. Úřad proto zkoumal, zda jednání města směřovalo být jen k potencionálnímu narušení hospodářské soutěže. Regulace hazardních her prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce je s to negativním způsobem zasáhnout do hospodářské soutěže na trhu provozování hazardních her. Úřad přitom přihlíží k tomu, že s jakoukoli formou regulace hazardních her může být spojeno omezení hospodářské soutěže na daném trhu, spočívající například ve zvýhodnění některých provozovatelů hazardních her oproti jiným nebo ve vyloučení

<sup>190</sup> Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 293/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 135/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zadávání veřejných zakázek, Dostupná na: <https://www.beck-online.cz>.

některých provozovatelů hazardních her 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, tedy zda narušila soutěž bez objektivně ospravedlnitelných důvodů, a tím v rozporu se zákazem formulovaným v § 19a odst. 1 ZOHS.

113. Úřad je toho názoru, že k narušení soutěže na trhu provozování hazardních her, může dojít, pokud se obec rozhodne provozování hazardních her na svém území omezit. Aby takové omezení nebylo v rozporu se ZOHS, je nezbytné, aby obec přijala objektivní, nediskriminační a předem známá pravidla, na jejichž základě bude regulace provedena. Proto se Úřad zabýval otázkou, zda město Ostrava při regulaci hazardních her Vyhláškou 8/2015 stanovilo objektivní a nediskriminační kritéria, na jejichž základě vybralo místa, v nichž lze provozovat hazardní hry, a zda tato kritéria byla soutěžitelům, jež chtějí působit na trhu provozování hazardních her, předem známá.

### V. 3. 5. 1 Vyhláška 8/2015

#### *Posouzení Vyhlášky 8/2015 z hlediska úrovně města Ostravy*

114. Přílohy č. 1, 2 a 3 Vyhlášky 8/2015 obsahovaly seznam adresních míst, na kterých bylo na území města možné provozovat konkrétní druhy hazardních her. Jednalo se o 43 adresních míst, která se nacházela v celkem jedenácti městských obvodech (Krásná Pole, Lhotka, Mariánské Hory a Hulváky,<sup>191</sup> Martinov, Michálkovice, Moravská Ostrava a Přívoz, Nová Bělá, Petřkovice, Pustkovec, Radvanice a Bartovice, Stará Bělá). V dalších dvou městských obvodech (tj. Ostrava – Jih a Poruba) bylo povoleno provozování hazardní hry bingo na celém jejich území. V ostatních městských obvodech platil úplný zákaz provozování hazardních her (podrobně viz bod 24 tohoto rozhodnutí).
115. Za účelem posouzení souladu Vyhlášky 8/2015 s § 19a ZOHS Úřad město požádal o sdělení kritérií, která stanovilo pro výběr adresních míst. Město uvedlo, že stanovení kritérií pro výběr adresních míst, kde bylo možné provozovat hazardní hry, bylo přeneseno při přípravě Vyhlášky 8/2015 městem Ostravou na samotné městské obvody, které pro své území a svou lokalitu samostatně tato kritéria dle svých znalostí, stavu a situace místního pořádku zvolily a dle nich na svém území provedly výběr míst uvedených ve Vyhlášce 8/2015. K tomu Úřad uvádí, že ačkoliv město uvedlo, že stanovení kritérií pro výběr adresních míst do Vyhlášky 8/2015 bylo přeneseno na jednotlivé městské obvody, jen obec má dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích (resp. § 12 zákona o hazardních hrách) a dle § 10 písm. a) obecního zřízení pravomoc regulovat provozování hazardních her na svém území. Tuto skutečnost zdůraznil i NSS v rozhodnutí ze dne 13. července 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76.
116. NSS se v citovaném rozsudku zabýval zákonností Vyhlášky 11/2011.<sup>192</sup> Město Ostrava v řízení před NSS uvedlo, že hlavním kritériem přijaté úpravy bylo naplnění požadavků

<sup>191</sup> Pozn. Úřadu: V případě městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky bylo provozování hazardních her upraveno pouze v příloze č. 3 Vyhlášky 8/2015.

<sup>192</sup> Pozn. Úřadu: Ačkoliv Vyhláška 11/2011 není předmětem tohoto správního řízení, město postupovalo shodně jako u Vyhlášky 8/2015 v tom, že pověřilo městské obvody ke stanovení kritérií za účelem regulace provozování hazardních her obsažených v obecně závazné vyhlášce.

městských obvodů. K tomu NSS v rozsudku uvedl, že takové odůvodnění nepovažuje za dostatečné, neboť nespecifikuje použitá kritéria. Podrobněji pak NSS ve výše uvedeném 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, legitimitu rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. Nevylučuje svévoli na straně městské části, která by se následně převzetím jejího návrhu do obecně závazné vyhlášky přenesla.“*

117. V souladu s uvedenými závěry NSS nepovažuje Úřad odůvodnění města za dostatečné, neboť pouze město je oprávněno rozhodovat o regulaci hazardních her, přičemž mu nic nebrání, aby v rámci regulace vyvážilo i specifické potřeby svých jednotlivých městských obvodů avizované jejich orgány. Jak dále plyne z výše citovaného rozhodnutí NSS: *„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 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.“* S ohledem na sdělení města, že stanovení kritérií pro výběr adresních míst, kde bylo možné provozovat hazardní hry, bylo přeneseno na samotné městské obvody, Úřad zkoumal, jak k regulaci hazardních her přistoupily jednotlivé městské obvody a zda bylo městem zajištěno, aby byla na jeho území aplikována jednotná pravidla (avšak reflektující místní specifičnost jednotlivých městských obvodů) pro výběr adresních míst, ve kterých mohly být provozovány hazardní hry.
118. Ze skutečností uvedených v bodě 114 tohoto rozhodnutí plyne, že k regulaci hazardních her jednotlivé městské obvody přistoupily rozdílně, což odpovídá záměru města, které uvedlo, že dalo městským obvodům možnost, aby samy navrhly úpravu hazardních her na svém území s ohledem na charakter městského obvodu či na odlišné zkušenosti s hazardními hrami v minulosti, neboť město Ostrava je specifické svým uspořádáním, kdy mezi jednotlivými 23 městskými obvody jsou velké rozdíly například z hlediska geografického a sociálního (blíže viz bod 29 tohoto rozhodnutí).
119. Z informací poskytnutých městem však dále vyplývá, že základním motivem celé regulace bylo výrazné omezení provozu hazardních her, které se projevilo zamezením jakéhokoli rozšiřování míst, kde byly či mohly být hazardní hry provozovány. Proto za situace, kdy některý z městských obvodů případně regulaci přímo sám nad rámec této minimální míry

nepožadoval, v souladu s tímto záměrem město navrhovalo „zakonzervování stavu“ (tedy povolení provozování hazardních her ve stávajících provozovnách) a stanovení adresních míst probíhalo na základě interní komunikace (viz bod 39 tohoto rozhodnutí). V souladu s tímto postojem pak město nevyhovělo požadavkům městského obvodu Martinov a městského obvodu Radvanice a Bartovice, které stanovení konkrétních adresních míst na svém území nechtěly.

120. S výjimkou případů, kdy městské obvody požadovaly na svém území nulovou toleranci či specifický způsob regulace, tak mělo dojít k zachování stávajícího stavu provozování hazardních her, k tzv. „fixaci“, kterou město stanovilo jako minimální formu regulace. Přesto však z materiálů obdržných od města a městských obvodů plyne, že ne ve všech městských obvodech, které stav provozování hazardních her fixovaly, byl tento požadavek města dodržen. Příkladem je již výše uvedený městský obvod Martinov, v rámci kterého byly do Vyhlášky 8/2015 zaneseny všechny provozovny, ve kterých připadala v úvahu možnost provozování hazardních her a tedy ne na všech adresních místech v městském obvodu Martinov uvedených ve Vyhlášce 8/2015 se reálně hazardní hry v době přijímání této vyhlášky provozovaly (viz bod 61 tohoto rozhodnutí). V případě městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz bylo jedno adresní místo (28. října 205/45) do návrhu městského obvodu zařazeno, ačkoliv nesplňovalo kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her, a následně jej město zařadilo i do Vyhlášky 8/2015 (viz bod 62 tohoto rozhodnutí). Lze proto uzavřít, že ani v tomto směru město Ostrava nezajistilo, aby byl respektován jím uváděný základní účel regulace spočívající v omezení provozu hazardních her (tj. nezařazení adresních míst, na kterých v době výběru adresních míst nebyly hazardní hry provozovány, do příloh Vyhlášky 8/2015) a zamezení jakéhokoli rozšiřování míst, kde mohly být hazardní hry provozovány.
121. Město dále obhajovalo použité kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her tím, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11 vyplývá, že město (v případě města Ostravy městské obvody) má právo vymezit místa na základě dosavadní dobré zkušenosti se stávajícími hernami (resp. všemi typy provozoven) a také právo nerozšiřovat takto vymezená místa o nové adresy. Ústavní soud v předmětné věci řešil protiprávnost obecně závazné vyhlášky statutárního města Kladna regulující provozování hazardních her na svém území. Tato vyhláška určila konkrétní adresní místa, kde lze provozovat hazardní hry, přičemž stanovila kritérium vzdálenosti od škol a zároveň zakázala provozování hazardních her provozovnám, které v minulosti narušovaly veřejný pořádek. V uvedeném nálezu Ústavní soud uvádí: *„Pokud jde o kritérium předchozího porušování právních předpisů při provozování VHP, jde nepochybně o kritérium, které je podřaditelné pod pojem veřejného pořádku, za jehož účelem je obec oprávněna k regulaci. Pokud v minulosti na určitých místech docházelo provozovateli VHP k porušování právních předpisů, pak je možné, aby obec tuto negativní zkušenost promítla do vymezení míst, v nichž si nepřeje ani provozování VLT. Stanovením těchto míst v obecně závazné vyhlášce ostatně obec primárně nesměřuje vůči konkrétnímu provozovateli, neboť tento zákaz platí pro kohokoliv, kdo by chtěl na daném místě v budoucnu VLT<sup>193</sup> umístit a provozovat.“* Ústavní soud tedy o právu nerozšiřovat vymezená místa o nové adresy v nálezu nehovoří,

<sup>193</sup> Pozn. Úřadu: Jedná se o videoloterní terminály, přičemž v rozhodnutí je využívána zkratka IVT.

zmiňuje se toliko o možnosti obce zakázat provozování hazardních her na konkrétní adrese, pokud bylo spojeno s narušováním veřejného pořádku. Úřad se tedy neztotožňuje s tvrzením účastníka řízení, že dle citovaného rozhodnutí Ústavního soudu má obec právo nerozšiřovat vymezená adresní místa uvedená ve vyhlášce regulující hazardní hry o nové adresy.

122. Účastník řízení zároveň tvrdil, že existoval jasně stanovený postup pro vyřízení případných žádostí o změnu Vyhlášky 8/2015, ve kterém město od jednotlivých městských obvodů vyžadovalo, aby při vyhodnocování žádostí vycházely z předem daných, racionálních, dostatečně konkrétních a jasných důvodů, tak jak byly definovány ve Studii (viz bod 47 tohoto rozhodnutí). Samotná Studie však neobsahovala jednoznačné závěry, kterými by se měly městské obvody řídit. Společnost AP & PARTNER CONSULTING, a.s. ve Studii uvedla možné varianty regulace provozování hazardních her na území města Ostravy, přičemž navrhla způsob regulace hazardních her s využitím rozdělení města do jednotlivých zón. Tento návrh regulace však neodpovídal regulaci přijaté Vyhláškou 8/2015, město, resp. městské obvody tedy nemohly při posuzování žádostí vycházet ze závěrů Studie. Existenci postupu pro vyřízení případných žádostí o změnu Vyhlášky 8/2015 nebylo možné reálně potvrdit, jelikož město od účinnosti Vyhlášky 8/2015 doposud nevyhovělo žádné žádosti nových zájemců o provozování hazardních her na území města. Účastník řízení sice tvrdí, že těmto žádostem nebylo vyhověno z důvodu vedení tohoto správního řízení a neprovedení zamýšleného vyhodnocení stavu, který přinesla Vyhláška 8/2015 (dle města měly být žádosti vyřízeny po vyhodnocení prvního pololetí účinnosti této vyhlášky), dle Úřadu však město nemělo nastaven žádný mechanismus pro projednání a posouzení žádostí o dalších zařazení adresních míst do Vyhlášky 8/2015, čemuž nasvědčují i odpovědi zaslané žadatelům městem či městskými obvody.
123. K městským obvodům, v rámci kterých byla zvolena podoba regulace formou tzv. „nulové tolerance“, tedy úplného zákazu provozování hazardních her, lze uvést, že v souladu se závěry uvedenými ve Stanovisku Úřad ze soutěžního hlediska nepovažuje za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu hazardních her na svém území. Město Ostrava však Vyhláškou 8/2015 nezakázalo hazardní hry na celém svém území, ale pouze v některých městských obvodech. Touto problematikou se rovněž zabýval NSS ve věci regulace hazardních her provedené statutárním městem Brnem, kdy v rozhodnutí ze dne 14. prosince 2017, č. j. 2 As 230/2017-45 uvedl, že příslušné zastupitelstvo využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu hazardních her na území celých, byť vybraných městských částí. Dle NSS tak: *„Město přistoupilo k plošnému zákazu, 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.“* Úřad se zabýval tím, jaké důvody měly jednotlivé městské obvody pro volbu plošného zákazu hazardních her na svém území, kdy se zpravidla jednalo o zajištění veřejného pořádku, ochranu dětí, mládeže a dalších sociálně slabých a snadno ovlivnitelných nebo nevyzrálých osob od negativních vlivů plynoucích z provozování hazardních her a snahu předejít nežádoucím patologickým jevům spojeným s hazardními hrami. Město pak těmto návrhům městských obvodů bez dalšího vyhovělo. Ačkoliv je tento způsob regulace neproblematický v rámci jednotlivého městského obvodu (jak ostatně plyne i z uvedeného rozhodnutí NSS

č. j. 2 As 230/2017-45, neboť plošný zákaz dopadá na všechny současné i potenciální provozovatele v rámci daného městského obvodu stejně), již není zajištěn *jednotný metr pro posuzování situace na celém území města*, tak jak je požadováno ve výše uvedeném rozhodnutí NSS č. j. 1 As 5/2017-76. S ohledem na povahu důvodů, které uvedené městské obvody vedly ke zvolení úplného zákazu regulace hazardních her na jejich území, je přitom zřejmé, že tyto důvody se vztahují k problematice hazardních her obecně a neváží se na konkrétní lokality, tedy městem nebylo racionálně zdůvodněno, proč právě v uvedených městských obvodech byla nulová tolerance opodstatněná a v jiných už nikoliv.

124. Jak již bylo uvedeno výše, na území městských obvodů Poruba a Ostrava – Jih byla povolena výlučně sázková hra dle § 2 písm. g) zákona o loteriích (bingo), a to na celém území těchto městských obvodů. Povolení tohoto druhu hazardní hry bylo dotčenými městskými obvody zdůvodněno jeho nižší škodlivostí. K úpravě binga pak lze uvést to stejné, co v případě nulové tolerance, neboť taktéž nebylo zřejmé, z jakého důvodu mohl být tento druh hazardní hry povolen na celém území těchto dvou městských obvodů, ale již ne na celém zbývajícím území města (kdy v případě ostatních městských obvodů, které nepřistoupily k nulové toleranci, bylo možné bingo provozovat pouze na adresních místech vyjmenovaných v příloze č. 2 Vyhlášky 8/2015). Město rovněž nezdůvodnilo, proč bylo na území těchto městských obvodů povoleno provozování právě binga a již ne dalších druhů hazardních her (tedy čím se situace v těchto městských obvodech lišila od situace v ostatních městských obvodech, kde byly tyto jiné druhy hazardních her povoleny). Město tak v souladu s rozhodnutím NSS č. j. 1 As 5/2017-76 nezdůvodnilo, jakým způsobem byl v rámci regulace zajištěn jednotný metr pro posuzování situace na celém území města.
125. Odlišná úprava regulace se dále týkala městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz a městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky. Jak bylo výše shrnuto, v případě městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz bylo provozování hazardních her vymezených v přílohách č. 1, 2 a 3 Vyhlášky 8/2015 povoleno pouze v provozovnách typu kasino. Takto bylo dle sdělení městského obvodu postupováno, neboť již ve Vyhlášce 11/2011 byl zakázán provoz hazardních her v hernách a v pohostinských zařízeních na jeho území. Stejně tak v případě městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky tento požadoval, jak plyne ze zápisu ze zasedání zastupitelstva města ze dne 10. října 2015 (blíže viz bod 41 tohoto rozhodnutí), aby na jeho území byly povoleny pouze sázkové hry v kasinu (bez možnosti provozování technických zařízení) na jednom stávajícím místě ve městském obvodu (Kasino Kartáč na adresním místě 28. října 435/213). Z odpovědi městského obvodu na žádost společnosti BONVER WIN, a.s. přitom plyne, že městský obvod považuje kasina za přijatelnější z hlediska veřejného zájmu než herny, neboť jsou obtížněji přístupná pro problémové osoby a zároveň zdůraznil, že bylo toto kritérium ve Vyhlášce 8/2015 využito i pro městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz (viz bod 63 tohoto rozhodnutí). Z Vyhlášky 8/2015 ovšem plyne, že zatímco v případě městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz bylo umožněno provozování všech Vyhláškou 8/2015 povolených druhů hazardních her (dle přílohy č. 1, 2 a 3) s podmínkou, že budou provozovány v provozovně typu kasino, v případě městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky byly v provozovně typu kasino povoleny výlučně sázkové hry podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích (dle přílohy č. 3). Důvod pro odlišnou regulaci provozování hazardních her v těchto městských obvodech (jejich vzájemná odlišnost a odlišnost od zbývajících městských obvodů), nevyplýval ani ze žádných, městem či městskými obvody,

poskytnutých informací a dokumentů. Ze žádosti společnosti CASINO KARTÁČ Group a.s. [viz bod 72 písm. j) tohoto rozhodnutí] je navíc zřejmé, že se cítila být Vyhláškou 8/2015 omezena, neboť na adresním místě 28. října 435/213 v městském obvodu Mariánské Hory a Hulváky provozuje hazardní hry v kasinu a s ohledem na uvedení předmětného adresního místa pouze v příloze č. 3 [seznam adresních míst, na kterých bylo možné provozovat sázkové hry podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích] nemohla na uvedené adrese provozovat technické hry [tj. sázkové hry dle § 2 písm. e), l) a n) zákona o loteriích, loterie a jiné podobné hry dle § 2 písm. j) a §50 odst. 3 téhož zákona], zatímco na adresních místech, na kterých byla provozována další kasina (v městském obvodu Moravská Ostrava a Přívoz), bylo provozování technické hry umožněno. Lze tedy shrnout, že město nedoložilo, proč charakter městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky odůvodňoval odlišnou regulaci oproti městskému obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, resp. dalším městským obvodům. Specifičnost městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky jako důvod pro odchýlení se od jednotné koncepce regulace hazardních her tedy nebyla městem vysvětlena, přičemž ze shromážděných informací a podkladů nevyplývá, že by byla zkoumána.

126. Z informací poskytnutých městem či městskými obvody vyplývá, že město ve dvou případech neumožnilo provozování hazardních her na konkrétních adresních místech, která původně navrhovaly městské obvody, pro jejich blízkost k sousednímu městskému obvodu, na jehož území bylo provozování hazardních her zakázáno či omezeno. Konkrétně se jednalo o adresní místa Plzeňská 221/333 (městský obvod Stará Bělá) a Průběžná 3272 (městský obvod Martinov). V obecné rovině lze k tomuto kroku města uvést, že se jedná o oprávněný zásah města, jelikož plnilo svoji roli regulátora hazardních her na území města Ostravy. Ačkoliv město uvedlo, že volbu podoby regulace hazardních her ponechalo na jednotlivých městských obvodech, tak se tím nepřipravilo o tuto roli, která by měla spočívat především ve vytvoření obecného rámce regulace (jednotný metr pro posuzování situace na celém jeho území) při možnosti jeho transparentní modifikace vyvolané specifiky konkrétních obvodů, včetně stanovení a následného uplatnění principů pro úpravu regulace hazardu v případech, kdy může dojít k hraničním nesouladům (za účelem jejich odstranění).
127. Pokud chtělo město uplatnit korektiv spočívající v neumožnění provozování hazardních her na konkrétních adresních místech pro jejich blízkost k sousednímu městskému obvodu, na jehož území bylo provozování hazardních her zakázáno či omezeno, pak jej mělo nastavit dostatečně určitě tak, aby stávající i případní soutěžitelé, jež chtějí na vymezeném trhu působit, měli možnost se s ním seznámit a zároveň, aby bylo možné objektivně přezkoumat, zda jej konkrétní soutěžitel splňuje či nikoliv. Neumožnění provozování hazardních her v blízkosti městského obvodu, na jehož území je provoz hazardních her zakázán/omezen, považuje Úřad za neurčitý korektiv, neboť z takového vymezení není zřejmé, v jaké vzdálenosti od hranic dotčeného městského obvodu může provozovatel hazardní hry provozovat a v jaké již nikoli. Na základě takového vymezení není možné ze strany soutěžitele, který by zamýšlel umístit provozovnu na území města, vyhodnotit, zda se tato provozovna nachází v dostatečné vzdálenosti od dotčeného obvodu. Tento korektiv rovněž nebyl v době přijímání Vyhlášky 8/2015 soutěžitelům předem známý, jelikož byl v případě provozovny na adresním místě Plzeňská 221/333 uplatněn až v den jejího přijetí.



128. Úřad navíc ze shromážděných informací zjistil, že město nepostupovalo vždy jednotně, neboť tento korektiv v několika případech neuplatnilo, a tím se dopustilo diskriminace vůči provozovnám na adresních místech Plzeňská 221/333 a Průběžná 3272. Při hranicích s městskými obvody, které měly na svém území regulaci ve formě nulové tolerance či regulaci omezenou pouze na hazardní hru bingo, se totiž nacházelo více provozoven hazardních her; Úřad tak porovnal postup města u provozoven na následujících adresních místech:

*Plzeňská 221/333<sup>194</sup>*

129. V případě městského obvodu Stará Bělá byl předložen návrh na úpravu přílohy č. 1 a č. 2 Vyhlášky 8/2015 spočívající ve vyřazení adresního místa Plzeňská 221/333 (provozovna Dakota) s ohledem na skutečnost, že ve vzdálenosti cca 100 metrů od provozovny Dakota se na území městského obvodu Ostrava – Jih<sup>195</sup> (s městským obvodem Stará Bělá sousedícím) nachází další herna, která neměla být do Vyhlášky 8/2015 zařazena (resp. adresní místo, na kterém se nachází), přičemž byla vyjádřena obava, že by zachování provozovny Dakota mohlo být vykládáno jako diskriminační. Městský obvod Stará Bělá je obvodem spíše venkovského charakteru, přičemž uvedené místo bylo na hranici městského obvodu Ostrava – Jih, který je naopak výrazně městského charakteru, a nacházelo se v bezprostřední blízkosti sídlištní zástavby s vysokou hustotou obyvatel. Uvedené místo proto mělo větší souvislost s regulací přijatou pro sídlištní oblast městského obvodu Ostrava – Jih. Předložený návrh byl přijat a adresní místo Plzeňská 221/333 nebylo do Vyhlášky 8/2015 zařazeno.

*Průběžná 3272<sup>196</sup>*

130. V případě městského obvodu Martinov byla po provedení místního šetření ze seznamu navrhovaných adres městem vyňata adresa Průběžná 3272 z důvodu, že je umístěna přímo na hranici jednoho z největších městských obvodů - Poruby,<sup>197</sup> kde byly hazardní hry zakázány plošně (s výjimkou binga). Tato skutečnost byla vysvětlena tím, že městský obvod Martinov je obvodem spíše venkovského charakteru, přičemž uvedené místo bylo na hranici městského obvodu Poruba, který je naopak výrazně městského charakteru a nacházelo se v bezprostřední blízkosti sídlištní výstavby s vysokou hustotou obyvatel. Uvedené adresní místo tedy mělo větší provázanost s regulací přijatou pro sídlištní oblast městského obvodu Poruba.

*Kaminského 167/7,<sup>198</sup> Žižkovská 186/15<sup>199</sup>*

131. Z informací získaných od městského obvodu Nová Bělá plyne, že po přijetí Vyhlášky 8/2015 obdržel žádost městského obvodu Ostrava – Jih o vyřazení adresních míst Kaminského 167/7 a Žižkovská 186/15 (nacházejících se v městském obvodě Nová Bělá) z přílohy č. 1 a č. 2 Vyhlášky 8/2015 s odůvodněním, že v lokalitách, kde se nachází tato adresní místa, je

<sup>194</sup> Viz l.č. 874 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>195</sup> Viz l.č. 871 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>196</sup> Viz l.č. 875 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>197</sup> Viz l.č. 872 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>198</sup> Viz l.č. 879 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>199</sup> Viz l.č. 880 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

vysoká koncentrace dětí, centrum Charity pro sociálně slabou mládež ze sídliště Dubina a paneláková výstavba, kde žije řada mladých rodin se sociálními problémy. V daném případě se tedy také jednalo o provozovny na adresních místech, která sousedila s městským obvodem Ostrava – Jih (ten na svém území umožnil pouze provozování hazardní hry bingo), stejně jako v případě provozovny Dakota na adresním místě Plzeňská 221/333. Městský obvod Nová Bělá tuto žádost projednal a předložil městu návrh na vyřazení výše uvedených adresních míst v souladu se žádostí městského obvodu Ostrava – Jih. Město dne 8. prosince 2016 městskému obvodu Ostrava – Jih k jeho návrhu na vyřazení uvedených adresních míst sdělilo, že nemá v plánu zabývat se dalším omezováním hazardních her na území města až do doby, než bude moci reálněji vyhodnotit stav, který od 1. ledna 2017 přinese Vyhláška 8/2015.

132. Došlo tak k situaci, kdy dvě provozovny (na adresních místech Plzeňská 221/333 a Průběžná 3272) byly vyřazeny kvůli své poloze při hranici s většími městskými obvody, které provozování hazardních her (s výjimkou binga) na svém území nechtěly, ale další dvě provozovny na adresních místech Kaminského 167/7 a Žižkovská 186/15 byly do Vyhlášky 8/2015 zařazeny a následně v ní ponechány, ačkoliv i v případě těchto dvou adresních míst se (dle vyjádření městského obvodu Ostrava – Jih) jednalo o lokality přirozeně spadající do katastrálního území Dubina u Ostravy, tedy v bezprostřední blízkosti městského obvodu Ostrava – Jih (jako adresní místo Plzeňská 221/333).

*17. listopadu 3209,<sup>200</sup> Opavská 42/117<sup>201</sup>*

133. Úřad zjistil, že rovněž adresní místo 17. listopadu 3209<sup>202</sup> (městský obvod Martinov) a adresní místo Opavská 42/117 (městský obvod Pustkovec) leží v těsné blízkosti městského obvodu Poruby, stejně jako adresní místo Průběžná 3272 (v městském obvodu Martinov), přesto však byla městem do Vyhlášky 8/2015 zařazena.

*Briketářská 228/4,<sup>203</sup> Štěpničkova 2A<sup>204</sup>*

134. Město dále neuplatnilo rovný přístup i s ohledem na zařazení adresních míst Briketářská 228/4 a Štěpničkova 2A (městský obvod Michálkovice) do Vyhlášky 8/2015, ačkoliv se nacházela při hranici s městským obvodem Slezská Ostrava,<sup>205</sup> v němž byla zvolena regulace hazardních her formou nulové tolerance.

135. Lze tedy shrnout, že město akceptovalo návrh na vyřazení provozoven na adresních místech Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 z důvodu jejich blízkosti k městským obvodům, na jejichž území byly hazardní hry zakázány či omezeny, a nezařadilo je do Vyhlášky 8/2015, avšak neuplatnilo stejný korektiv v případě provozoven na adresních místech Kaminského 167/7, Žižkovská 186/15, 17. listopadu 3209, Opavská 42/117, Briketářská 228/4 a Štěpničkova 2A

<sup>200</sup> Viz l.č. 876 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>201</sup> Viz l.č. 881 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>202</sup> Pozn. Úřadu: Ve Vyhlášce 8/2015 bylo toto adresní místo uvedeno jako Zadní Padělky 3209, což bylo městem vysvětleno jako písařská chyba spojená s nesprávnou identifikací adresy ze strany městského obvodu Martinov (viz bod 44 tohoto rozhodnutí).

<sup>203</sup> Viz l.č. 877 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>204</sup> Viz l.č. 878 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>205</sup> Viz l.č. 873 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

navzdory obdobné teritoriální situaci, v jaké se uvedené provozovny nacházely. Město tedy postupovalo v případě provozoven na adresních místech Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 diskriminačně, jelikož ve vztahu ke kritériu blízkosti provozovny k městskému obvodu s přísnější regulací neuplatnilo jednotný metr regulace hazardních her v případě tohoto kritéria. S ohledem na to, že město do Vyhlášky 8/2015 zařadilo výše uvedená adresní místa, je zjevné, že se nezabývalo tím, zda je daný korektiv (převzatý městem z iniciativy městských obvodů Ostrava – Jih a Poruba) uplatňován plošně a rovným způsobem na celém území města.

136. Dalším požadavkem na regulaci provozování hazardních her obcemi formou obecně závazných vyhlášek je, aby byly založeny na předem známých kritériích. Úřad se proto zabýval tím, zda byla kritéria pro výběr adresních míst stanovených v přílohách č. 1, 2 a 3 Vyhlášky 8/2015 předem známá. Město v přípise ze dne 30. listopadu 2016 Úřadu sdělilo, že subjekty dotčené Vyhláškou 8/2015 měly možnost seznámit se s navrhovanou regulací a v dostatečném časovém předstihu se musely být schopny připravit na dopady regulace, jelikož se jednání Pracovní skupiny účastnili i zástupci České komory loterního průmyslu a dalších subjektů (podrobně viz bod 35 tohoto rozhodnutí), kteří byli seznámeni s návrhem regulace včetně možnosti plošného zákazu provozování hazardních her s tím, že o tomto návrhu přislíbili informovat ostatní provozovatele i majitele a nájemce heren a kasin. Dle města byl účastníkům Pracovní skupiny předložen návrh obecně závazné vyhlášky dne 4. září 2013. K žádosti Úřadu město předložilo návrhy obecně závazných vyhlášek regulujících provoz hazardních her, vytvořené za období existence Pracovní skupiny, přičemž návrh ze dne 22. srpna 2013 (tj. poslední návrh vyhlášky před jednáním Pracovní skupiny dne 4. září 2013) obsahoval v příloze 169 adresních míst na území města Ostravy. Úřad proto nesouhlasí s tvrzením účastníka řízení, že se subjekty dotčené Vyhláškou 8/2015 měly možnost seznámit s navrhovanou regulací a v dostatečném časovém předstihu se musely být schopny připravit na dopady regulace, jelikož návrh obecně závazné vyhlášky, který byl předložen na jednání Pracovní skupiny dne 4. září 2013, zdaleka neodpovídal znění Vyhlášky 8/2015, neboť návrh obecně závazné vyhlášky počítal se 169 povolenými adresními místy, kdežto Vyhláška 8/2015 povolila provozování hazardních her pouze na 43 adresních místech. Tomu odpovídá i sdělení města, které uvedlo, že návrh vyhlášky ze dne 22. srpna 2013 nebyl v této podobě radě města předložen (viz bod 48 tohoto rozhodnutí).
137. Úřad v souladu se závěry NSS nepovažuje odůvodnění města Ostravy za dostatečné. Tím, že město toliko převzalo návrhy městských obvodů, byla regulace provozování hazardních her Vyhláškou 8/2015 aplikována různě na území jednotlivých městských obvodů. Město přitom nepředložilo racionální argumenty, kterými by odůvodnilo, proč právě jím uvedené lokality (resp. městské obvody) mají odlišný režim od jiných lokalit (městských obvodů). Ačkoliv specifičnost městských obvodů byla hlavním argumentem města pro rozdílnou regulaci, tak z informací získaných od města a městských obvodů nelze dovodit, že by byla podložena konkrétními skutečnostmi (objektivními argumenty); vychází spíše z postoje městských obvodů k hazardním hrám. Z poskytnutých informací navíc nelyne, že by město kontrolovalo a sjednotilo regulaci hazardních her a k čemu se při ní bude přihlížet s ohledem na specifičnost městských obvodů. Na celém území města tak nebyla aplikována jednotná pravidla pro výběr adresních míst, ve kterých mohly být provozovány hazardní hry. Městem

zvolená regulace tedy nebyla postavena na objektivních, racionálních a nediskriminačních důvodech, a byla projevem neodůvodněné libovůle či nerovného zacházení.

*Posouzení Vyhlášky 8/2015 z hlediska úrovně jednotlivých městských obvodů*

138. Postup obce při stanovení konkrétních adresních míst v obecně závazné vyhlášce, kde je provozování hazardních her povoleno, musí vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže je nezbytné pro dosažení legitimního cíle. Rovněž musí obec vysvětlit, podle jakého kritéria byla vybrána právě tato konkrétní adresní místa, a musí rovněž prokázat, že zvoleným postupem nedochází k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí, ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. Požadavky na podobu regulace shrnul již Ústavní soud v nálezu 56/10, ve kterém konstatoval, že „*Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o **racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám**, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost [...] takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.*“
139. Jelikož účastník řízení uvedl, že stanovení kritérií pro výběr adresních míst ve Vyhlášce 8/2015 bylo přeneseno na jednotlivé obvody, které samy navrhly úpravu provozování hazardních her na svém území, je pro komplexní posouzení vytykaného jednání města Ostravy nutné posoudit i kritéria stanovená jednotlivými městskými obvody.
140. V případě městských obvodů Krásná Pole, Lhotka, Michálkovice, Nová Bělá, Petřkovice, Pustkovec, Stará Bělá a Radvanice a Bartovice bylo jediným kritériem pro výběr adresních míst uvedených v přílohách Vyhlášky 8/2015 zachování stávajícího stavu provozování hazardních her. Ačkoliv městský obvod Lhotka sdělil, že kritériem pro výběr adresních míst byla vhodnost objektu pro zajištění provozování hazardních her v zástavbě rodinných domů, tak zároveň uvedl, že se na jeho území nacházelo pouze jedno adresní místo, kde bylo možné hazardní hry provozovat. Z přehledu města o stavu hazardních her před přijetím Vyhlášky 8/2015 pak plyne, že městský obvod právě toto místo, na kterém byly loterie před přijetím vyhlášky provozovány, následně vybral a město ho do vyhlášky zařadilo. Městské obvody Moravská Ostrava a Přívoz a Mariánské Hory a Hulváky uplatnily kromě kritéria zachování stávajícího stavu provozování hazardních her také další kritéria a budou proto rozebrána samostatně.
141. Obecně lze k regulaci provozování hazardních her, kdy výběr konkrétních adresních míst byl učiněn (výlučně či ve spojení s dalšími kritérii) na základě kritéria zachování stávajícího stavu provozování hazardních her, uvést následující. Pokud se město na svém území rozhodne „zafixovat“ situaci na trhu, musí zároveň prokázat, jakým způsobem bylo zajištěno, aby zvoleným postupem nedošlo k diskriminaci těch soutěžitelů, kteří by na vymezený trh zamýšleli vstoupit. Město se však touto otázkou vůbec nezabývalo, neboť nestanovilo žádný mechanismus pro projednání žádostí o zařazení dalšího místa mezi adresní místa povolená Vyhláškou 8/2015 a předem známá kritéria, dle kterých by se postupovalo v případě, že by měl zájem na vymezený trh provozování hazardních her vstoupit nový soutěžitel na

adresním místě neuvedeném v přílohách Vyhlášky 8/2015. Úřad tedy shrnuje, že „zafixování“ míst, na nichž se nacházejí provozovny k určitému datu, za situace kdy město nestanovilo žádná objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr těchto míst a nenastavilo ani žádný postup (či mechanismus) pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování hazardních her na území města, působí diskriminačně, neboť značně zvyhodňuje soutěžitele, kteří na vymezeném trhu v dané době již působí.

#### *Moravská Ostrava a Přívoz*

142. Městský obvod stanovil kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her, konkrétního druhu provozovny (kasino) a kritérium umístění provozovny v centrální části a mimo obytné zóny městského obvodu. Na základě provedené kontroly bylo zjištěno, že tato kritéria splňuje 8 adresních míst, přičemž městský obvod navíc navrhnul zařazení dalšího adresního místa do Vyhlášky 8/2015 (adresní místo 28. října 205/45), které nespĺňovalo kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her. K tomuto postupu bylo zdůvodněno, že dané místo v centrální části by v případě znovuotevření provozovny splňovalo podmínky pro zřízení lukrativního kasina.
143. Úřad se obrátil na městský obvod s žádostí o vysvětlení, jakým způsobem bylo kritérium umístění provozovny v centrální části a mimo obytné zóny městského obvodu vymezeno. Dle sdělení městského obvodu bylo vymezení centrální části stanoveno z historického pohledu vnímání centra jako oblast Masarykova náměstí<sup>206</sup> a jeho okolí, přičemž toto chápání centrální části městského obvodu je obecně známo. Obytné zóny byly jednotlivě posuzovány z pohledu místních znalostí a pořádku, soustředění obyvatelstva a situování bydlení.
144. Ke stanovení kritéria umístění provozovny v centrální části a mimo obytné zóny městského obvodu Úřad uvádí, že pokud město zamýšlelo nastavit toto teritoriální vymezení jako kritérium, dle kterého by byla vybírána adresní místa do příloh Vyhlášky 8/2015, pak mělo být nastaveno dostatečně určitě tak, aby případní soutěžitelé, jež chtějí na vymezeném trhu působit, měli možnost se s ním seznámit a zároveň aby bylo možné objektivně přezkoumat, zda jej konkrétní soutěžitel splňuje či nikoliv. Povolení provozování hazardních her pouze v centrální části a mimo obytné zóny městského obvodu tak Úřad považuje za neurčité kritérium, neboť z takového vymezení není zřejmé, jak rozsáhlé území je tím myšleno a kde končí jeho hranice. Na základě takového vymezení není možné ze strany soutěžitele, který by zamýšlel umístit provozovnu na území městského obvodu, jednoznačně vyhodnotit, zda se tato provozovna nachází na adresním místě v centrální části města a mimo obytné zóny, či nikoliv. V případě žádostí společností CBRE s.r.o. a FORBES Casino úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz společně pouze sdělil, že v návaznosti na usnesení zastupitelstva městského obvodu ze dne 27. června 2013 se žádostem nevyhovuje. Uvedené společnosti tedy nebyly ani dodatečně seznámeny s kritérii městského obvodu pro zařazení do příloh Vyhlášky 8/2015.<sup>207</sup>

<sup>206</sup> Viz l.č. 868 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>207</sup> Pozn. Úřadu: Úřadu bylo k těmto žádostem vysvětleno, že adresní místa nebyla v centrální části a v době rozhodování orgánů městského obvodu (27. června 2013) o seznamu povolených míst zde nebylo provozováno kasino.

145. Ve vztahu ke kritériu zachování stávajícího stavu provozování hazardních her Úřad poukazuje, že ačkoliv si městský obvod toto kritérium sám (resp. na základě minimálního standardu stanoveného městem) zvolil, tak se jím pak následně při výběru jednotlivých adresních míst neřídil. Jak totiž sám uvedl, zařadil do návrhu Vyhlášky 8/2015 adresní místo 28. října 205/45, kde v rozhodné době hazardní hry provozovány nebyly. Tuto skutečnost odůvodnil tím, že objekt na uvedeném adresním místě je umístěn v centrální části a v případě jeho znovuotevření by toto místo splňovalo svým dispozičním řešením podmínky pro zřízení lukrativního kasina.
146. Jelikož město převzalo návrh městského obvodu, aby hazardní hry mohly být provozovány pouze v provozovnách, které byly v té době kasiny, zafixovalo tak stav provozování hazardních her na území tohoto městského obvodu. Konkrétní adresní místa navíc vybralo zastupitelstvo tohoto městského obvodu již na základě usnesení ze dne 27. června 2013, tj. více než dva roky před přijetím Vyhlášky 8/2015. Také žádosti společnosti GOLDEN GASTRO SERVICE s.r.o. o možnost provozování kasina na adresním místě Musorgského 841/4<sup>208</sup> podané dne 1. srpna 2015 [tedy ještě před přijetím Vyhlášky 8/2015, viz bod 70 písm. b) tohoto rozhodnutí], postoupené městem městskému obvodu, nebylo vyhověno s poukazem na již dříve schválená místa provozování hazardních her v uvedeném usnesení zastupitelstva městského obvodu ze dne 27. června 2013, ačkoliv jinak by provozovna na tomto adresním místě splňovala všechna výše uvedená kritéria, neboť (i) společnost GOLDEN GASTRO SERVICE s.r.o. chtěla na adresním místě provozovat kasino a (ii) uvedené adresní místo se nacházelo v blízkosti Vyhláškou 8/2015 povoleného adresního místa Poděbradova 856/24,<sup>209</sup> a tedy logicky muselo splňovat kritérium umístění provozovny v centrální části městského obvodu, pokud jej splňovalo i adresní místo Poděbradova 856/4.<sup>210</sup> Seznam povolených kasin uvedených v usnesení zastupitelstva městského obvodu ze dne 27. června 2013 přitom obsahoval též adresní místo 28. října 205/45, ve kterém v době výběru adresních míst kasino provozováno nebylo, tedy stejně jako adresní místo Musorgského 841/4 nesplňovalo kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her (přitom adresní místo 28. října 205/45 bylo i přesto do Vyhlášky 8/2015 zařazeno).
147. Nadto je třeba zdůraznit, že ačkoliv se městský obvod v návaznosti na vyřízení žádosti odvolával na skutečnost, že jeho návrh ze dne 27. června 2013 je v legislativním procesu v orgánech města, a proto je o jeho konečné podobě oprávněno rozhodnout pouze Zastupitelstvo města Ostravy, tak městský obvod s městem o podobě budoucí Vyhlášky 8/2015 komunikoval, například dne 24. září 2015, kdy vydal nesouhlasné stanovisko k úpravě návrhu vyhlášky. Městský obvod se tak v situaci, kdy měl žádosti dalších potenciálních provozovatelů, kteří by splňovali stanovená kritéria městem před přijetím Vyhlášky 8/2015, mohl obrátit na město Ostravu s žádostí o změnu svého návrhu, obzvláště za situace, kdy příprava Vyhlášky 8/2015 započala prakticky již v roce 2012, kdy byla zřízena Pracovní skupina (viz bod 35 tohoto rozhodnutí), městský obvod v červnu 2013 vymezil

---

<sup>208</sup> Viz l.č. 869 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>209</sup> Viz l.č. 870 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>210</sup> Pozn. Úřadu: Adresní místo Poděbradova 856/24 je nepatrně více vzdáleno od Masarykova náměstí, které má představovat střed centrální části městského obvodu, než adresní místo Musorgského 841/4.

seznam adresních míst dle tehdejšího stavu provozování, ale samotná Vyhláška 8/2015 byla přijata až dne 14. října 2015 (a s účinností až od 1. ledna 2017).

148. Město tím, že přijalo návrh městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz a nestanovilo žádný postup či mechanismus pro nakládání se žádostmi o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015, který by se uplatnil v době její účinnosti, tak vytvořilo na jeho území situaci, kdy od června 2013 nemohlo vzniknout žádné nové kasino. Tímto jednáním tak mohlo dojít k diskriminaci společnosti GOLDEN GASTRO SERVICE s.r.o a společnosti FORBES Casino. I z odpovědi městského obvodu společnosti CBRE s.r.o. plyne, že skutečnost, že jejich žádost byla ze dne 12. června 2015, tedy po datu přijetí městským obvodem zdůrazňovaného usnesení ze dne 27. června 2013, bylo pro vyhodnocení žádosti městským obvodem zásadní, neboť v odpovědi se o žádných kritériích rozhodných pro výběr adresních míst (jako je kritérium umístění provozovny v centrální části městského obvodu) vůbec nezmiňuje [blíže viz bod 70 písm. a) tohoto rozhodnutí].<sup>211</sup> V době podání žádosti přitom konečná podoba Vyhlášky 8/2015 ještě nebyla zastupitelstvem města schválena.

#### *Mariánské Hory a Hulváky*

149. Městský obvod Mariánské Hory a Hulváky městu navrhnul, aby byl provoz hazardních her povolen pouze na adresním místě, na kterém bylo v době tohoto návrhu provozováno kasino. Městský obvod tak stanovil kritérium druhu provozovny, kritérium druhu hazardní hry [sázkové hry podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích] a kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her (viz bod 63 tohoto rozhodnutí). V době před schválením Vyhlášky 8/2015 tato kritéria splňovala jen jedna provozovna, a došlo tak k zafixování stavu provozování hazardních her na území tohoto městského obvodu. V souvislosti se stanoveným kritériem druhu hazardních her se Úřad obrátil na městský obvod s dotazem, z jakého důvodu přistoupil k plošnému zákazu provozování hazardních her s výjimkou sázkových her podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích, jež bylo možné ve smyslu přílohy č. 3 Vyhlášky 8/2015 provozovat na adresním místě 28. října 435/213. Úřad k předmětnému kritériu uvádí, že pokud se obec rozhodne některé druhy hazardních her zakázat a jiné na vymezených místech povolit, takové rozhodnutí musí být transparentní, předem známé, nediskriminační a mělo by vycházet z objektivního odůvodnění. Úřad dále uvádí, že není v jeho kompetenci, aby zkoumal míru nebezpečnosti konkrétního druhu hazardních her pro hráče či společnost. Městský obvod nicméně nezdůvodnil, proč městu navrhnul povolit výlučně provozování sázkových her podle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích, pouze uvedl, že k tomuto zákazu nepřistoupil, neboť k tomu nemá zákonnou pravomoc. Město přitom v tomto případě zcela vycházelo z návrhu městského obvodu.
150. Ke kritériu druhu provozovny se městský obvod vyjádřil též v odpovědi adresované společnosti BONVER WIN, a.s. ze dne 9. listopadu 2016, ve které uvedl, že považuje kasina za přijatelnější pro veřejný zájem než herny, neboť jsou obtížněji přístupná pro problémové osoby, a toto kritérium bylo ve Vyhlášce 8/2015 využito i pro centrální městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz (viz bod 63 tohoto rozhodnutí). Kritérium druhu provozovny považuje Úřad za objektivní a nediskriminační, neboť městský obvod zdůvodnil, proč přistoupil ke koncentraci provozování hazardních her pouze do provozoven typu kasino.

---

<sup>211</sup> Viz l.č. 49 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

Výběrem nejpřísnějšího právního režimu pro povolení provozování hazardních her tak město (resp. městský obvod) sledovalo legitimní cíl.

*Martinov*

151. Městský obvod dle svého vyjádření zvolil pro regulaci na svém území kritérium stávající existence provozovny, kde zákon o loteriích umožňoval provozování loterií. Z informací získaných od městského obvodu plyne, že v jedné provozovně nebylo možné provoz VHP či jiných hazardních her povolit z důvodu umístění odloučeného pracoviště základní umělecké školy a v dalších nebyla snaha o zavedení provozování hazardních her mj. z důvodu nedostatku prostor. Městský obvod tedy toto kritérium důsledně neuplatnil (resp. město, které návrh městského obvodu převzalo).

*Poruba a Ostrava – Jih*

152. V městských obvodech Poruba a Ostrava – Jih bylo rozhodnuto o tom, že zde bude povolena výlučně sázková hra podle § 2 písm. g) zákona o loteriích (bingo), která mohla být provozována bez omezení na celém území těchto městských obvodů. Dle vyjádření městského obvodu Poruba nebyla v provozování binga spatřována hrozba či riziko asociálního chování mládeže či dospělých (viz bod 57 tohoto rozhodnutí). Městský obvod Ostrava – Jih Úřadu sdělil, že není schopen hlouběji vysvětlit či doložit, z jakého důvodu bylo rozhodnuto o povolení výlučně sázkových her podle § 2 písm. g) zákona o loteriích, ale patrně u tohoto druhu hazardní hry nebyla spatřována tak vysoká společenská nebezpečnost jako u ostatních (viz bod 58 tohoto rozhodnutí). V obecné rovině Úřad nezpochybnuje právo obcí povolit v mezích § 12 zákona o hazardních hrách provozování pouze některého druhu hazardních her. Pokud se ovšem obec rozhodne některé druhy hazardních her zakázat a jiné na vymezených místech povolit, takové rozhodnutí musí být transparentní, předem známé, nediskriminační a mělo by vycházet z objektivního odůvodnění. Úřad dále uvádí, že není v jeho kompetenci, aby zkoumal míru nebezpečnosti konkrétního druhu hazardních her pro hráče či společnost. Za podstatné však považuje, zda město v dostatečném předstihu zveřejnilo svůj záměr, jakým způsobem hodlá provozování hazardních her na svém území regulovat tak, aby se o provozování mohli ucházet jak provozovatelé stávající, tak i ti, kteří mají zájem provozovat hazardní hry ve městě. Městským obvodem zvolený (a městem bez dalšího následně převzatý) způsob regulace nebyl předem známý, a tudíž nebyl pro soutěžitele předvídatelný.

*Městské obvody s nulovou tolerancí*

153. K úplnému zákazu provozování hazardních her na území městských obvodů Hošťálkovice, Hrabová, Nová Ves, Plesná, Polanka nad Odrou, Proskovice, Slezská Ostrava, Svinov, Třebovice a Vítkovice dle Vyhlášky 8/2015 lze uvést, že zákon o loteriích v § 50 odst. 4 obsahoval zmocnění, dle kterého mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce. Dle § 12 zákona o hazardních hrách může obec na základě jiného zákona (tj. obecního zřízení) vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj



malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno. K regulaci, která stanoví úplný zákaz provozování hazardních her, Úřad s odkazem na Stanovisko uvádí, že takto zvolený způsob regulace provozování hazardních her není z hlediska pravidel hospodářské soutěže problematický na úrovni jednotlivého městského obvodu. Tento závěr však již neplatí pro posouzení zvolené podoby nulové tolerance (tj. jen v některých městských obvodech) z hlediska úrovně města Ostravy bez bližšího podložení nezbytnosti právě tohoto způsobu regulace, tak jak bylo popsáno v bodě 123 tohoto rozhodnutí.

### **V. 3. 6 Dopad na soutěžitele působící na relevantním trhu, objektivně ospravedlnitelné důvody**

154. Město uvedlo, že nepovažuje Vyhlášku 8/2015 za diskriminační a v této souvislosti odkázalo i na vyjádření Ministerstva vnitra, které Vyhlášku 8/2015 shledalo v souladu se zákonem.<sup>212</sup> Město dále uvedlo, že považuje legisvakanci dobu u Vyhlášky 8/2015 za natolik dlouhou (více než čtrnáct měsíců), že žádný z provozovatelů s ohledem na rizikovost oboru, v němž podniká a jeho negativní vlivy na společnost, ani nemůže být regulací ve Vyhlášce 8/2015 v tomto smyslu jakkoli ve své hospodářské činnosti diskriminován a jakkoli ohrožen či zasažen.<sup>213</sup>
155. Úřad v tomto ohledu nesdílí názor účastníka řízení o tom, že Vyhláška 8/2015 není diskriminační, a to z následujících důvodů. Ačkoliv Ministerstvo vnitra posoudilo Vyhlášku 8/2015 tak, že je v souladu se zákonem, je pouze v kompetenci Úřadu posuzovat, zda postupem obce, která vydá obecně závaznou vyhlášku k regulaci provozování hazardních her na svém území, nedochází uplatňováním této regulatorní pravomoci ke zvýhodnění určitého soutěžitele či k jinému narušení hospodářské soutěže na území této obce ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS. Pouze Úřad je tedy oprávněn posoudit, zda zvolený způsob regulace na území města nenarušuje hospodářskou soutěž ve smyslu citovaného ustanovení ZOHS. Dále Úřad uvádí, že samotný fakt, že obecně závazná vyhláška obce má dlouhou legisvakanci dobu, neznamená, že takovýto právní akt nemůže zakládat diskriminaci soutěžitelů či jejich vyloučení z hospodářské soutěže bez objektivně ospravedlnitelného důvodu.

#### *Dopad na provozovatele hazardních her/loterií<sup>214</sup>*

156. Město postupem při regulaci hazardních her v Úřadem posuzovaném období od 1. ledna 2017 do 30. června 2019 zvýhodnilo provozovatele hazardních her na povolených adresních místech, neboť touto regulací „zafixovalo“ stav adresních míst, na nichž bylo možné provozovat hazardní hry, a vyloučilo možnost provozování hazardních her na jiných adresních místech, přičemž pro výběr míst povolených Vyhláškou 8/2015 nenastavilo

<sup>212</sup> Viz l.č. 12-13 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>213</sup> Viz l.č. 11 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>214</sup> Pozn. Úřadu: V této části rozhodnutí je zkratka „hazardní hry“ používána jen pro hazardní hry dle zákona o hazardních hrách, tedy nikoliv souhrnně i pro loterie dle zákona o loteriích.

předem známá, objektivní a nediskriminační kritéria a zároveň nestanovilo postup či mechanismus pro nakládání se žádostmi případných zájemců o vstup na trh provozování hazardních her na území města. Negativní dopad na provozovatele hazardních her (na soutěž mezi provozovateli hazardních her) spatřuje Úřad v následující skutečnosti. Zákon o hazardních hrách umožňuje obci v § 98 odst. 1 písm. c) žadateli, kterému bylo uděleno základní povolení k provozování příslušné hazardní hry, *nevydat povolení k umístění herního prostoru na určité adrese, bude-li toto umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce*. Pokud tedy město nemělo pro výběr míst provozování hazardních her předem stanovena objektivní kritéria, nemůže být zamítavé rozhodnutí o umístění herního prostoru vydané z důvodu *rozporu s obecně závaznou vyhláškou* objektivně ospravedlnitelné a nutně žadatele diskriminuje vůči jeho konkurentům působícím na takto (bez kritérií) do vyhlášky vybraných místech provozování hazardních her.

157. Stanovení povolených adresních míst ve Vyhlášce 8/2015 regulující provozování hazardních her na území města mělo přímý dopad na provozovatele, jež v době před účinností Vyhlášky 8/2015 provozovali loterie na jiných místech, než na těch, jež jsou touto vyhláškou povolena, jelikož ti byli nuceni ukončit provoz loterií (resp. hazardních her) na těchto místech poté, co jim bylo povolení k provozování loterií (resp. hazardních her<sup>215</sup>) v důsledku nabytí účinnosti Vyhlášky 8/2015 zrušeno. Jednalo se například o provozovatele loterií působící na adresách Plzeňská 221/333 a Nádražní 541/146. Provozovatelé hazardních her působící v provozovnách nacházejících se na povolených adresách tak byli v posuzovaném období bez objektivně ospravedlnitelného důvodu zvýhodněni oproti provozovatelům loterií, jež provozovali loterie na místech, která nebyla obecně závaznou vyhláškou povolena. Došlo tak ke znemožnění, nebo ke ztížení jejich působení na trhu provozování hazardních her ve městě Ostravě.
158. Potenciální zájemce o provozování hazardních her již navíc nemůže žádat o povolení k provozování v provozovně, ve které již provozuje hazardní hry jiný provozovatel (viz k tomu blíže část IV. tohoto rozhodnutí), tedy potenciální zájemci o provozování hazardních her měli v posuzovaném období ztíženou pozici pro výběr místa pro své případné budoucí podnikání, neboť mohli provozování hazardních her zahájit pouze na uvolněném adresním místě uvedeném ve Vyhlášce 8/2015 nebo na místě již obsazeném nějakým jiným provozovatelem, jež umožňovalo zřízení více samostatných oddělených herních prostorů.<sup>216</sup> Jelikož město po dobu účinnosti Vyhlášky 8/2015 seznam povolených adresních míst nijak nerevidovalo, případní zájemci o vstup na trh měli teoretickou možnost provozovat hazardní hry na některé z „uvolněných“ adres uvedených ve Vyhlášce 8/2015 (u nichž došlo k ukončení provozování hazardních her), nicméně na těchto adresách se již mohla nacházet provozovna jiného typu, nebo majitel budovy na této adrese nemusel mít nadále zájem prostory pronajímat pro účely provozování hazardních her. Potenciální zájemci tak byli při hledání vhodných prostor k umístění hazardních her limitováni výčtem

---

<sup>215</sup> Podle § 136 zákona o hazardních hrách jsou povolení podle zákona o loteriích považována za povolení dle zákona o hazardních hrách.

<sup>216</sup> Z dikce § 67 odst. 1 a 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách plyne, že za herní prostor může být považována celá budova, avšak je přípustné i umístění herního prostoru ve vymezené části budovy, tzn. konkrétní místnosti či souboru více místností.

povolených adresních míst a měli i ztíženou pozici pro to najít si prostory k umístění a provozování hazardních her na jiné adrese, které by pro ně případně mohly být vhodnější, jelikož město nestanovilo žádný mechanismus či kritéria, na jejichž základě by měly být žádosti o zařazení další provozovny na povolené adresní místo či o zařazení dalšího adresního místa posuzovány. Zájem o provozování hazardních her na území města přitom dosvědčují žádosti o zařazení adresních míst do Vyhlášky 8/2015 uvedené v části III. 5 tohoto rozhodnutí. Jednalo se například o žádost společnosti FORBES Casino o zařazení adresního místa Nádražní 541/146 nebo o žádost společnosti SYNOT TIP, a.s. o zařazení adresního místa Šubertova 4/1226 do Vyhlášky 8/2015 [viz bod 71 písm. c) a bod 72 písm. k) tohoto rozhodnutí].

159. Vyhláška 8/2015 měla rovněž dopad na provozovatele hazardních her CASINO KARTÁČ Group a.s., jež provozoval hazardní hry na adresním místě 28. října 435/213. Toto adresní místo, nacházející se v městském obvodu Mariánské Hory a Hulváky, bylo ve Vyhlášce 8/2015 uvedeno pouze v příloze č. 3, tedy zde nebylo možné provozovat technickou hru, zatímco kasina na území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz byla uvedena i v přílohách č. 1 a 2, a tedy zde bylo možné provozovat i technickou hru (viz bod 125 tohoto rozhodnutí). Město převzalo výběr adresních míst učiněný městským obvodem Mariánské Hory a Hulváky, aniž by požadovalo zdůvodnění zvoleného kritéria druhu hazardní hry. Takto provedenou regulaci nelze považovat za objektivní. Vzhledem k tomu, že město nedoložilo, proč charakter městského obvodu odůvodňuje odlišnou regulaci [povolení provozování pouze sázkových her dle § 2 písm. i) a m) zákona o loteriích], oproti městskému obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, resp. oproti dalším městským obvodům, byl provozovatel hazardních her na adresním místě 28. října 435/213 znevýhodněn oproti provozovatelům hazardních her (v kasinech) na území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz. Tento dopad je tedy projevem nejednotné regulace hazardních her na území města. Z informativního přehledu Ministerstva financí zařízení dle zákona o loteriích ke dni 31. října 2015 plyne, že společnost CASINO KARTÁČ Group a.s. měla na adresním místě 28. října 435/213 povoleny kromě sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) zákona o loteriích také IVT, VHP a lokální loterní systémy, které bylo možné provozovat pouze v případě zařazení do přílohy č. 1, a tedy nemohla po účinnosti Vyhlášky 8/2015 tyto hry nadále provozovat (po zrušení povolení Ministerstvem financí).
160. V důsledku regulace provedené Vyhláškou 8/2015 byl znevýhodněn provozovatel loterií na adresním místě Plzeňská 221/333, minimálně oproti provozovatelům loterií (resp. hazardních her) na adresních místech Kaminského 167/7, Žižkovská 186/15, 17. listopadu 3209, Briketářská 228/4, Štěpničkova 2A a Opavská 42/117, neboť adresní místo Plzeňská 221/333 nebylo do Vyhlášky 8/2015 zařazeno z důvodu těsné blízkosti těchto adresních míst k městským obvodům Poruba a Ostrava – Jih, které měly plošný zákaz provozování hazardních her s výjimkou binga. Jak však bylo popsáno výše v bodech 128 až 135 tohoto rozhodnutí, adresní místa Kaminského 167/7, Žižkovská 186/15, 17. listopadu 3209, Briketářská 228/4, Štěpničkova 2A a Opavská 42/117 byla taktéž v těsné blízkosti městských obvodů Poruba, Ostrava – Jih či městského obvodu Slezská Ostrava, který uplatňoval nulovou toleranci, a tedy v souladu se stanoveným korektivem města (viz blíže body 126 až 127 tohoto rozhodnutí) neměla být do Vyhlášky 8/2015 zařazena. Při řešení konfliktů zájmů dvou sousedních městských obvodů tak město neuplatnilo rovný přístup.

161. Vyhláškou 8/2015 byli dále zvýhodněni provozovatelé loterií (resp. hazardních her) na adresních místech na území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz uvedených v přílohách této vyhlášky oproti dalším provozovatelům loterií, jež se na území městského obvodu před účinností Vyhlášky 8/2015 v době výběru adresních míst nacházeli (viz bod 37 tohoto rozhodnutí), a kteří do nich zařazeni nebyli z důvodu nesplnění kritérií stanovených městským obvodem. Tato kritéria nicméně nebyla dostatečně určitá a nediskriminační (viz body 142 až 146 tohoto rozhodnutí). Jedná se například o provozovatele na adresních místech Nádražní 541/146 a Janáčkova 976/9.

*Ospravedlnitelné důvody*

162. Město uvedlo, že hlavním cílem regulace provozování hazardních her na jeho území je minimalizace negativního vlivu hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hazardních hrách, předcházení záporným jevům spojeným s hraním hazardních her, které ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších sociálně patologických jevů.
163. Úřad již výše konstatoval, že považuje cíl regulace provozu hazardních her městem Ostravou 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 tomto správním řízení prokázal, že město při výběru povolených adresních míst ve Vyhlášce 8/2015 nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který by existovaly objektivně ospravedlnitelné důvody.

**V. 3. 7 Vyhláška 8/2019**

164. Dnem 1. července 2019 nabyla účinnosti Vyhláška 8/2019, dle níž je provozování technické hry uvedené v § 42 a násl. zákona o hazardních hrách zakázáno na celém území města. Článek 1 Vyhlášky 8/2019 stanoví, že jejím předmětem je regulace a přijetí opatření k ochraně veřejného pořádku v souvislosti s provozováním hazardních her podle zákona o hazardních hrách a jejím cílem je omezení sociálně patologických jevů souvisejících s provozováním hazardních her, ochrana veřejného pořádku a vytvoření příznivých životních podmínek pro obyvatele a návštěvníky statutárního města Ostravy.
165. Úřad předně uvádí, že správní řízení bylo zahájeno pro možné porušení § 19a odst. 1 ZOHS, jež Úřad spatřuje v tom, že účastník řízení povolil provozování sázkových her vymezených v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a provozování loterií a jiných podobných her vymezených v § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, pouze na vybraných adresních místech stanovených v přílohách č. 1, 2 a 3 Vyhlášky 8/2015, účinné od 1. ledna 2017, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. V řízení Úřad prokázal, že město výběr míst, na nichž je možné dle Vyhlášky 8/2015 provozovat hazardní hry, neprovedlo dle takto stanovených kritérií. Proto se zabýval zejména tím, zda je možné považovat okamžik nabytí účinnosti Vyhlášky 8/2019 za ukončení protiprávního jednání města.

166. Město k regulaci hazardních her dle Vyhlášky 8/2019 v důvodové zprávě k této vyhlášce (viz bod 52 tohoto rozhodnutí) uvedlo, že úplný a výlučný zákaz technických her na celém území města je přiměřený sledovanému cíli a objektivně odůvodnitelný, přičemž opatření lze považovat za nediskriminační, neboť plošný zákaz technických her se týká všech soutěžitelů. Město v důvodové zprávě zároveň zdůvodňuje zákaz pouze technické hry a nikoliv ostatních druhů hazardních her. Provozování živé hry město nepovažuje za rizikové, jelikož může být provozována pouze v kasinech, na jejichž provozování klade zákon o hazardních hrách přísnější požadavky, přičemž náchylnost ke vzniku problémového hráčství je výrazně nižší než u technické hry. Dle města bingo a turnaje malého rozsahu zaujímají marginální podíl a jejich společenská nebezpečnost je velmi nízká.<sup>217</sup> Úřad má za to, že město bylo při regulaci hazardních her ve Vyhlášce 8/2019 na svém území vedeno racionálními důvody a tuto regulaci lze považovat za objektivně ospravedlněnou, a to z následujících důvodů:
167. Postup města musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže (zde omezení možnosti provozovat na území obce 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. Město musí zároveň splnit podmínku, že regulací nejsou zvýhodněni bez objektivně ospravedlnitelných důvodů určití soutěžitelé a nedochází tak k narušení hospodářské soutěže.
168. Úřad po posouzení Vyhlášky 8/2019 konstatuje, že nová regulace hazardních her upustila od vymezování konkrétních adresních míst, na kterých je možné provozovat hazardní hry. Město se rozhodlo dosáhnout stanoveného legitimního cíle na území města úplným zákazem provozování technické hry jako hazardní hry pro spotřebitele nejdostupnější a současně pro ně i nejrizikovější z hlediska negativních sociálních a protispolečenských dopadů, a upustilo tak od dosavadního způsobu regulace, kdy stanovilo konkrétní adresy, ve kterých bylo možné provozovat hazardní hry, aniž by výběr těchto míst, na nichž lze provozovat hazardní hry, byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Vyhláška 8/2019 žádným způsobem neomezuje počet případných provozoven, pouze zakázala provozování technické hry na celém území obce, čímž nemohlo dojít ke zvýhodnění žádného soutěžitele, jelikož tato regulace dopadá na všechny stejným způsobem. Lze tedy konstatovat, že město sice zasahuje do hospodářské soutěže v oblasti provozování hazardních her na území města, neboť zakázalo provozování konkrétního druhu hazardní hry, tento zásah však Úřad shledal za proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli regulace.
169. Úřad tedy shrnuje, že okamžik nabytí účinnosti Vyhlášky 8/2019 lze považovat za ukončení protiprávního stavu vzniklého postupem města při regulaci hazardních her ve Vyhlášce 8/2015 v období od 1. ledna 2017.

#### **V. 4 Závěr právního posouzení**

170. V rámci posouzení jednání města jako orgánu veřejné správy Úřad ověřil, že toto jednání naplňuje znaky porušení § 19a odst. 1 ZOHS; město jednalo při vydávání Vyhlášky 8/2015

<sup>217</sup> Viz l.č. 629-631 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

ve vrchnostenském postavení (a nejedná se přitom o „výluku“ z dozorové pravomoci Úřadu dle § 19a odst. 2 ZOHS), a ač sledovalo svým jednáním legitimní cíl, Úřad dospěl k závěru, že narušilo hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her ve městě Ostravě, a to tím, že zvolilo individualizovanou regulaci míst, na nichž bylo možné provozovat hazardní hry, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Postup města při zařazování adresních míst do Vyhlášky 8/2015 při absenci těchto kritérií vykazoval neodůvodněné rozdíly. Úřad má tedy za prokázané, že regulací provozování hazardních her obsaženou ve Vyhlášce 8/2015 došlo k narušení hospodářské soutěže na trhu provozování hazardních her ve městě Ostravě, jenž nebylo proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro které neexistovaly objektivně ospravedlnitelné důvody. Účastník řízení tak naplnil skutkovou podstatu porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. Úřad rovněž vyhodnotil, že byly naplněny podmínky odpovědnosti účastníka řízení za posuzované jednání.

171. Vyhláška 8/2015 nabyla účinnosti dne 1. ledna 2017. Od tohoto data se účastník řízení dopouštěl deliktního jednání, kdy po celou dobu účinnosti Vyhlášky 8/2015 trval protiprávní stav vyvolaný účastníkem řízení, neboť hazardní hry bylo možné provozovat pouze na místech určených touto vyhláškou, aniž by tato místa byla vybrána způsobem, jenž není v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. Tento protiprávní stav byl ukončen až pozbytím účinnosti Vyhlášky 8/2015, tj. dne 30. června 2019 (dne 1. července 2019 nabyla účinnosti nová Vyhláška 8/2019), neboť Úřad považuje ve vztahu k okamžiku ukončení přestupku za relevantní, pokud nově účinným právním předpisem účastník řízení napraví vytýkaný stav a regulaci hazardních her provede objektivním a nediskriminačním způsobem dle podmínek objasněných ve Stanovisku Úřadu.
172. Úřad má tedy za prokázané, že účastník řízení, město Ostrava, porušil v období od 1. ledna 2017 do 30. června 2019 § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS tím, že ve Vyhlášce 8/2015 stanovil místa, na kterých je povoleno provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n), loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Svým jednáním tak účastník řízení narušil hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na území města Ostravy, neboť bez objektivně ospravedlnitelných důvodů zvýhodnil určité soutěžitele působící na tomto trhu.
173. 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 porušení § 19a 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 ZOHS, 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).<sup>218</sup> Úřad konstatuje, že v době vytýkaného jednání neshledal existenci žádné objektivní skutečnosti (a účastník řízení ji ani nenamítl), která by účastníka řízení nutila porušovat jeho právní povinnost a jednat v rozporu se zákonem; účastník řízení nebyl žádnými objektivními skutečnostmi nucen k regulaci hazardních her způsobem, který zvolil, a který ve svém důsledku představoval nedůvodné zvýhodnění určitých soutěžitelů na úkor jiných, tj. skutečnostmi, kterým účastník řízení nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné požadovat. Lze proto uzavřít, že účastník řízení nemůže být zproštěn odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.

174. Účastník řízení ve svých přípisech ze dne 5. prosince 2018<sup>219</sup> a 30. ledna 2019<sup>220</sup> Úřadu předložil argumenty k využití institutu závazků ve správním řízení ÚOHS-S0189/2018/VS. Uvedl, že i v rámci správního řízení ve věci možného porušení §19a odst. 1 ZOHS orgánem veřejné správy lze vydat rozhodnutí o závazcích ve prospěch obnovení účinné hospodářské soutěže, obdobně jako jsou upraveny v § 7 odst. 2 až 4 a § 11 odst. 3 až 5 ZOHS, a to i při absenci výslovné zákonné úpravy institutu závazků u § 19a odst. 1 ZOHS, na základě postupu dle analogie legis, neboť absence úpravy závazků u § 19a ZOHS představuje mezeru v ZOHS, která je otevřená, nepravá (teleologická) a nevědomá (představuje „protiplánovou neúplnost ZOHS“, kdy obsah důvodových zpráv k novelám ZOHS naznačuje, že zákonodárce si nebyl vědom tohoto problému mezerovitosti). Úřad v přípisech ze dne 11. ledna 2019<sup>221</sup> a 22. února 2019<sup>222</sup> účastníku řízení objasnil, z jakých důvodů nelze ve správním řízení ÚOHS-S0189/2018/VS vedeném pro možné porušení § 19a odst. 1 ZOHS vydáním obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her na území města Ostravy umožnit orgánu veřejné správy – statutárnímu městu Ostravě využití institutu závazků, jak jsou vymezeny v § 7 odst. 2 až 4 či § 11 odst. 3 až 5 ZOHS.
175. Dopisem č. j. ÚOHS-S0189/2018/VS-01629/2019/830/JKu ze dne 17. ledna 2019 Úřad vyzval účastníka řízení, město Ostravu, aby Úřadu ve stanovené lhůtě sdělil, zda má zájem o využití procedury narovnání.<sup>223</sup> Účastník řízení přípisem ze dne 15. února 2019 Úřadu sdělil, že se rozhodl proceduru narovnání nevyužít.<sup>224</sup>

## VI. Další průběh řízení

### VI. 1 Výhrady k jednání

176. Dne 13. prosince 2019 zaslal Úřad účastníku řízení v souladu s § 21b ZOHS sdělení výhrad, které mu bylo téhož dne doručeno. Ve sdělení výhrad Úřad účastníku řízení sdělil základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení, odkazy na důkazy ve spisu a zároveň indikoval způsob stanovení pokuty za protisoutěžní jednání účastníka řízení a její předpokládanou výši.

<sup>218</sup> Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 155/2009 Sb., dtto důvodovou zprávu k § 21 přestupkového zákona.

<sup>219</sup> Viz l.č. 547-552 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>220</sup> Viz l.č. 570-571 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>221</sup> Viz l.č. 553-555 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>222</sup> Viz l.č. 574-576 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>223</sup> Viz § 22ba odst. 8 ZOHS. Viz l.č. 556-557 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>224</sup> Viz l.č. 572-573 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

## VI. 2 Využívání procesních práv účastníka řízení

177. Účastník řízení měl po celou dobu vedení předmětného správního řízení možnost v souladu se správním řádem využívat svá procesní práva, zejména práva nahlížet do spisu a vyjadřovat v řízení své stanovisko.
178. Ve sdělení výhrad byl účastník řízení v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu pozván Úřadem k uplatnění jeho práva seznámit se s poklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim před vydáním tohoto rozhodnutí. Účastník řízení tohoto práva využil dne 18. prosince 2019, kdy mu bylo umožněno seznámit se s kompletním spisem sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS. Účastník řízení požádal dne 17. prosince 2019 o prodloužení lhůty pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí do 21. ledna 2020.
179. Účastník řízení se přípisem ze dne 21. ledna 2020 vyjádřil k podkladům rozhodnutí (dále jen „**Vyjádření**“). Ve Vyjádření rozporoval vymezení relevantního trhu, provedené právní hodnocení, způsob výpočtu pokuty a procesní pochybení spočívající v zamítavém postoji Úřadu k využití institutu závazků v řízení podle § 19a odst. 1 ZOHS. Přípisem ze dne 4. června 2020 (dále jen „**Doplnění**“) pak účastník řízení s ohledem na novou judikaturu v oblasti regulace provozování hazardních her Vyjádření doplnil. Poukázal přitom na nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (dále jen „**Nález Bílina**“) a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. února 2020, č. j. 62 Af 64/2018-52 (dále jen „**Rozsudek Děčín**“).<sup>225</sup> Dne 4. června 2020 Úřad v reakci na Vyjádření vložil do spisu nové dokumenty (konkrétně mapové podklady), se kterými účastníka řízení téhož dne seznámil a poskytnul mu lhůtu 15 dní na to, aby se k těmto podkladům mohl vyjádřit a navrhnout doplnění dokazování. Účastník řízení pak dne 19. června 2020 zaslal Úřadu vyjádření k nově vloženým dokumentům (dále též „**Doplnění ze dne 19. června 2020**“), ve kterém namítal, že Úřad porušil jeho právo na spravedlivý proces tím, že doplnil dokazování o mapové podklady, aniž by uvedl, jaké právně relevantní závěry z nich dovozuje, a dále se k těmto podkladům vyjádřil.
180. Úřad se v rámci správního řízení zabýval všemi tvrzeními účastníka řízení, přičemž skutečnost, jak se s nimi vypořádal, vyplývá z jednotlivých bodů odůvodnění tohoto rozhodnutí včetně části *Vyjádření Úřadu k námitkám účastníka řízení* (viz níže).

## VI. 3 Vyjádření Úřadu k námitkám účastníka řízení

181. Níže provádí Úřad vypořádání námitek uplatněných účastníkem řízení v rámci správního řízení, jakož i ve Vyjádření, v Doplnění a Doplnění ze dne 19. června 2020, které nebyly doposud vypořádány v rámci shora provedeného rozboru posuzovaného přestupku.

### *K nepřezkoumatelnosti a nesprávnosti vymezení relevantního geografického trhu*

182. Účastník řízení považuje vymezení relevantního geografického trhu za nedostatečné. Z § 19a ZOHS plyne, že k porušení jím stipulovaného zákazu musí orgán veřejné správy narušit hospodářskou soutěž (bez ospravedlnitelných důvodů). Nezbytným předpokladem tohoto posouzení je řádné vymezení relevantního trhu, neboť bez toho nelze objektivně

<sup>225</sup> Dostupné na: [http://www.uohs.cz/download/sbirky\\_rozhodnuti/rozsudky\\_HS/62Af64\\_2018\\_52.pdf](http://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/rozsudky_HS/62Af64_2018_52.pdf).



posoudit, zda určitým jednáním mohlo dojít k narušení soutěže. Při vymezování relevantních trhů podle § 19a ZOHS jsou tedy dle účastníka řízení na Úřad kladeny stejné nároky jako při trestání protisoutěžních dohod anebo zneužití dominantního postavení. Ve Sdělení výhrad není obsažena žádná kvalifikovaná úvaha, proč by relevantní geografický trh měl být vymezen jako lokální a Úřad k tomu neprovedl žádnou analýzu. Proklamaci Úřadu, že spotřebitel zpravidla nebude ochoten cestovat za touto službou do vzdálenějších míst, nelze považovat za důkazně podloženou; není z ní vůbec zřejmé, co se rozumí souslovím „vzdálenější místa“ ani to, na základě čeho Úřad k této nejasné formulaci dospěl. Odmítnout je třeba jediný Úřadem předložený argument, že relevantní geografický trh odpovídá území, na kterém měla Vyhláška 8/2015 svou místní působnost. Namítá, že místní působnost Vyhlášky 8/2015 nijak nereflektuje chování spotřebitelů vyhledávajících služby nabízené provozovateli hazardních her, a tedy nijak nevymezuje území, na němž se střetává poptávka s nabídkou, tj. trh. Jako argument proti závěru Úřadu uvádí, že vymezení relevantního trhu by se muselo nutně změnit v případě, kdy by možnost omezit na svém území provozování hazardních her získaly jednotlivé městské obvody, kraje anebo dokonce stát. Úvahu o vymezení relevantního geografického trhu by Úřad musel ve smyslu účastníkem řízení citované soudní judikatury důkazně podložit. Musel by získat data o chování spotřebitelů, na základě nichž by užitím kvantitativních metod vypracoval řádnou analýzu. Bez provedení ekonomické analýzy by sice úvaha Úřadu mohla být za určitých okolností přezkoumatelná, ani tak by však nebyl zjištěn skutkový stav věci, což by nutně znamenalo nesprávné řešení právní otázky o vymezení relevantního geografického trhu.

183. Dle účastníka řízení by relevantní geografické trhy v oblasti provozování hazardních her na území města Ostravy mohly být vymezeny územím jednotlivých městských obvodů a na podporu uvádí tyto argumenty: Jednotlivé městské obvody byly až donedávna (cca polovinu svého území získalo město Ostrava až ve druhé polovině 20. století) samostatnými obcemi, dodnes v řadě případů nejsou navzájem propojeny souvislou zástavbou a liší se od sebe svými urbanistickými charakteristikami. Některé obvody města Ostravy mají více obyvatel než většina českých měst, a i proto je na ně nutno nahlížet jako na relativně samostatné územní celky disponující vlastní samosprávou. Některé městské obvody jsou svým umístěním v rámci obce k provozování hazardních her vhodnější než jiné a je zřejmé, že si mezi sebou nijak nekonkurují např. typově stejné provozovny v protilehlých okrajových částech města Ostravy.
184. Pokud by Úřad ve smyslu výše uvedené úvahy účastníka řízení vymezil relevantní geografické trhy územím jednotlivých městských obvodů, nemohl by dovozovat narušení hospodářské soutěže v těch městských obvodech, kde za účinnosti Vyhlášky 8/2015 platil úplný zákaz provozování hazardních her anebo kde bylo umožněno provozovat pouze některé druhy hazardních her (např. bingo). Účastník řízení navrhuje, aby Úřad v uvedeném směru doplnil dokazování k řádnému vymezení relevantního geografického trhu, resp. geografických trhů, které by mohly být dotčeny posuzovaným jednáním.

#### *Vyjádření Úřadu*

185. K námitce účastníka řízení týkající se geografického vymezení trhu Úřad uvádí následující. Město přijalo regulaci provozování hazardních her obsaženou ve Vyhlášce 8/2015 pro území města. Skutečnost, že spotřebitelé z dané obce si případně mohou uspokojovat své potřeby

vztahující se k téže oblasti podnikání i v dalším (širším) území, ještě neznamená, že by se toto území mělo stát součástí geografického trhu vymezeného Úřadem pro účely posouzení předmětného jednání obce. Na tato další území se regulace obce nevztahuje, a byť si tam spotřebitelé mohou uspokojit svou potřebu, neprobíhá v tomto dalším území vztah nabídky a poptávky za dostatečně homogenních podmínek, jaké platí na území města, pro které byla regulace zavedena (v případě regulace hazardních her v těchto dalších územích buď žádná regulace zavedena není, nebo tam platí odlišné regulace hazardních her nastavené jinými obcemi). Podobně je tomu, nastaví-li stát (ČR) regulaci v určité oblasti podnikání na svém území. Území okolních států ani jejich příhraniční oblasti nebudou nutně součástí geografického trhu vymezeného pro účely posouzení jednání státu z hlediska hospodářské soutěže, neboť na těchto územích budou/mohou být podmínky vztahu nabídky a poptávky odlišné (odlišné od území tuzemska, kde jsou dotčeny regulací). Judikatura citovaná účastníkem řízení se vztahuje k vymezování relevantního trhu, a to z hlediska věcného – jaké zboží by pro spotřebitele bylo z hlediska poptávaného účelu užití substitutem ke zboží sloužícímu k danému účelu užití - k uspokojování jejich určité potřeby (např. při omezení dostupnosti užívaného zboží či určitém zvýšení cen zboží dodavatelem s tržní silou) a také z hlediska geografického - z jaké oblasti by takové substituty mohli spotřebitelé ještě dosáhnout za dostatečně srovnatelných podmínek. Provedením průzkumů chování spotřebitelů pak lze v těchto případech odůvodnit např. širší nebo naopak užší vymezení produktového trhu a v návaznosti na to také jeho geografický rozměr.

186. Dle Úřadu není v posuzovaném případě potřeba zjišťovat data o chování spotřebitelů (zda se rozhodnou využívat nabídku hazardních her v územích mimo území města a v jak širokém okolí) a provádět analýzy pro geografické vymezení relevantního trhu. Úřad v tomto řízení posuzuje jednání města Ostravy při regulaci hazardních her provedené Vyhláškou 8/2015 a tato regulace se vztahuje jen na území města jako celek. Město touto vyhláškou nijak nezasahuje do vztahu nabídky a poptávky v oblasti hazardních her v jiném území (tam přitom platí odlišné podmínky vztahu nabídky a poptávky po hazardních hrách). S ohledem na tyto skutečnosti je dle Úřadu i geografický rozměr trhu, který je relevantním pro posuzované jednání města, dán územím města Ostravy. Tento přístup Úřadu byl rovněž potvrzen Krajským soudem v Brně, který v bodě 44 Rozsudku Bílina uvedl, že: *„v případě provozování loterií a jiných podobných her a provozování provozoven k jejich účelu sloužících dochází jako i v nyní projednávané věci k autonomním regulačním opatřením, jenž zásadně ovlivňují relevantní trh zboží. Tímto opatřením jsou právě obecně závazné vyhlášky jednotlivých měst, jimiž mohou tyto územní celky zcela samostatně regulovat v mezích zákona podmínky pro provozování sázkových her a provozování provozoven k jejich účelu sloužících. Soud souhlasí zcela se stanoviskem žalovaného, 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. Navíc tyto jednotlivé lokální úpravy mohou podléhat nezávisle na sobě samostatným změnám.“*
187. K argumentům účastníka řízení, jež by měly svědčit pro geografické vymezení relevantních trhů podle území jednotlivých městských obvodů města Ostravy (prakticky 23 relevantních trhů z hlediska věcného i geografického, případně menšího počtu, pokud by městské obvody s nulovou tolerancí měly tvořit jeden geografický trh), Úřad uvádí následující. Pokud by v době porušování § 19a ZOHS byly jednotlivé městské obvody 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 ZOHS a zkoumal dopady této regulace na hospodářskou soutěž na území jednotlivých obcí. V době posuzovaného porušení § 19a ZOHS se však o samostatné obce nejednalo, regulace hazardních her byla přijata městem Ostravou centralizovaně pro celé území města. Právě město stanovilo, že minimálním způsobem regulace na úrovni jednotlivých městských obvodů (v souladu se záměrem dalšího nerozšiřování hazardních her) musí být zafixování stávajícího stavu provozovaných provozoven hazardních her; městské obvody pak mohly v rámci tohoto mantinelu zvolit přísnější podobu regulace (např. úplný zákaz provozování hazardních her). Současně Úřad prokázal, že rozhodující slovo pro úpravu v městských obvodech mělo město Ostrava, neboť u některých městských obvodů zcela nevyslyšelo či neakceptovalo jejich požadavky. 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.

188. K námitce účastníka řízení Úřad též odkazuje na rozsudek NSS č.j. 1 As - 5/2017-76 ze dne 13. července 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 městských částí) uvedl: *„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 přísnosti jednotlivých městských částí. **Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je na základě zákona obec.**“* (bod 36).
189. Dále Úřad uvádí, že území města je vnímáno i účastníkem řízení jako celek, čemuž nasvědčuje též skutečnost, že bylo třeba řešit ze strany města jako tvůrce regulace konflikty zájmů městských obvodů, k nimž docházelo u nastavení regulace v přílehlajících hraničních oblastech. Pro identifikaci míst provozování v hraničních oblastech s rozdílnou regulací nebyla předem městem Ostravou nastavena jasná a objektivní kritéria, dle nichž by bylo možno určit, kterých adresních míst se střet zájmů bude týkat a aplikovat rovný přístup při jeho řešení ve městě. Střety zájmů v hraničních pásmech sousedících městských obvodů tak byly řešeny ad hoc (konkrétní problém dokonce až v době schvalování Vyhlášky 8/2015) a jak Úřad prokázal, řešení neproběhlo na území města rovným způsobem. Úřad pak uvádí, že skutečnost, že regulace hazardních her nebyla nastavena zcela stejně na celém území města (ve všech městských obvodech), jelikož město zohlednilo některá specifika

konkrétních městských obvodů, neodůvodňuje vymezení samostatných geografických trhů uvnitř města.

190. Nesprávnost názoru účastníka řízení dělit jako samostatné geografické relevantní trhy jednotlivé městské obvody dokládá i to, že mnohé městské obvody města Ostravy jsou naopak propojeny souvislou zástavbou, o jejíž případnou nekontinuitu toto dělení účastník řízení opírá. Městské obvody jsou též propojeny městskou hromadnou dopravou a tedy snadno dostupné pro spotřebitele. Sám účastník řízení dokonce uvedl (viz bod 31 tohoto rozhodnutí), že do Vyhlášky 8/2015 nebyly zařazeny některé provozovny z důvodu, že se nachází na hranici se sousedním obvodem, na jehož území neměly být hazardní hry vůbec povoleny.<sup>226</sup> Tento postup tak svědčí o propojenosti mezi jednotlivými městskými obvody a účastník řízení při finalizaci regulace zohledňoval situaci na území města jako celku. Argumentace účastníka řízení vlastní samosprávné činností jednotlivých městských obvodů je evidentně lichá vzhledem k tomu, že provozování hazardních her je regulováno právě na úrovni města, a to obecně závaznou vyhláškou. Dle Úřadu účastník řízení pro podporu svého tvrzení ohledně geografického vymezení relevantního trhu neuvádí žádné vnitřně konzistentní argumenty. Jde tak spíše o jeho snahu o rozmělnění území města Ostravy na řadu samostatných relevantních trhů z hlediska geografického dle hranic jednotlivých městských obvodů s cílem dosáhnout pro sebe příznivějšího posouzení zúžením dotčeného území města o městské obvody s nulovou tolerancí; obdobně nahlíží na 2 městské obvody (Ostrava – Jih a Poruba), kde byl povolen jen jeden druh hazardní hry, a to bingo - bez omezení, kde je lze provozovat. Účastník řízení však přitom pomíjí, že město neodůvodnilo, proč na určité části území města bude nastaven určitý režim regulace odlišný od území jiného,<sup>227</sup> což platí i pro identifikaci části území města, v níž mělo být zakázáno provozování všech druhů hazardních her (jež je město oprávněno regulovat), případně zakázáno provozování všech druhů her s výjimkou binga, případně povoleno jen provozování některého druhu hazardních her. Regulace hazardních her ve městě tedy nebyla provedena v souladu s § 19a ZOHS.
191. Úřad tak uzavírá, že z pohledu soutěžního je jediným vrchnostenským jednáním města Ostravy při regulaci hazardních her dotčeno území města jako celek (na tom nic nemění skutečnost, že regulaci město nastavilo diferencovaně pro části svého území), byl přitom sledován legitimní cíl společný pro celé město; nebyly vydány separátní obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her jen v konkrétních městských obvodech, při nichž by město sledovalo odlišné cíle v těchto městských obvodech (a nezohledňovalo při tom město jako celek). Úřad proto neshledal oporu pro vymezení oddělených geografických trhů v rámci území města Ostravy pro účely posouzení jeho jednání dle předmětu řízení. S ohledem na výše uvedené Úřad návrhu účastníka řízení na doplnění dokazování k vymezení relevantního trhu z hlediska geografického nevyhověl.

*K nepřezkoumatelnosti a nesprávnosti vymezení relevantního produktového trhu*

192. U vymezení relevantního trhu z hlediska věcného spatřuje účastník řízení stejné deficity jako u vymezení relevantního trhu z hlediska geografického. Úřad dle účastníka řízení neprovedl

<sup>226</sup> Pozn. Úřadu: Respektive bylo povoleno provozování pouze hazardní hry bingo.

<sup>227</sup> Pozn. Úřadu: Viz požadavek rozsudku NSS č.j. 1 As 5/2017-76 ze dne 13. července 2017.

jakoukoli kvalifikovanou úvahu, která by vycházela ze vzorců spotřebitelského chování. Úřad se vůbec (natož pak kvalifikovaně) nezabýval otázkou, zda a proč je bingo vzájemně zastupitelné s technickou hrou a s živou hrou. Účastníkovi řízení proto není zřejmé, z jakého důvodu Úřad řadí bingo do stejného relevantního trhu jako technickou hru a živou hru. Správné vyřešení této otázky přitom považuje za nezbytné, neboť Úřad se bingem ve sdělení výhrad výslovně zabývá a protisoutěžní charakter Vyhlášky 8/2015 dovozuje též z jeho nejednotné regulace na území města Ostravy. Účastník řízení je dále přesvědčen, že mezi technickou a živou hrou existuje celá řada rozdílů, které je od sebe na straně poptávky významným způsobem odlišují. Na straně nabídky pak zmiňuje vyšší nároky na provozovatele kasin oproti provozovatelům heren. Účastník řízení je proto toho názoru, že měly být vymezeny čtyři produktové relevantní trhy, a to v členění podle druhu hazardní hry (tedy samostatně živé hry, technické hry, turnaje malého rozsahu, binga). Toto členění relevantních produktových trhů považuje účastník řízení za pro sebe výrazně příznivější, neboť jen tak bude možno posoudit, zda vůbec a v jaké míře byla přijetím Vyhlášky 8/2015 narušena hospodářská soutěž. Účastník řízení proto navrhuje, aby Úřad doplnil dokazování tak, aby byl schopen řádně vymezit relevantní produktový trh.

#### *Vyjádření Úřadu*

193. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že pokud by byly jednotlivé druhy hazardních her vymezeny z hlediska věcného jako samostatné relevantní trhy, na celkovém posouzení jednání města Ostravy by se nic nezměnilo, pouze by zvýhodnění/znevýhodnění soutěžitelů bylo konstatováno na vícero věcných relevantních trzích členěných dle jednotlivých druhů hazardních her. To se týká i situace, kdy v některých městských obvodech (Poruba a Ostrava – Jih) byla povolena pouze hazardní hra bingo, a to na celém jeho území, neboť co se týče ostatních druhů hazardních her, stále by byl posouzen jako protisoutěžní jejich zákaz v celém jednotlivém městském obvodu (tedy i v obvodu Poruba a Ostrava – Jih), když v jiných obvodech byla regulace bez řádného odůvodnění nastavena odlišně.
194. Jak Úřad i v tomto rozhodnutí uvádí, zastupitelnost jednotlivých druhů hazardních her je dána především využitím stejných či obdobných principů náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry. Vzhledem k tomu, že závěry Úřadu se týkají způsobu stanovení regulace jako celku, jak pro vybrané druhy regulovaných her, tak pro místa jejich provozování či zákazu provozování, bylo možno dle uvedeného společného znaku jednotlivé hry (jejichž provozování je obec oprávněna regulovat) shrnout pod souhrnné označení „hazardní hry“. Toto souhrnné označení není dle Úřadu pro účastníka řízení nijak nepříznivější. S ohledem na předmět řízení (nastavení regulace hazardních her Vyhláškou 8/2015 města Ostravy) a závěry Úřadu, by navrhované vymezení čtyř samostatných produktových trhů dle jednotlivých druhů hazardních her nemohlo přinést účastníkem řízení tvrzené příznivější posouzení, a to ani v případě samostatného relevantního trhu hazardní hry bingo, neboť tuto hru sice bylo možné provozovat ve dvou městských obvodech (Poruba a Ostrava – Jih) bez omezení adresními místy (tedy kdekoliv), zároveň však zde byly zakázány zbývající druhy hazardních her, aniž by tato odlišná regulace byla městem jakkoliv odůvodněna. Zájem o provozování hazardních her na území těchto dvou městských obvodů přitom dokládají žádosti společností BONVER WIN, a.s., Kimex Casino, a.s. a 3E PROJEKT, a.s. (viz bod 71 tohoto rozhodnutí), kterým nebylo vyhověno z důvodu

setrvání na regulaci ve Vyhlášce 8/2015. Úřad tak námitkám účastníka řízení nepřisvědčuje. S ohledem na výše uvedené Úřad návrhu účastníka řízení na doplnění dokazování nevyhověl.

*Podmínky aplikace § 19a odst. 1 ZOHS nejsou splněny*

195. Účastník řízení namítá, že zásah Úřadu nebyl v tomto správním řízení oprávněný, neboť se zde musí nutně uplatnit výluka z dozorové pravomoci Úřadu podle § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS, který stanoví, že z dozoru Úřadu je vyloučena činnost orgánů veřejné správy prováděná ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního nebo daňového řádu, tedy de facto případy, kdy lze využít řádný opravný prostředek. Argumentuje, že dotčení provozovatelé hazardních her mohli i přes neuvedení konkrétního adresního místa ve Vyhlášce 8/2015 požádat příslušný správní orgán o povolení k umístění herního prostoru a pokud by jim rozhodnutím vydaným ve správním řízení nevyhověl, mohli proti tomuto rozhodnutí brojit s využitím řádných opravných prostředků, a to i v rámci správního soudnictví. Pokud by soud shledal rozpor Vyhlášky 8/2015 se zákonem, správní rozhodnutí by zrušil pro nezákonnost a věc by vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. Ten by, vázán právním názorem soudu, musel příslušné povolení vydat, a to i přes výslovnou absenci konkrétního adresního místa ve Vyhlášce 8/2015. Dotčení provozovatelé hazardních her se tedy s využitím řádných opravných prostředků mohli domoci správního rozhodnutí, které by ve svém důsledku vedlo k odstranění případných protisoutěžních účinků Vyhlášky 8/2015. K případnému omezování hospodářské soutěže nedocházelo přímo Vyhláškou 8/2015, ale správními rozhodnutími vydávanými na jejím základě, a proto není dána pravomoc Úřadu k zásahu. V doplnění Vyjádření účastník řízení na svých tvrzeních setrvává a pouze doplňuje, že z Nálezu Bílina vyplývá, že Ústavní soud, ačkoliv se přímo otázkou aplikovatelnosti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na obecně závazné vyhlášky obcí regulující hazardní hry nezabýval, současně výše uvedenou argumentaci účastníka řízení nevyločil.

*Vyjádření Úřadu*

196. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že právě do správního řízení, jímž se může individuální soutěžitel bránit proti nepovolení umístění herního prostoru obcí, nepřísluší Úřadu vstupovat. Naopak je Úřad zákonem o ochraně hospodářské soutěže povolán k zásahu tam, kde se např. orgán územní samosprávy dopustí jednáním při výkonu samosprávy narušení hospodářské soutěže – přitom jde o mnohem širší okruh možných jednání nežli jen jednání při vydání obecně závazné vyhlášky. Předmětem tohoto správního řízení je posouzení, zda Vyhláška 8/2015 jako normativní správní akt vydávaný obcí v samostatné působnosti nenarušuje hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a ZOHS. 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 o ochraně hospodářské soutěže zašle Úřad 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 dojde k odstranění protisoutěžních účinků obecně závazné vyhlášky vůči všem, na které dopadala (vůči těm, kterým provozování hazardních her bezdůvodně povoleno nebylo, a i těm, kterým bezdůvodně povoleno bylo) a zajištění prostoru pro nové nastavení regulace v souladu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Jde tedy o širší dosah dozorové pravomoci sledující nápravu vůči všem subjektům,

čímž se liší od nápravy, jíž se případně dostane individuálnímu soutěžiteli, který využije obranu cestou účastníkem řízení zmiňovaného správního soudnictví. Argument účastníka řízení, že soutěžitelé se mohou domoci cestou správního soudnictví rozhodnutí, které by ve svém důsledku vedlo k odstranění případných protisoutěžních účinků Vyhlášky 8/2015, a měla se tedy uplatnit zákonná vyluka z dozorové pravomoci Úřadu, neshledává Úřad z výše uvedených skutečností důvodným. Úřad k tomu rovněž odkazuje na Rozsudek Děčín, jímž byla zamítnuta žaloba statutárního města Děčína proti pravomocnému správnímu rozhodnutí Úřadu ve věci obecně závazné vyhlášky města Děčína regulující provozování loterií na území města. Tuto vyhlášku Úřad shledal jako narušující hospodářskou soutěž bez objektivně ospravedlnitelných důvodů. Krajský soud v Brně potvrdil, že dozorové prostředky dle § 123 obecního zřízení a podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže se uplatní vedle sebe. Dle soudu je též přípustné, aby dopady normotvorné činnosti obcí vedly k její delikttní odpovědnosti z důvodu porušení zákonem chráněného zájmu (konkrétně ochrany hospodářské soutěže). Úřad poukazuje, že také ve statutárním městě Děčíně nebyli vyhláškou dotčení soutěžitelé zbaveni možnosti bránit se ve správním soudnictví proti správnímu rozhodnutí města o nepovolení provozování loterií na konkrétním adresním místě; soud neshledal, že by nebyl dán prostor pro zásah Úřadu. Úřad tak nepřisvědčuje námitce účastníka řízení, že v posuzovaném případě není dán prostor pro ingerenci Úřadu a že jeho sankční rozhodnutí by bylo nezákonné.

197. Úřad dále uvádí, že ačkoliv Ústavní soud v bodě 27 Nálezu Bílina uvedl, že otázka rozsahu oprávnění Úřadu podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže (tedy zda se vztahuje i na obecně závazné vyhlášky obcí) je předmětem řízení vedeného u Krajského soudu v Brně, tak Krajský soud v Brně již dříve, a to právě v Rozsudku Děčín, toto oprávnění Úřadu potvrdil a na tomto názoru následně setrval i v Rozsudku Bílina.

*Úřad neprokazoval (a tedy ani neprokázal) splnění materiálního znaku přestupku*

198. Dle účastníka řízení Úřad neprokázal, že by regulace hazardních her na území města Ostravy, zakotvená ve Vyhlášce 8/2015, vedla k narušení hospodářské soutěže ve smyslu ZOHS, neboť ze znění § 19a odst. 1 ZOHS plyne, že narušení hospodářské soutěže je nezpochybnitelným materiálním znakem přestupku podle § 19a ZOHS. Úřad dle účastníka řízení neprokázal (a ani prokázat nemohl) narušení hospodářské soutěže, a to předně kvůli nesprávnému vymezení relevantního trhu. Dále pak namítá, že Úřad bez dalšího vychází z premisy, že normotvorné jednání orgánu veřejné správy vede k narušení soutěže vždy, když vede byť jen k částečnému omezení podnikatelské činnosti; jakékoli omezení tedy Úřad považuje za vedoucí k narušení hospodářské soutěže, a proto hodnotil pouze to, zda presumované narušení hospodářské soutěže bylo provedeno na základě ospravedlnitelných důvodů. Zdůrazňuje, že vzhledem k materiálnímu pojetí tohoto přestupku nestačí (pro konstatování existence přestupku) pouze doložit naplnění formálních znaků skutkové podstaty konkrétního přestupku, aniž by Úřad hodnotil, zda účastník řízení skutečně ve svém výsledku narušil veřejný zájem chráněný ZOHS, kterým je nerušená hospodářská soutěž. Poukazuje též na paralelu se zneužitím dominantního postavení ve formě diskriminace, kde je třeba rovněž prokázat naplnění materiálního znaku přestupku a ne každá diskriminace činěná dominantním podnikem ve vztazích s jeho obchodními partnery musí nutně vést k narušení hospodářské soutěže. Dle účastníka řízení pak nestačí prokázání

pouhého „ohrožení“, jako je tomu např. u cílových dohod narušujících hospodářskou soutěž. Postup Úřadu tak považuje za neakceptovatelný, neboť Úřad dovodil naplnění materiálního znaku přestupku jen ze skutečnosti, že město Ostrava na svém území omezilo provozování hazardních her a tím údajně zvýhodnilo některé soutěžitele oproti jiným, a neprokázal, že v důsledku přijetí Vyhlášky 8/2015 došlo k narušení hospodářské soutěže (a tím ke snížení spotřebitelského blahobytu ve formě zvýšení cen, anebo snížení kvality poskytovaných služeb na dotčených relevantních trzích). Účastník řízení proto navrhuje, aby Úřad doplnil dokazování v tom smyslu, zda přijetí Vyhlášky 8/2015 skutečně vedlo k narušení hospodářské soutěže na dotčených relevantních trzích (ať už by relevantní trhy byly vymezeny jakkoli).

#### *Vyjádření Úřadu*

199. K námitce účastníka řízení Úřad předně uvádí, že i skutková podstata § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže obsahuje narušení hospodářské soutěže, jež je vyjádřeno v § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže legislativní zkratkou, která zahrnuje vyloučení, omezení, jiné narušení nebo ohrožení soutěže. Z dikce zákona o ochraně hospodářské soutěže je pak zjevné, že materiální znak skutkové podstaty přestupku porušení § 19a 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 správy<sup>228</sup> lze, stejně jako v oblasti dozoru nad tím, jak si soutěžitelé plní své povinnosti vyplývající pro ně ze zákona o ochraně hospodářské soutěže,<sup>229</sup> působit na základě zákona o ochraně hospodářské soutěže preventivně, tj. nevyžaduje se skutečné narušení hospodářské soutěže; pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže je dostačující pouze její ohrožení. Stejného názoru je pak i odborná literatura<sup>230</sup> a soudní praxe<sup>231</sup> respektovaná ustálenou praxí Úřadu.<sup>232</sup>
200. Ve správním řízení bylo Úřadem dostatečně prokázáno, že město Ostrava regulací ve Vyhlášce 8/2015 nepostupovalo za rovných podmínek vůči všem soutěžitelům (stávajícím, jež na trhu působili, a novým zájemcům o provozování); zvýhodnilo stávající provozovatele

<sup>228</sup> Viz § 20 odst. 1 písm. b) ZOHS.

<sup>229</sup> Viz § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS zahrnující též povinnosti vyplývající z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě ZOHS.

<sup>230</sup> 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“.

<sup>231</sup> Například rozsudek NSS ze dne 25. února 2009, sp. zn. 1 Afs 78/2008-721, dle kterého „Ze znění uvedeného ustanovení, jakož i z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 9. 1. 2007, čj. 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.“

<sup>232</sup> Viz například rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Bílina“ č.j.: ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AŠi ze dne 13. listopadu 2017, nebo rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci „Děčín“ č.j.: ÚOHS-R145/2017/HS-14196/2018/310/AŠi ze dne 15. května 2018, nebo rozhodnutí předsedy ve věci „sružení pohřebnictví“ č. j.: UOHS-R 126/2008/01-3227/2009/310/ADr ze dne 18. března 2009.



hazardních her, jejichž provozovny zařadilo mezi povolená adresní místa, a vyloučilo tak možnost provozování hazardních her na jiných adresních místech, přičemž pro výběr míst provozování zařazených do Vyhlášky 8/2015 nenastavilo předem známá, objektivní a nediskriminační kritéria, dle nichž by se jak stávající provozovatelé, tak noví zájemci mohli za rovných podmínek ucházet o provozování na území města (a zařazení do Vyhlášky 8/2015). Současně město přijetím Vyhlášky 8/2015 „zafixovalo“ stav takto diskriminačně povolených adresních míst prakticky „na neurčito“, a tím uzavřelo daný trh pro vstup nových soutěžitelů (a tím i možnost vstupu nových soutěžitelů nabízejících lepší služby z hlediska kvality, příp. ceny apod. pro spotřebitele), neboť nestanovilo žádný postup či mechanismus pro nakládání se žádostmi případných zájemců o vstup na trh provozování hazardních her na území města, tedy kdy se jimi bude zabývat, dle jakých kritérií je bude posuzovat, případně zda a po jaké době účinnosti Vyhlášky 8/2015 např. vyhodnotí její efektivitu v regulaci hazardních her. Dle Úřadu posuzované jednání města Ostravy narušilo hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na území města Ostravy bez objektivně ospravedlnitelného důvodu. Ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS pak uvádí demonstrativně výčet příkladů, jimiž může dojít jednáním orgánu veřejné správy k narušení soutěže. Pod písmenem a) je to zvýhodnění určité skupiny soutěžitelů bez objektivně ospravedlnitelného důvodu. Právě k takovému zvýhodnění došlo jednáním města Ostravy při přijetí Vyhlášky 8/2015, přičemž dle příloh zmíněné vyhlášky jde o početnou skupinu takto nedůvodně (bez jasně nastavených pravidel) zvýhodněných soutěžitelů, jímž bylo takto umožněno podnikat na území města v oblasti provozování hazardních her (viz k tomu blíže část V. 3. 5. 1 tohoto rozhodnutí).

201. Námitka účastníka řízení, že pouhé formální zvýhodnění nestačí pro porušení §19a ZOHS, není pro daný případ přiléhavá, neboť materiální znak narušení soutěže je naplněn při prokázání, že některým soutěžitelům byla de facto znemožněna dosavadní hospodářská činnost, potenciálně novým soutěžitelům bylo de facto zabráněno vstoupit na trh, přičemž jiným soutěžitelům bylo umožněno v dosavadní hospodářské činnosti pokračovat (aniž by pro takový postup byly dány objektivně ospravedlnitelné důvody). Argument účastníka řízení, že Úřad bez dalšího vychází z premisy, že normotvorné jednání orgánu veřejné správy vede k narušení soutěže vždy, když vede byť jen k částečnému omezení podnikatelské činnosti, je dle Úřadu vyvrácen celým průběhem dokazování a zkoumání rozhodných skutečností v tomto řízení. Úřad se neopřel jen o formální stránku přestupku, ale zabýval se podrobně naplněním materiální stránky přestupku. Dalšímu argumentu účastníka řízení, že Úřad neprokázal (ani prokázat nemohl) naplnění materiální stránky přestupku, jestliže neprovedl řádné vymezení „relevantních trhů“, Úřad nepřisvědčuje, neboť relevantní trh byl vymezen přiléhavě posuzovanému případu. K tomu Úřad odkazuje na své vyjádření k samostatným námitkám účastníka řízení týkajícím se věcného a geografického vymezení relevantního trhu v bodech 182 až 194 tohoto rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené Úřad návrhu účastníka řízení na doplnění dokazování nevyhověl.

*Úřad nesprávně vykládá pojem „ospravedlnitelné důvody“*

202. Účastník řízení dále namítá, že Úřad měl při aplikaci § 19a ZOHS posuzovat, zda orgán veřejné správy měl ve vztahu k prokázané míře skutečného narušení hospodářské soutěže ospravedlnitelné důvody, které vyváží míru skutečného narušení hospodářské soutěže, tedy

zda orgán veřejné správy svým opatřením narušujícím do určité míry hospodářskou soutěž sledoval legitimní cíl, a to způsobem, který byl schopen k dosažení tohoto legitimního cíle přispět a současně byl k dosažení takového legitimního cíle nezbytný, tj. zda nebylo možné takového legitimního cíle dosáhnout jiným, hospodářskou soutěž méně narušujícím způsobem. Úřad namísto toho provedl test proporcionality spočívající pouze v posouzení toho, zda předmětná regulace provozování hazardních her na území města Ostravy byla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Z ustanovení § 19a odst. 1 ZOHS navíc jasně vyplývá, že Úřad v případě existence „ospravedlnitelných důvodů“ nemá již žádný prostor dále zkoumat, jakým způsobem byla obecně závazná vyhláška, zde Vyhláška 8/2015, přijata (tedy zda byla regulace založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích), a tedy ani nemůže dovozovat spáchání přestupku proti § 19a odst. 1 ZOHS. Ačkoliv se Úřad při stanovení testu proporcionality ve vztahu k „ospravedlnitelným důvodům“ odvolává na Právní výklad zákona o hazardních hrách a v něm citovanou judikaturu Soudního dvora Evropské unie (rozsudek č. C-203/08 ze dne 3. června 2010 ve věci *Sporting Exchange* a rozsudek č. C-470/11 ze dne 19. července 2012 ve věci *Garkalns*), tato je zcela nepřiléhavá k posuzovanému případu, jelikož se netýká ochrany hospodářské soutěže, nýbrž tehdejšího čl. 49 Smlouvy o založení Evropského společenství stanovujícího zákaz omezení volného pohybu služeb v Evropské unii. Dle účastníka řízení tak Úřad místo posouzení, zda tvrzené narušení hospodářské soutěže bylo ospravedlnitelné sledovaným legitimním cílem Vyhlášky 8/2015, hodnotil, zda Vyhláška 8/2015 neodporuje zakazu omezení volného pohybu služeb v Evropské unii. V návaznosti na to účastník řízení uzavírá, že Úřad v posuzovaném případě zkoumal způsob přijetí Vyhlášky 8/2015 a tím si přisvojil pravomoc, která náleží výhradně soudům a v určité míře též Ministerstvu vnitra vykonávajícímu dozor nad samostatnou působností územních samosprávných celků. Jako příklad k tomuto tvrzení uvádí situaci společnosti CASINO KARTÁČ Group a.s., která na adresním místě 28. října 205/45 mohla v důsledku Vyhlášky 8/2015 provozovat výhradně živou hru a Úřad shledal její diskriminaci jednáním účastníka řízení při nastavení regulace hazardních her ve městě. Účastník řízení poukazuje, že z pravomocného rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. prosince 2019, č. j. 25 Af 19/2019-59 ve věci společnosti CASINO KARTÁČ Group a.s. (dále též „**Rozsudek ve věci CASINO KARTÁČ Group a.s.**“) zcela jednoznačně vyplývá, že uvedená společnost nebyla ve vztahu k dotčenému adresnímu místu prostřednictvím Vyhlášky 8/2015 nijak diskriminována.

203. Účastník řízení se k otázce existence ospravedlnitelných důvodů vyjádřil i v souvislosti s Rozsudkem Děčín. Z citace bodu 16<sup>233</sup> tohoto rozsudku účastník řízení dovozuje, že podle Krajského soudu v Brně nemusí být v rozporu s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže takové jednání orgánu veřejné správy, které zvýhodní určitého soutěžitele (tedy je diskriminační) nebo vede k jinému omezení soutěže. Úřad proto ve správním řízení není

<sup>233</sup> „Jistě nelze vykládat § 19a jako vyjádření zákazu jakékoli činnosti, jež by mohla zvýhodnit určitého soutěžitele nebo jiným způsobem omezit hospodářskou soutěž. Absolutní zákaz protisoutěžní činnosti je ve zjevném rozporu se společenskou i právní realitou – tu lze zmínit kupříkladu institut veřejné podpory či poskytování prostředků k regionálnímu rozvoji, kterými je nepochybně narušována hospodářská soutěž. Obdobně správním rozhodnutím vydané ve správním řízení dle jiných zákonů, kterým by mohla být narušena hospodářská soutěž, nemůže být přezkoumáváno ve vztahu k porušení § 19a ZOHS.“

oprávněn dojít k závěru, že účastník řízení spáchal přestupek ani tehdy, pokud případně došlo ke zvýhodnění určitého soutěžitele nebo vyloučení jiného soutěžitele prostřednictvím Vyhlášky 8/2015, neboť toto nepředstavovalo narušení hospodářské soutěže bez ospravedlnitelných důvodů, tj. nebylo motivováno libovůlí, nýbrž sledováním legitimního cíle omezit negativní dopady hazardních her.

#### *Vyjádření Úřadu*

204. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že jím uváděný test proporcionality prováděl, přičemž k jeho provedení se Úřad vyjadřuje v části V. 2 a následně V. 3. 5 tohoto rozhodnutí. Regulace hazardních her ze strany orgánů veřejné správy nepochybně zasahuje do volné hospodářské soutěže, a proto je třeba zajistit, aby zásah nevykazoval prvky libovůle orgánu veřejné správy, vycházel z jasně nastavených objektivních pravidel uplatňovaných vůči všem soutěžitelům nediskriminačním způsobem a byl proporcionální sledovanému cíli (viz bod 111 tohoto rozhodnutí). Ospravedlnitelné důvody jsou pak konkrétní existující skutkové okolnosti, které ospravedlňují konkrétní postup města při nastavení regulace hazardních her. Za přiměřený zásah do hospodářské soutěže, který prvky libovůle nevykazuje, pak Úřad považuje, když je regulace provozování hazardních her provedena na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, která zajišťují, že město neprovedlo regulaci svévolně. Z nálezů Ústavního soudu 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 vyhláškou vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. Požadavky ze strany 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. To stejné pak lze uvést i ve vztahu ke zmiňovaným rozsudkům Soudního dvora Evropské unie. Úřad nepopírá, že se v nich vychází z bývalého článku 49 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní článek 56) založeného na zákazu omezení volného pohybu služeb v rámci Evropské unie, je však toho názoru, že v nich uvedený výklad, týkající se provozování hazardních her, není v rozporu se smyslem regulace hazardních her na území jednotlivých obcí v rámci jednoho státu a z něj vyplývajícím požadavkem na stanovení regulace, která se bude zakládat na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Sama obec si určuje, jaké aspekty jsou pro ni při regulaci hazardních her důležité a jakým způsobem kritéria regulace nastaví. Soutěžitelé by si však měli být schopni ověřit, že nastavení kritérií umožnilo rovný přístup všech soutěžitelů k možnosti provozování hazardních her, a že nezpůsobuje např. nedůvodné zvýhodnění nebo vyloučení některých z nich z hospodářské soutěže jen proto, že regulace hazardních her byla provedena netransparentním a diskriminačním způsobem.
205. 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, zde Vyhláškou 8/2015, a zásahu do hospodářské soutěže; objektivně ospravedlnitelné důvody pak nelze zaměňovat s legitimním cílem, který obec sleduje přijetím regulace, kdy Úřad posuzuje, zda regulace

naplnila tento cíl a byla přiměřená tomuto cíli. Úřad uvádí, že v posuzovaném případě prokázal, že ačkoliv jednání účastníka řízení sledovalo legitimní cíl (což je zohledněno i ve výši ukládané pokuty),<sup>234</sup> ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže Vyhláškou 8/2015 neexistovaly, neboť způsob provedení regulace provozování 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. Město tedy nepostupovalo při přijetí Vyhlášky 8/2015 přiměřeně ve vztahu ke stanovenému cíli regulace spočívajícímu v minimalizaci negativního vlivu hazardních her.

206. Není pak pravdou tvrzení účastníka řízení, že Úřad tím, že zkoumal způsob přijetí Vyhlášky 8/2015, si přisvojil pravomoc, která náleží výhradně soudům a v určité míře též Ministerstvu vnitra vykonávajícímu dozor nad samostatnou působností územních samosprávných celků. V pravomoci Úřadu dané zákonem o ochraně hospodářské soutěže, je zkoumat, zda postup obce při stanovení regulace hazardních her obecně závaznou vyhláškou nevedl k porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. To, že tato pravomoc Úřadu nezasahuje do pravomoci Ministerstva vnitra (ani ji nenahrazuje), nýbrž uplatní se vedle pravomoci Ministerstvu vnitra k posouzení obecně závazných vyhlášek dané obecním zřízením, potvrzuje výše citovaný Rozsudek Děčín i Rozsudek Bílina.
207. K námitce účastníka řízení odkazující na závěry Rozsudku ve věci CASINO KARTÁČ Group a.s. týkajícího se správní žaloby společnosti CASINO KARTÁČ Group a.s. proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o změnu povolení k umístění herního prostoru spočívající v umístění technické hry v provozovně žalobce na adrese 28. října 435/213 Úřad uvádí následující. V bodě 12 rozsudku soud konstatuje, že technická hra je na území města povolena v 10 z celkem 23 městských obvodů, přičemž ve zbývajících městských obvodech povolena není. Městský obvod Mariánské hory a Hulváky (tj. kde provozuje hazardní hry společnost CASINO KARTÁČ Group a.s. na adrese 28. října 435/213), tak není dle soudu jediným městským obvodem s nepovolenou technickou hrou, což vedlo soud k závěru, že předmětnou vyhlášku nelze hodnotit jako diskriminační z toho pohledu, že by městský obvod Mariánské Hory a Hulváky byl jediným městským obvodem, kde by byla technická hra zakázána. V bodě 15 a 16 rozsudku soud konstatoval, že vymezení povolených míst provozování technické hry v jednom z městských obvodů, a to v obvodu Moravská Ostrava a Přívoz (který přímo sousedí s městským obvodem Mariánské Hory a Hulváky), je soustředěno v souhrnu pouze na malé části tohoto jinak rozlehlého obvodu, a to do sousedství historického centra Ostravy směrem k centru zábavy (ulici Stodolní). Na celém

---

<sup>234</sup> Krajský soud v Brně v Rozsudku Bílina (v bodě 34) rovněž potvrdil, že samotná existence legitimního cíle nepředstavuje dostatečně ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže, kdy uvedl: „Výklad žalobce uvedený zejména v odst. 56 a 58 žaloby dovozující, že žalovaný mohl v dané věci pouze zkoumat, zda ochrana zdraví a ochrana veřejného pořádku, které byly hlavními důvody pro vydání dotčených vyhlášek žalobce, představují dostatečně ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže je nesprávný. Znamenalo by to, že by v dané věci nebylo žádného prostoru pro přezkum jednání žalobce ve smyslu, zda nedošlo ke zvýhodnění soutěžitelů a tedy zda došlo k narušení hospodářské soutěže.“ V bodě 34 se Krajský soud dále ztotožnil s úvahou Úřadu (v prvostupňovém a druhostupňovém rozhodnutí týkající se loterijních obecně závazných vyhlášek ve městě Bílina), v rámci které Úřad nad rámec zkoumání existence legitimního cíle posuzoval, zda výběr konkrétních adresných míst, v nichž bude provozování loterií povoleno, vychází z objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií.

zbytku tohoto městského obvodu je provozování hazardních her zakázáno. Z tohoto důvodu se vymezení povolených míst technické hry v městském obvodě Moravská Ostrava a Přívoz soudu nejeví nikterak diskriminačním vůči plošnému zákazu technické hry v městském obvodě Mariánské Hory a Hulváky. V bodě 17 rozsudku soud připojil, že jelikož žalobce provozuje 2 další kasina v obvodu Moravská Ostrava a Přívoz (na adresách Puchmajerova 208/1 a Umělecká 305/1), nedošlo předmětnou regulací ani k personální diskriminaci žalobce.

208. Z Rozsudku ve věci CASINO KARTÁČ Group a.s. je tak dle Úřadu zřejmé, že soud neřešil narušení hospodářské soutěže na území města Ostravy Vyhláškou 8/2015 jako takové; nezkoumal, zda město vůči všem soutěžitelům (včetně žalobce) uplatnilo při nastavení regulace hazardních her rovný přístup a jaká kritéria mělo město stanovená pro regulaci hazardních her v jednotlivých městských obvodech (jak kritéria pro druh povolené hry, tak pro výběr míst jejich provozování) či jak odůvodnilo rozdílnost regulace – viz zákaz provozování v určité části města oproti odlišné regulaci v části jiné, a zda v důsledku těchto kritérií bylo zasaženo do hospodářské soutěže způsobem přiměřeným a jenž byl objektivně ospravedlnitelný. Dle Úřadu tedy ani dotčení společnosti CASINO KARTÁČ Group a.s. spočívající v nemožnosti provozovat technické hry v obvodu Mariánské Hory a Hulváky na adrese 28. října 435/2013 nebylo soudem řešeno z pohledu aplikace kritérií rovné hospodářské soutěže vůči všem subjektům, jež by přicházely v úvahu pro zařazení do jednotlivých příloh Vyhlášky 8/2015. Z tohoto důvodu Úřad nemůže být závěrem zmíněného soudu vázán, a to ani pokud jde o negativní dopad regulace hazardních her zjištěný Úřadem vůči soutěžiteli na adresním místě 28. října 435/2013. Úřad proto neshledává námitku důvodnou.
209. Úřad v souvislosti s účastníkem řízení citovanou pasáží Rozsudku Děčín, ze které vyvozuje, že Úřad nemůže dospět k závěru o spáchání přestupku účastníkem, uvádí, že účastník řízení vytrhává část bodu 16 z kontextu, neboť tento míří na to, zda je Úřad oprávněn aplikovat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže také na normotvorbu obcí v samostatné působnosti.<sup>235</sup> Závěr soudu o tom, že „*absolutní zákaz protisoutěžní činnosti je ve zjevném rozporu se společenskou i právní realitou*“, je poté zmiňován v souvislosti s činnostmi, které jsou dle § 19a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže z působnosti Úřadu vyňaty (poskytování veřejné podpory či přezkoumávání správních rozhodnutí vydaných ve správním řízení dle jiných zákonů).

*Nerealistické požadavky Úřadu na regulaci hazardních her „objektivním“ a „nediskriminačním“ způsobem staví obce před rozhodnutí hazard zcela povolit nebo zcela zakázat*

210. V další části svých námitek účastník řízení dovozuje, že představy Úřadu o nezbytnosti stanovit pro regulaci objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria, včetně kritérií kvalitativních, jsou zcela odtržené od reality. U kvalitativních kritérií namítá, že zákon

<sup>235</sup> Pozn. Úřadu: V bodě 16 Rozsudku Děčín Krajský soud v Brně uzavírá: „*Zákonodárce tedy v případě narušení hospodářské soutěže územním samosprávným celkem počítal s možným uplatněním dozoru podle zákona o obcích (tedy i § 123 zákona o obcích), a je tak zřejmé, že dozorové prostředky podle § 123 zákona o obcích a podle § 19a ZOHS mohly být aplikovány vedle sebe.*“

o loteriích, jakož i zákon o hazardních hrách, umožňuje stanovit jen místo a čas, kde a kdy lze na dotčeném území hazardní hry provozovat. Účastník řízení tedy není oprávněn stanovit žádná kvalitativní kritéria, tedy další požadavky na vybavení provozoven či bezúhonnost jejich provozovatelů, na základě nichž by mohlo být rozhodování na nediskriminačním základě o vydání povolení k provozování hazardních her na konkrétním adresním místě. Taková kritéria stanoví závazným a vyčerpávajícím způsobem zákon o hazardních hrách a dříve zákon o loteriích. Úřad tak dle účastníka řízení městu Ostravě, jakož i nepřímo všem ostatním obcím v České republice, doporučuje jednání, ke kterému nemají žádnou zákonnou pravomoc.

211. Domnívá se, že dle Úřadu by účastník řízení měl a má za této situace pouze dvě možnosti, jak dosáhnout cíle zamezit rozšiřování hazardních her. První, mírnější variantou, je zachování stávajících provozoven (stávajících adresních míst) při současném zákazu zřizování provozoven dalších (lze ji však označit za diskriminační vůči eventuálním budoucím zájemcům o vstup na trh). Druhou, radikálnější variantou, je zákaz všech provozoven (vylučuje sice jakoukoli hospodářskou soutěž, neboť zcela likviduje existující relevantní trh, ale lze jej označit za důsledně nediskriminační). Postoj Úřadu tak ve svém důsledku vede k tomu, že jím šetřené obce na svém území provozování konkrétní hazardní hry buď vždy zcela povolí, nebo zcela zakáží. Jakékoli jiné řešení by je totiž vystavilo riziku, že se svým jednáním dopustí porušení § 19a ZOHS.
212. K výtce Úřadu, že město nemělo nastavený žádný mechanismus pro projednávání a posouzení žádostí o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015, účastník řízení namítá, že existence takového mechanismu je naprosto utopickou a iluzorní představou. Úřad tímto zdánlivě připouští vymezení oblastí pro provozování hazardních her ve městě adresními místy, nicméně tento přístup by opět vyžadoval, aby obec stanovila určitá doplňková „objektivní“ kritéria, jejichž splnění by mohlo vést k tomu, že by obec vyhověla žádosti o umístění dalšího adresního místa na seznam adresních míst v obecně závazné vyhlášce. Takový přístup naráží i na riziko, že navzdory možnému splnění předepsaných „objektivních“ kvalitativních kritérií (pokud by byla přípustná), nebude pro změnu obecně závazné vyhlášky na základě každé jednotlivé žádosti možné zajistit požadovanou většinu mezi obecními zastupiteli, jimž způsob, jak mají hlasovat, nelze nařizovat.
213. Účastník řízení Doplnění k vytýkané absenci mechanismu pro nakládání se žádostmi o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015 odkazuje i na Nález Bílina, kdy dle jeho názoru obecně závazná vyhláška ve městě Bílina umožnila provozování hazardních her pouze na konkrétních adresních místech (stanovila 4 adresní místa) a neexistoval zde postup pro schvalování dalších žádostí, přičemž dle něj Nález Bílina jednoznačně ukazuje, že město nemusí stanovit zmiňovaný mechanismus, jelikož není v pravomoci měst a obcí rozhodovat o povolení k umístění herního prostoru. Ústavní soud jednoznačně považoval záměr města Bílina omezit hazardní hry na pouhé čtyři provozovny na území města za souladný s legitimním cílem omezení dopadů hazardních her.

#### *Vyjádření Úřadu*

214. Pokud jde o tvrzení účastníka řízení, že představy Úřadu o způsobu regulace hazardních her jsou v praxi naprosto nerealizovatelné a nikdy by k dosažení legitimního cíle nevedly, Úřad

uvádí, že u regulace vycházející z vymezení adresních míst provozování není stanovení objektivních a předem známých kritérií, jež by měla být pro výběr adresních míst aplikována rovným a nediskriminačním způsobem, jednoduché, zároveň však rozhodně není nemožné. V návaznosti na tato kritéria by pak nemělo být obtížné přijetí transparentního mechanismu, podle kterého budou řešeny případné žádosti nových zájemců o provozování hazardních her z hlediska, zda splňují či nikoliv stanovená kritéria. Nelze bez jakýchkoli kritérií povolit provozování hazardních her těm, kteří dosud provozovali (a zafixovat toto jejich zvýhodnění na trhu obecně závaznou vyhláškou prakticky na neurčito), aniž byly dány rovné podmínky pro vstup na daný trh všem zájemcům. V případě absence kritérií pak není dle čeho posoudit případné další žádosti o vstup na trh; není též vyjasněno, zda a případně po jaké době účinnosti vyhlášky se město bude jejich žádostmi zabývat. Podobně v případě ukončení provozování hazardních her na povoleném adresním místě není též vyjasněno, zda bude možné jej nahradit jiným adresním místem a případně dle čeho by byl proveden výběr z více zájemců. Právě pomocí nastavení vhodných kritérií (včetně kvalitativních) lze dosáhnout požadovaného omezení provozování hazardních her ve městě a město pak nemá povinnost zařadit do regulace každého, kdo splní podmínky zákona o hazardních hrách. Úřad k tomu odkazuje též na svou rozhodovací praxi v oblasti regulace hazardních her obecně závaznými vyhláškami obcí.<sup>236</sup> Požadavek na stanovení objektivních a nediskriminačních kritérií uvádí též NSS v rozsudku č.j. 1 As 5/2017-76 ze dne 13. července 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. Pak teprve bude možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle. Tato kritéria by ideálně měla být uvedena již v doprovodných dokumentech k obecně závazným vyhláškám.

215. K dílčí námitce, že aby účastník řízení dostal požadavkům Úřadu kladeným na regulaci hazardních her, musel by jejich provozování buď zcela povolit, nebo zcela zakázat, Úřad uvádí, že regulaci lze (a příklady v obcích to i dokládají) provést různým způsobem, např. vymezením celých oblastí ve městě, celých ulic apod., a nikoliv pouze stanovením konkrétních adresních míst. Nicméně 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 (prakticky na neurčito) pro ty, kteří by na něj zamýšleli vstoupit. Požadavky na individualizovanou regulaci korespondují i se závěry Ústavního soudu, na něž Úřad v rozhodnutí odkazuje.
216. Úřad se pak nedomnívá, že obce nemohou připojit žádná kritéria výběru míst provozování hazardních her, jež by byla kvalitativního charakteru, a že postup obcí, které by pro výběr míst provozování stanovily také kvalitativní kritéria, by byl nezákonný. Dle Úřadu zákon o hazardních hrách kvalitativní kritéria zcela nevyčerpává (rovněž tak nečinil ani předchozí zákon o loteriích).

---

<sup>236</sup> Viz Sbírky rozhodnutí Úřadu ve věcech hospodářské soutěže, dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti.html>.

217. Zákon o hazardních hrách rovněž žádným způsobem neurčuje, jak mají obce výběr těchto míst provést, tedy je ani neomezuje v možnosti stanovit kvalitativní kritéria výběru oblastí či míst provozování (totéž platí i pro stanovení mechanismu výběru nových adresních míst), jež mají nastavit předem dané a rovné podmínky pro všechny soutěžitele na relevantním trhu a zabránit uzavření vstupu na trh. Může se například jednat o kritérium zákazu provozování hazardních her 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 porušování veřejného pořádku. Tato kritéria však musí být stanovena dostatečně určitě a transparentně (v případě stanovení sociálně vyloučených lokalit například 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 účastníkem řízení zmíněnou možnost hazardní hry zcela povolit nebo zcela zakázat, aby se nedostaly do konfliktu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže.
218. K námitce účastníka řízení, že i při možném splnění stanovených (dle účastníka řízení předepsaných) „objektivních“ kvalitativních kritérií (pokud by byla přípustná), nebude pro změnu obecně závazné vyhlášky možné zajistit požadovanou většinu mezi obecními zastupiteli, jimž způsob, jak mají hlasovat, nelze nařizovat, lze jen uvést, že chce-li zastupitelstvo města regulovat hazardní hry obecně závaznou vyhláškou, je k tomu potřebný také jeho konsenzus ohledně předchozího nastavení kritérií této regulace. Při rozhodování o přijatých žádostech o zařazení dalších adresních míst do obecně závazné vyhlášky je pak důvodné očekávat, že se zastupitelstvo bude přijatými kritérii řídit. Úřadem zmiňovaný mechanismus, jenž by měl upravovat, jakým způsobem a kdy bude město rozhodovat ohledně nových žádostí o provozování hazardních her, pak neznamená, že takto transparentně přijatá vyhláška by se měla měnit kvůli každé další jednotlivé žádosti.
219. Úřad dále uvádí, že v rozhodnutí Úřadu ze dne 20. prosince 2016, č. j.: ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/ESk, týkajícím se regulace loterií ve městě Bílina, uzavřel, že vzhledem k uváděnému charakteru města, jeho problémům a záměru, který regulace měla naplnit, legitimním cílům, které město sleduje (hodlá prosazovat), a také vzhledem k úvaze, jejíž pomocí město dospělo k danému počtu míst provozování, jež se Úřadu nejeví být úvahou nelogickou či zohledněním nerelevantních skutečností, se Úřadu uvedený počet míst provozování (tj. omezení provozování loterií pouze na 4 adresní místa) stanovený pro město Bílina nejeví být neproporcionálním či disproporčním. Z Nálezu Ústavního soudu však nelyne, že by město nemuselo stanovit mechanismus pro nakládání se žádostmi o zařazení dalších adresních míst do obecně závazné vyhlášky, Ústavní soud se způsobem vyřízení žádostí nových uchazečů nezabýval, jelikož toto nebylo předmětem řízení před Ústavním soudem, které se týkalo případného zrušení obecně závazné vyhlášky. Ústavní soud se zabýval zákonností jednotlivých kritérií samostatně bez toho, aby zvažoval jejich možný vliv na hospodářskou soutěž, a tedy ani nemohl dospět k závěru, zda může být absence mechanismu protisoutěžní či nikoliv.

*Hodnocení přiměřenosti regulace je nutno provést ve vztahu ke všem obvodům jednotlivě*

220. Účastník řízení dále namítá, že přiměřenost regulace je nutno zkoumat nikoli na úrovni města Ostravy, nýbrž na úrovni jednotlivých městských obvodů. Pokud by totiž geografické



relevantní trhy byly vymezeny územím jednotlivých městských obvodů, musel by Úřad pro uložení správního trestu prokázat neexistenci ospravedlnitelných důvodů ke každému městskému obvodu zvlášť. Účastník řízení tvrdí, že existují pádné argumenty pro to, že by relevantní geografické trhy v oblasti provozování hazardních her měly být pro účely správního řízení vymezeny územím jednotlivých městských obvodů. Dle něj takový výklad připouští i judikatura NSS a jako příklad uvádí rozsudek NSS č. j. 2 As 230/2017–45 ze dne 14. prosince 2017, ze kterého cituje bod 25,<sup>237</sup> podobně i rozsudek NSS č. j. 10 As 378/2017–76 ze dne 5. září 2018. Uvádí, že ve sdělení výhrad z rozsudku NSS č. j. 2 As 230/2017–45 ze dne 14. prosince 2017 Úřad pro toto řízení dovozuje, že způsob regulace, kdy město Ostrava vyhovělo návrhům na regulaci provozování hazardních her předloženým jednotlivými městskými obvody, není problematický na úrovni těchto obvodů. Úřad však dále uvádí, že takový způsob regulace je problematický z toho důvodu, že jím není zajištěn jednotný metr pro posouzení situace na celém území města Ostravy, tak jak plyne z rozsudku NSS č. j. 1 As 5/2017–76 ze dne 13. července 2017. Účastník řízení však namítá, že NSS se v rozsudku č. j. 1 As 5/2017–76 nezabýval narušením hospodářské soutěže na dotčeném relevantním trhu či trzích, ale pouze zákonností vyhlášky, tj. zda byly či nikoli dodrženy základní principy normotvorby.

#### *Vyjádření Úřadu*

221. Úřad se předně vyjádří k tvrzení účastníka řízení, že i judikatura NSS připouští, že relevantní geografické trhy by měly být v oblasti provozování hazardních her pro účely správního řízení (rozumí se ve statutárních městech) vymezeny územím jednotlivých městských částí, resp. obvodů. Z účastníkem řízení uváděného rozsudku NSS č. j. 2 As 230/2017–45 ze dne 14. prosince 2017 nikde neplyne, že by jednotlivé městské části, v nichž statutární město vrchnostensky centrálně stanoví pro své území rozdílný způsob regulace hazardních her (v některé městské části zcela zakáže provozování hazardních her, v jiné povolí jejich provozování na vybraných adresních místech), měly tvořit samostatné geografické trhy. Neplyne to ani z bodu 25 tohoto rozsudku citovaného účastníkem řízení. Skutečnosti, na které soud poukazuje, tj. velikost (rozloha) a počet obyvatel konkrétních městských částí uplatňujících úplný zákaz hazardních her, jež jsou srovnatelné s většími městy, včetně některých měst krajských, dle Úřadu nijak neimplikují, že by městské části měly tvořit samostatné geografické trhy. Soud pouze zkoumal, zda v takto rozsáhlejších územích platily stejné podmínky zákazu pro všechny subjekty a zda zákaz dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele. K tomu soud konstatoval, že právní úprava obce by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná

<sup>237</sup> Pozn. Úřadu: Rozsudek NSS č.j. 2 As - 230/2017- 45 se týká obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 9/2014 a č. 15/2014, a zrušení konkrétních povolení Ministerstvem financí pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou. Účastník řízení v námitkách cituje z rozsudku bod 25 viz: „Ze znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že **zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, 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.**“

práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Podobně tvrzení účastníka řízení nevyplývá ani z dalšího jím odkazovaného rozsudku NSS č. j. 10 As 378/2017-76 ze dne 5. září 2018. V bodě 32 tohoto rozsudku soud poukazuje, že ze znění dotčené obecně závazné vyhlášky města Brna č. 1/2014 plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí.

222. Úřad tak uzavírá, že v citovaných rozsudcích nenachází oporu pro tvrzení účastníka řízení, že relevantní geografické trhy v oblasti provozování hazardních her by měly být pro účely správního řízení vymezeny územím jednotlivých městských obvodů a že judikatura NSS takový výklad připouští.
223. Úřad dále uvádí, že ačkoliv se rozsudek NSS č. j. 1 As 5/2017-76 ze dne 13. července 2017 nezabýval přímo narušením hospodářské soutěže na dotčeném relevantním trhu, tak se rovněž nezabýval pouze zákonností obecně závazné vyhlášky, jak tvrdí účastník řízení. Závěry z něj plynoucí týkající se regulace provozování hazardních her obecně závaznými vyhláškami jsou plně aplikovatelné i ze soutěžního hlediska, neboť pro posouzení souladu těchto vyhlášek se zákonem o ochraně hospodářské soutěže je podstatné, zda nedochází k diskriminaci v rámci vymezeného relevantního trhu (který v daném případě představuje z geografického hlediska území města Ostravy, což odpovídá i geografickému území, na kterém byla rovnost podmínek posuzována NSS v citovaném rozsudku).<sup>238</sup> Námitka nesprávně vymezeného geografického trhu byla vypořádána již výše, a to v bodech 185 až 191 tohoto rozhodnutí. Úřad proto posuzoval přiměřenost regulace na úrovni celého území města a také ve vztahu k jednotlivým městským obvodům, tvořícím v souhrnu území města (včetně posouzení skutečností, z nichž vycházely návrhy orgánů městských obvodů k regulaci).

*Kritéria regulace byla stanovena účastníkem řízení, a to při naplnění principu subsidiarity*

224. Účastník řízení rovněž namítá, že není pravdou, že by bez dalšího přebíral návrhy jednotlivých městských obvodů na výběr adresních míst provozování hazardních her a tyto následně bez jakéhokoli vrchnostenského korektivu promítl do Vyhlášky 8/2015, jak dovozuje Úřad. Účastník řízení uvádí, že v procesu přijímání Vyhlášky 8/2015 uplatňoval řadu připomínek k návrhům jednotlivých městských obvodů a měl při konečném vymezení adresních míst konečné slovo, což plyne i z dokazování provedeného Úřadem. Pokud město Ostrava výběrová kritéria konzultovalo s městskými obvody a do značné míry z nich při přípravě Vyhlášky 8/2015 vycházelo, činilo tak z důvodu naplnění principu subsidiarity. Obvodní samosprávy jsou z povahy věci nejlépe obeznámeny s místními podmínkami panujícími v jimi spravovaných obvodech. Být veškeré jejich požadavky nemohl účastník řízení do konečné podoby Vyhlášky 8/2015 z různých důvodů převzít, považuje vliv městských obvodů na podobu regulace hazardních her na jejich území za důležitý projev

<sup>238</sup> Pozn. Úřadu.: NSS v bodě 42 citovaného rozsudku uzavřel, že obce (včetně města Ostravy) nepředložily racionální argumenty, kterými by odůvodnily, proč právě jimi uvedená místa v obci mají odlišný režim od míst jiných.

principu subsidiarity. Rozhodování o adresních místech obsažených ve Vyhlášce 8/2015 proto rozhodně nelze považovat za projev libovůle, jak se snaží Úřad dovodit.

#### *Vyjádření Úřadu*

225. Úřad k námitce uvádí, že sám účastník řízení sdělil, že výběr kritérií byl přenesen na samotné městské obvody, které pro své území a svou lokalitu samostatně tato kritéria dle svých znalostí, stavu a situace místního pořádku zvolily, a dle nich na svém území provedly výběr míst uvedených ve Vyhlášce 8/2015 (viz bod 30 tohoto rozhodnutí). Úřad nijak nerozporuje, že město do návrhů městských obvodů v některých případech zasahovalo a uplatnilo korektiv, nicméně ani při těchto zásazích nepostupovalo konzistentně a neuplatnilo rovný přístup (viz např. body 126 až 135 tohoto rozhodnutí). Problematická není skutečnost, že město podobu Vyhlášky 8/2015 konzultovalo s městskými obvody (Úřad nic takového účastníkovi řízení nevytýká), ale to, že rozdíly v regulaci v jednotlivých městských obvodech nebyly dostatečně zdůvodněny, a to, že město nezajistilo, aby byla kritéria uplatňována jednotně na celém jeho území, tedy aby měli soutěžitelé nacházející se v obdobné situaci rovné podmínky.

#### *Zvolená kritéria byla předem známá*

226. Účastník řízení dále namítá, že není pravdou, že by jím zvolená kritéria nebyla předem známá a ze skutečnosti, že návrh obecně závazné vyhlášky ze dne 22. srpna 2013, se kterým byli provozovatelé seznámeni, obsahoval 169 adresních míst, zatímco Vyhláška 8/2015 pouze 43, nelze v žádném případě dovozovat, že s navrhovanou úpravou nebylo možné se předem seznámit a připravit se na její dopady. K tomu účastník řízení dále uvádí, že návrh Vyhlášky 8/2015 byl nejprve projednáván v zastupitelstvech všech městských obvodů, které povinně zveřejňují nejen program zastupitelstva, ale též podkladové materiály, zápisy z jednání i přijatá usnesení. Všechny městské obvody byly o projednání regulace provozování hazardních her na jejich území požádány dopisem města Ostravy ze dne 20. dubna 2015, kde bylo jednoznačně deklarováno, že město Ostrava zvažuje plošnou regulaci hazardních her na svém území. Návrh Vyhlášky 8/2015 se poté stal předmětem veřejných debat, a to na půdě obvodních zastupitelstev. Konečná podoba Vyhlášky 8/2015 pak po drobných zásazích města Ostravy v zásadě odpovídala stavu, který byl navržen obvodními zastupitelstvy. Stejně tak bylo předem avizované a veřejně přístupné i zasedání Zastupitelstva města Ostravy, které se konalo dne 14. října 2015 a na kterém došlo k definitivnímu přijetí Vyhlášky 8/2015. Účinnost této vyhlášky byla navíc stanovena až ke dni 1. ledna 2017, a tedy legisvakantní doba trvala více než 14 měsíců, což je dle účastníka řízení dostatečně dlouhá doba na to, aby se subjekty dotčené touto vyhláškou na její účinnost dostatečně připravily.

#### *Vyjádření Úřadu*

227. Úřad k této námitce uvádí, že v rámci správního řízení se dotázal účastníka řízení, jaká kritéria byla stanovena pro výběr adresních míst a zda byla soutěžitelům předem známa. Na tento dotaz město odpovědělo, že subjekty dotčené Vyhláškou 8/2015 měly možnost seznámit se s navrhovanou regulací, a to od samého počátku její přípravy, když se účastnily jednání Pracovní skupiny (viz body 35 a 36 tohoto rozhodnutí). Úřad dospěl k závěru, že tímto způsobem nebyli provozovatelé hazardních her seznámeni se zvolenými kritérii, neboť

z provedení dokazování vyplynulo, že návrh regulace předložený v rámci Pracovní skupiny se značně lišil oproti schválené Vyhlášce 8/2015. Ačkoliv účastník řízení tvrdí, že veřejnost se mohla s připravovanou regulací seznámit na jednání zastupitelstev městských obvodů, toto tvrzení pomíjí, že provozovatelé se na jednání zastupitelstev městských obvodů sice mohli seznámit s obvodem navrhovanou regulací, nicméně o konečné formě regulace bylo v některých případech rozhodnuto až na jednání zastupitelstva města dne 14. října 2015, tedy až v den schválení Vyhlášky 8/2015. Příkladem je vyřazení adresního místa Plzeňská 221/333 v městském obvodu Stará Bělá a zvolení finální podoby regulace v městském obvodu Mariánské Hory a Hulváky, které se uskutečnily až v rámci uvedeného jednání. Úřad k tomu dále dodává, že pokud jde o požadavek na stanovení objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, musí být tato naplněna kumulativně, což v tomto případě regulace ve Vyhlášce 8/2015 nesplňuje.

228. K účastníkem řízení uváděné skutečnosti, že legisvakantní doba Vyhlášky 8/2015 byla dostatečně dlouhá na to, aby se dotčení soutěžitelé mohli na její účinnost dostatečně připravit, Úřad uvádí, že Vyhláška 8/2015 byla sice přijata na zasedání zastupitelstva dne 14. října 2015 a účinná byla až ke dni 1. ledna 2017, nicméně během legisvakantní doby se nemohli provozovatelé hazardních her přizpůsobit zvolené podobě regulace, například tím, že by změnili typ provozovny z herny na kasino, jež bylo jediným povoleným typem provozovny v městských obvodech Mariánské Hory a Hulváky a Moravská Ostrava a Přívoz. Stejně v případě městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz neměla, legisvakantní doba pro provozovatele hazardních her žádný efekt, neboť fixace byla provedena ke stavu provozování hazardních her ke dni 27. června 2013 (bližší viz bod 146 tohoto rozhodnutí), tedy pouze kasina fungující ke dni 27. června 2013 mohla v tomto městském obvodu provozovat hazardní hry za účinnosti Vyhlášky 8/2015 (s výjimkou adresního místa 28. října 205/45, které bylo do Vyhlášky 8/2015 zařazeno, ačkoliv zde v rozhodné době kasino provozováno nebylo). Z odpovědi města na žádosti o zařazení dalších adresních míst do Vyhlášky 8/2015 obdržených po přijetí Vyhlášky 8/2015 navíc plyne, že město nemělo v plánu zabývat se dalším omezováním či rozšiřováním hazardních her na území města až do doby, než by bylo schopné reálněji vyhodnotit stav, který Vyhláška 8/2015 od 1. ledna 2017 přinese [viz bod 71 písm. e) tohoto rozhodnutí]. Totéž plyne ze sdělení města na dotaz městského obvodu Martinov [viz bod 71 písm. d) tohoto rozhodnutí], ve kterém uvedlo, že změna Vyhlášky 8/2015 nebude zatím prováděna z důvodu přijetí zákona o hazardních hrách a nutnosti uvedení předmětné vyhlášky do souladu s tímto zákonem. Vzhledem k tomu, že v průběhu této legisvakantní doby nebyly žádné změny Vyhlášky 8/2015 uskutečněny, neměli provozovatelé loterií reálnou možnost se této vyhlášce přizpůsobit, a legisvakantní doba tak vedla pouze k tomu, že provozovatelé loterií mohli na adresních místech nepovolených Vyhláškou 8/2015 provozovat loterie až do její účinnosti, tedy do 31. prosince 2016 (resp. do té doby, než jim byla Ministerstvem financí z důvodu rozporu s touto vyhláškou zrušena příslušná povolení k provozování loterií).

*Zvolená regulace byla přiměřená k legitimnímu cíli zamezit nárůstu hazardních her*

229. Účastník řízení k posuzované regulaci uvádí, že pokud jde o městské obvody, na jejichž území došlo k úplnému zákazu provozování hazardních her, na „jimi vymezených

relevantních geografických trzích“ nemohlo posuzovaným jednáním města dojít k narušení hospodářské soutěže, neboť k tomu může dojít jen, je-li provozování hazardních her toliko omezeno, nikoli úplně vyloučeno. Ve vztahu k obvodům, na jejichž území došlo k zachování původního stavu, pak účastník řízení namítá, že kritérium zachování stávajících adresních míst bylo v době přijímání Vyhlášky 8/2015 jediným možným způsobem, jak v příslušných městských obvodech zachovat soutěž mezi dosavadními soutěžiteli a současně zamezit nárůstu hazardních her. Za situace, kdy záměrem města Ostravy bylo zabránit dalšímu nárůstu hazardních her, byl tento přístup v městských obvodech, které úplný zákaz hazardních her na svém území nepožadovaly, tím nejlepším a jediným realistickým způsobem, jak minimalizovat diskriminaci a zachovat existující hospodářskou soutěž.

#### *Vyjádření Úřadu*

230. K námitce, že na území s nulovou tolerancí nemohlo dojít k narušení soutěže, Úřad uvádí, že toto nijak nerozporuje, podstatné ale je, že město neuvedlo předem jednotná pravidla, na jejichž základě by bylo možné identifikovat právě konkrétní městské obvody, v nichž takový úplný zákaz bude odůvodněn, aby bylo přezkoumatelné, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného (a nebylo to výsledkem nahodilosti či libovůle). Ve vztahu k další námitce účastníka řízení týkající se městských obvodů, na jejichž území došlo k zachování původního stavu, Úřad odkazuje na výše vypořádanou námitku týkající se údajně nerealistických požadavků Úřadu na regulaci hazardních her. Ke kritériu zachování stávajících adresních míst a k jeho nežádoucím dopadům na hospodářskou soutěž se již Úřad vyjádřil v bodě 141 tohoto rozhodnutí.

*Úřad neposuzoval situaci ve všech jednotlivých obvodech, příp. ji posoudil nesprávně, vč. dopadu Vyhlášky 8/2015 na hospodářskou soutěž*

231. Účastník řízení dále namítal, že se Úřad ve správním řízení zabýval posouzením situace jen v 5 městských obvodech (městské obvody Moravská Ostrava a Přívoz, Mariánské Hory a Hulváky, Martinov, Poruba a Ostrava – Jih; zde však nikoliv jednotlivě ve vztahu k jednotlivým produktovým trhům), přičemž v kostce se pak vyjádřil k městským obvodům, ve kterých byla uplatňována nulová tolerance, avšak nijak se nevyjádřil k městským obvodům Krásné Pole, Lhotka, Michálkovice, Nová Bělá, Petřkovice, Pustkovec, Radvanice a Bartovice a Stará Bělá, a tím nedostatečně zjistil skutkový stav, na jehož základě by mohl posoudit, zda Vyhláška 8/2015 byla v rozporu s § 19a ZOHS. K posouzení nulové tolerance účastník řízení namítal, že pokud by byly správně vymezeny relevantní geografické trhy územím jednotlivých městských obvodů, tak by Úřad v případě městských obvodů uplatňujících nulovou toleranci nemohl dovozovat narušení hospodářské soutěže.

#### *Vyjádření Úřadu*

232. K tomu Úřad odkazuje na body 54 až 56, 59, 64 až 67 tohoto rozhodnutí, kde se regulaci v uvedených městských obvodech věnoval (stejně jako ve sdělení výhrad), a dále na body 140 a 141 tohoto rozhodnutí, ve kterých uplatňovanou regulaci na základě kritéria zachování stávajícího stavu provozování hazardních her zhodnotil. Posouzení situace v městských obvodech Moravská Ostrava a Přívoz, Mariánské Hory a Hulváky, Martinov, Poruba a Ostrava – Jih bylo učiněno samostatně, neboť v těchto městských obvodech byla

regulace provozování hazardních her specifická. Úřad proto nesouhlasí s tvrzením účastníka řízení, že z tohoto důvodu nedostatečně zjistil skutkový stav.

233. K námitce účastníka řízení spočívající v nesprávném vymezení relevantního geografického trhu se Úřad již vyjádřil v bodech 185 až 191 tohoto rozhodnutí, na které tímto opětovně odkazuje, a tedy Úřad setrvává na tom, že městem nebylo racionálně zdůvodněno, proč byla v některých městských obvodech nulová tolerance opodstatněná a v jiných nikoliv.

*K regulaci hry binga*

234. K regulaci binga účastník řízení poukazuje na to, že mu Úřad vytýká, že Vyhláška 8/2015 v městských obvodech Poruba a Ostrava – Jih povolovala provozování binga kdekoliv, zatímco v ostatních městských obvodech bylo jeho provozování povoleno pouze na vybraných adresních místech.<sup>239</sup> K tomu účastník řízení namítá, že pokud je mu známo, na území dvou městských obvodů, kde bylo na rozdíl od ostatních městských obvodů bingo povoleno plošně, se nenacházela ani jedna provozovna, která by tuto hazardní hru nabízela. Obdobný závěr nicméně platí i k celému zbytku města Ostravy. Za podstatné považuje účastník řízení to, že Úřad nezjistil ve vztahu k bingu jediný případ diskriminace; nedošlo tak z důvodu regulace v uvedených městských obvodech k narušení hospodářské soutěže. Účastník řízení si není vědom toho, že by některý z provozovatelů hazardních her projevil zájem provozovat bingo mimo městské obvody Poruba a Ostrava – Jih, resp. mimo adresní místa určená v ostatních městských obvodech. K narušení hospodářské soutěže, ani k diskriminaci žádného soutěžitele ve skutečnosti nedošlo. Vyhláška 8/2015 tedy fakticky pouze zachovávala tehdejší stav.

235. Účastník řízení opětovně namítá, že v případě správného vymezení relevantních geografických trhů dle jednotlivých městských obvodů by nemohlo být i z tohoto důvodu dovozováno žádné diskriminační jednání. Nelze proto účastníkovi řízení klást k tíži skutečnost, že regulaci binga neprovedl na celém území města jednotně. Nepřiměřenost regulace v městských obvodech Poruba a Ostrava – Jih navíc Úřad dovozuje na základě toho, že se provozovatelé nemohli s návrhem dostatečně dopředu seznámit, což však účastník řízení zcela odmítá.

*Vyjádření Úřadu*

236. Úřad ve vztahu k regulaci binga (příloha č. 2 Vyhlášky 8/2015) setrvává na svém závěru, že problematické je zejména to, že na celém území města nebyla aplikována jednotná pravidla pro výběr adresních míst, na kterých mohly být provozovány hazardní hry (viz bod 137 tohoto rozhodnutí), a že město dostatečně nezdůvodnilo, proč bylo právě v městských obvodech Poruba a Ostrava – Jih dle přílohy č. 2 Vyhlášky 8/2015 povoleno provozování pouze binga.
237. Jestliže účastník řízení tvrdí, že na území dvou městských obvodů, kde bylo bingo povoleno plošně (Poruba a Ostrava – Jih), se nenacházela ani jedna provozovna, která by tuto hazardní hru nabízela, pak tím současně Úřadu potvrzuje, že město při regulaci nedodrželo jím proklamovaný záměr zachovat stávající stav provozování a nové provozovny nepovolovat. Pokud by jej uplatňovalo rovným způsobem, pak by ve dvou obvodech, kde

<sup>239</sup> Pozn. Úřadu: Uvedených v příloze č. 2 Vyhlášky 8/2015.

bingo ke dni regulace nikdo neprovozoval, mělo zachovat stávající stav a nedošlo by k povolení provozování binga na celém území dvou městských obvodů kdekoli a v jakémkoli počtu provozoven. Závěry Úřadu tak byly správné a nic na tom nemění námitka účastníka řízení, že bingo byla a je z hlediska prevalence hazardní hra zcela zanedbatelného významu.

238. K vymezení relevantního trhu z hlediska geografického se Úřad vyjádřil výše k samostatné námitce účastníka řízení. Z rozhodnutí (i sdělení výhrad) je pak zřejmé, že Úřad nepřiměřenost regulace (binga) v těchto městských obvodech nedovozuje jen z toho, že se provozovatelé nemohli s návrhem dostatečně dopředu seznámit. Námitku Úřad neshledává důvodnou.

*Námitky účastníka řízení týkající se jednotlivých městských obvodů*

*Martinov*

239. Účastník řízení dále namítá, že ve vztahu k městskému obvodu Martinov mu Úřad vytýká, že nedodržel kritérium zachování stávajícího stavu provozování hazardních her, když do příloh Vyhlášky 8/2015 zanesl i adresní místa, ve kterých hazardní hry provozovány nebyly; pokud by byla zákonnost Vyhlášky 8/2015 posuzována Úřadem po jednotlivých městských obvodech, tak by musel Úřad nutně dospět k závěru, že byla zvolena zcela nediskriminační kritéria. Účastník řízení dále dodává, že na žádném z těchto adresních míst, kde Vyhláška 8/2015 provozování hazardních her povolila (ač tam v té době provozovány nebyly), následně nevznikly herny ani kasina, a tedy nedošlo ke skutečnému zvýhodnění majitelů, resp. nájemců na těchto adresních místech, ale fakticky došlo pouze k zachování stávajícího stavu.

*Vyjádření Úřadu*

240. I v případě této námitky účastníka řízení Úřad setrvává na svém hodnocení a na vymezení geografického relevantního trhu. Pro regulaci hazardních her na území městského obvodu Martinov rovněž platí, že nebyla provedena jednotně s ohledem na celé území města. Ze shromážděných materiálů navíc plyne, že společnosti Salita, a.s. a D&P Group s.r.o. projevíly zájem o provozování hazardních her na adresních místech neuvedených ve Vyhlášce 8/2015, tedy v případě tohoto městského obvodu existovali reální provozovatelé hazardních her, kterým město neumožnilo vstoupit na trh s ohledem na provedenou fixaci (zařazení adresního místa Martinovská 3245/36e, na kterém chtěla provozovat hazardní hry společnost Salita, a.s., přitom navrhoval i samotný městský obvod Martinov).

*Moravská Ostrava a Přívoz*

241. V případě městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz směřuje námitka účastníka řízení k tomu, že pokud Úřad odůvodnil nepřiměřenost regulace tím, že nebyl stanoven žádný postup či mechanismus pro nakládání se žádostmi o zařazení dalších míst do Vyhlášky 8/2015, tak účastník řízení již výše zdůraznil, že neexistuje realistický způsob vytvoření takového mechanismu v souladu se zákonem o loteriích a zákonem o hazardních hrách, neboť tyto zákony nepřipouští stanovení dodatečných kvalitativních kritérií pro provozovny a jejich provozovatele.
242. K Úřadem vytýkané skutečnosti, že město nedodrželo kritérium regulace zachování stávajícího stavu, když adresní místo 28. října 205/45 bylo do Vyhlášky 8/2015 zařazeno,

i když v rozhodné době zde nebyly hazardní hry provozovány, účastník řízení uvádí, že na uvedené adrese bylo možné provozovat VHP (do roku 2013, a dále v letech 2018 a 2019) a sázkové hry (do roku 2013), navíc mu byl znám zájem provozovatele o zřízení kasina na této adrese (oproti adresnímu místu Musorgského 841/4), se kterým souhlasil a na jehož zřízení panovala politická shoda. Účastník řízení je proto názoru, že kritérium zachování stávajícího stavu bylo na území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz dodrženo, přičemž nelze po účastníkovi řízení požadovat, aby toto kritérium bylo vztaženo přesně ke dni, kdy je tato regulace přijímána.

243. Účastník řízení dále namítá, že pokud Úřad dovozuje, že přijetím Vyhlášky 8/2015 byla poškozena provozovna nacházející se na adresním místě Janáčkova 976/9, tak na celém území městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz bylo zakázáno provozování hazardních her v hernách. Ve vztahu ke kasinům, jejichž nutnou součástí je provoz živé hry, je pak třeba poukázat na to, že na adresním místě Janáčkova 976/9, kde bylo provozování živé hry povoleno, nebylo při žádné kontrole zjištěno, že by zde byla živá hra skutečně provozována. Neudělením povolení k provozování kasina vyžadujícího provoz živé hry tedy nemohlo dojít k jakémukoli znevýhodnění tohoto provozovatele, když fakticky nebylo možno živou hru na tomto adresním místě provozovat.
244. K adresnímu místu Nádražní 541/146 pak účastník řízení uvedl, že žádost o jeho zařazení na seznam adresních míst obdržel až po přijetí Vyhlášky 8/2015.

#### *Vyjádření Úřadu*

245. K námitce týkající se neexistence realistického způsobu regulace Úřad odkazuje na body 214 až 219 tohoto rozhodnutí, kde se s ní dostatečně vypořádal. Ze seznamu adresních míst, na kterých byly hazardní hry před účinností Vyhlášky 8/2015 na území města provozovány, předloženého městem plyne, že hazardní hry nebyly v té době provozovány na adresním místě 28. října 205/45, městský obvod navíc uvedl, že o výběru adresních míst rozhodl již usnesením ze dne 27. června 2013, tedy zafixoval stav provozování hazardních her k tomuto datu. I z vyjádření účastníka řízení výše plyne, že na adresním místě 28. října 205/45 nebyly hazardní hry provozovány ani v době přijetí usnesení zastupitelstva městského obvodu dne 27. června 2013, ani v době přijetí Vyhlášky 8/2015, tedy kritérium zachování stávajícího stavu nebylo zcela dodrženo. K adresnímu místu Janáčkova 976/9 Úřad uvádí, že poškození provozovatele na tomto adresním místě dovozuje na základě toho, že byl nucen ukončit svou činnost z důvodu nezařazení do Vyhlášky 8/2015 s ohledem na kritéria stanovená městským obvodem Moravská Ostrava a Přívoz, která ovšem nebyla dostatečně určitá a nediskriminační. Úřad proto nepovažuje za podstatné, zda se ve skutečnosti jednalo o kasino v provozu. Pokud jde o adresní místo Nádražní 541/146, toto adresní místo bylo uvedeno na seznamu adresních míst, na kterých byly hazardní hry před účinností Vyhlášky 8/2015 na území města provozovány, a Úřad tedy vycházel z této informace předložené městem. Není tedy podstatné, že provozovatel loterií na této adrese požádal o zařazení adresního místa do obecně závazné vyhlášky až po jejím přijetí [jak plyne z informací od městského obvodu, provozovatel na tomto adresním místě disponoval povolením k provozování sázkových her v kasinu na základě rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 3. prosince 2014; viz bod 71 písm. c) tohoto rozhodnutí], neboť důvodem nezařazení tohoto



adresního místa do Vyhlášky 8/2015 bylo to, že fixace byla provedena již ke dni 27. června 2013.

#### *Mariánské Hory a Hulváky*

246. K městskému obvodu Mariánské Hory a Hulváky účastník řízení namítá, že ve vztahu k jednotlivým relevantním produktovým trhům na území městského obvodu aplikoval kritérium nulové tolerance (v případě technické hry) a zachování stávajícího stavu (pokud jde o živou hru), přičemž shora doložil, že se jednalo o jediný možný způsob regulace provozování hazardních her, kterým bylo možné (po diskuzi s obvodní samosprávou) dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Účastník řízení dále namítá, že nepřiměřenost regulace ve vztahu k městskému obvodu Mariánské Hory a Hulváky dovozuje Úřad jen z toho, že kritéria pro povolení pouze živé hry na jeho území nebyla dostatečně transparentní, přičemž není zřejmé, z čeho požadavek na „transparentnost“ plyne, když Úřad sám shrnul, že pro soulad regulace se ZOHS je nezbytné, aby „obec přijala objektivní, nediskriminační a předem známá pravidla“. Požadavek na transparentnost z tohoto výčtu neplyne.
247. Dále dle účastníka řízení Úřad provedl nesprávné vymezení relevantního trhu, které vedlo k tomu, že dovozoval znevýhodnění společnosti CASINO KARTÁČ Group a.s. provozující hazardní hry na adresním místě 28. října 435/213. Účastník řízení má za to, že respektoval návrh městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky na zavedení úplného zákazu technické hry na území městského obvodu, tedy na příslušném relevantním trhu nebyla společnost CASINO KARTÁČ Group a.s. jakkoli diskriminována, a dále respektoval návrh městského obvodu na zachování stávajícího stavu provozování na relevantním trhu živé hry, přičemž společnost CASINO KARTÁČ Group a.s. byla jediným provozovatelem hazardních her v té době, a tedy na uvedeném relevantním trhu živé hry nedošlo k diskriminaci žádného subjektu. Účastník řízení pak poukázal na citaci Rozsudku ve věci CASINO KARTÁČ Group a.s., ze které plyne, že Vyhláška 8/2015 společnost CASINO KARTÁČ Group a.s. nediskriminovala, přičemž dle účastníka řízení by tento závěr platil i v situaci, kdy by Úřad setrval na širokém vymezení relevantního trhu provozování hazardních her na území města Ostrava.

#### *Vyjádření Úřadu*

248. Úřad se neztotožňuje s názorem účastníka řízení, že provedený způsob regulace v městském obvodě Mariánské Hory a Hulváky byl jediným možným (blíže viz bod 217 tohoto rozhodnutí), přičemž problematické aspekty regulace týkající se městského obvodu Mariánské Hory a Hulváky Úřad popsal v bodech 125, 149 a 150 tohoto rozhodnutí. Pokud jde o požadavek na transparentnost regulace, tento je de facto shrnutím požadavku na stanovení objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Otázku diskriminace provozovatele hazardních her CASINO KARTÁČ Group a.s. Úřad podrobně popsal v bodech 125 a 159 tohoto rozhodnutí, přičemž dospěl k závěru, že tento provozovatel hazardních her byl regulací ve Vyhlášce 8/2015 bez objektivně ospravedlnitelných důvodů znevýhodněn v hospodářské soutěži, neboť na adresním místě 28. října 435/213 nemohl po účinnosti Vyhlášky 8/2015 nadále provozovat technickou hru. S tvrzením účastníka řízení, že Krajský soud v Ostravě v Rozsudku ve věci CASINO KARTÁČ Group a.s. neshledal diskriminaci

provozovatele CASINO KARTÁČ Group a.s., zatímco Úřad ano, se Úřad vypořádal výše k samostatné námitce účastníka řízení týkající se nesprávného výkladu pojmu „ospravedlnitelné důvody“.

*Adresní místa Průběžná 3272 (v městském obvodu Martinov) a Plzeňská 221/333 (v městském obvodu Stará Bělá)*

249. V souvislosti s adresními místy Průběžná 3272 (v městském obvodu Martinov) a Plzeňská 221/333 (v městském obvodu Stará Bělá) účastník řízení namítá, že Úřad nesprávně porovnával uvedená adresní místa s adresními místy Kaminského 167/7, Žižkovská 186/15, 17. listopadu 3209, Briketářská 228/4 a Štěpničkova 2A, neboť adresní místa Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 se nacházejí v blízkosti školských zařízení a v oblastech, kde je zvýšená koncentrace rodin s dětmi a mladistvých, což neplatí pro zbylá výše uvedená adresní místa. Účastník řízení má proto za to, že měl ospravedlnitelný důvod vyhovět žádostem městského obvodu s nulovou tolerancí o vyřazení adresních míst Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 ze seznamu adresních míst uvedených v přílohách Vyhlášky 8/2015. Jedinou podobností mezi uvedenými adresními místy tak je pouze vzdálenost od městského obvodu, na jehož území platila nulová tolerance. V případě adresních míst Kaminského 167/7, Žižkovská 186/15, 17. listopadu 3209, Briketářská 228/4, Štěpničkova 2A a Opavská 42/117 neobdržel účastník řízení žádnou žádost o jejich vyřazení ze seznamu adresních míst a ani sám u nich neviděl důvod k výjimce ze zachování stávajícího stavu provozování v daných městských obvodech. Podle účastníka řízení tak nemůže obstát závěr Úřadu, že u porovnávaných adresních míst došlo k neospravedlnitelné diskriminaci.
250. Účastník řízení dále v Doplnění uvádí, že Úřad provedl posouzení uplatněného korektivu vzdálenosti od obvodu s nulovou tolerancí mechanicky tak, že vzal do úvahy pouze skutečnost, zda se dané adresní místo nacházelo v těsné blízkosti obvodů, které uplatňovaly nulovou toleranci, a zcela pominul zohlednit specifika jednotlivých objektů. V této souvislosti poukázal na Nález Bílina, ve kterém Ústavní soud v bodě 44 uvedl, že výběr příslušné oblasti má být výsledkem jejího posouzení z hlediska všech stanovených kritérií, a to aniž by některé z nich muselo být nutně akcentováno. Účastník řízení byl s ohledem na tuto skutečnost oprávněn při zařazování konkrétních adresních míst do Vyhlášky 8/2015 postupovat tak, že komplexně zohlednil všechna jím stanovená kritéria (kromě vzdálenosti od obvodů s nulovou tolerancí byl brán v potaz i charakter místa atd.), a tedy jeho postup zjevně nevykazoval prvky libovůle.

*Vyjádření Úřadu*

251. Úřad k této dílčí námitce uvádí, že město sdělilo, že důvodem nezařazení adresních míst Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 do příloh Vyhlášky 8/2015 byla jejich poloha (těsné sousedství) u hranic s městskými obvody, kde byly hazardní hry zakázány plošně<sup>240</sup> (viz bod 31 tohoto rozhodnutí), a před vydáním sdělení výhrad neuvedlo jako důvod jejich nezařazení to, že se nacházejí v blízkosti školských zařízení a v oblastech, kde je zvýšená koncentrace rodin s dětmi a mladistvých (tato informace poprvé zazněla až ve Vyjádření). Blízkost školských zařízení a oblastí se zvýšenou koncentrací rodin s dětmi a mladistvých tedy nebyla jako kritérium pro zařazení adresních míst do Vyhlášky 8/2015 městem

<sup>240</sup> Pozn. Úřadu: Ve skutečnosti zde však byly povoleny sázkové hry podle § 2 písm. g) zákona o loteriích.

Ostravou ani jednotlivými městskými obvody v rámci správního řízení uváděna a uplatnění tohoto kritéria neplyne ani ze shromážděných podkladů. Úřad proto posuzoval korektiv, jehož se účastník řízení dovolával a jímž se dle svého tvrzení řídil při procesu tvorby regulace dle Vyhlášky 8/2015; tedy zda městem uplatněný korektiv spočívající v neumožnění provozování hazardních her na konkrétních adresních místech pro jejich blízkost k sousednímu městskému obvodu, na jehož území bylo provozování hazardních her zakázáno či omezeno, byl nastaven dostatečně určitě tak, aby stávající i případní soutěžitelé, jež chtějí na vymezeném trhu působit, měli možnost se s ním seznámit a zároveň, aby bylo možné objektivně přezkoumat, zda jej konkrétní soutěžitel splňuje či nikoliv. Dále Úřad v souvislosti s tímto korektivem zkoumal, zda byl městem uplatňován jednotným způsobem, a to na celém území města, přičemž dospěl k závěru, že ze stejného důvodu (pro blízkost k městským obvodům, kde je provozování hazardních her zakázáno či omezeno) nemělo být provozování hazardních her umožněno na adresních místech Kaminského 167/7, Žižkovská 186/15, 17. listopadu 3209, Opavská 42/117, Briketářská 228/4 a Štěpničkova 2A (viz body 131 až 135 tohoto rozhodnutí).

252. Pokud účastník řízení chtěl regulací hazardních her na svém území zamezit tomu, aby byly hazardní hry provozovány například v blízkosti školských zařízení či jiných míst, kde se zdržují děti a mládež, měl takové kritérium nastavit, a to dostatečně určitě tak, aby z něj bylo patrné, jakých zařízení či oblastí se týká a v jaké vzdálenosti není žádoucí, aby byly hazardní hry provozovány, a toto kritérium následně uplatnit transparentně na celém území města. Úřad však zběžnou kontrolou zjistil, že do Vyhlášky 8/2015 byla zařazena adresní místa, která se nacházejí v blízkosti základních či mateřských škol (například Bobrovnícká 52/9, Čapkova 434/38, Hlučínská 118/278, Hlučínská 553, Těšínská 1272/302 a Trnkovecká 1136/75).<sup>241, 242</sup> Úřad proto shrnuje, že i kdyby město skutečně vyloučilo adresní místa Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 z důvodu jejich blízkosti ke školským zařízením či k jiným místům, kde se zdržují děti (a tedy nikoliv z důvodu jejich polohy u hranic s jinými městskými obvody, kde bylo provozování hazardních her zakázáno či omezeno, jak plyne z dokazování a ze spisového materiálu), učinilo by tak diskriminačním způsobem, neboť do Vyhlášky 8/2015 byla zařazena i adresní místa, jež jsou v bezprostřední blízkosti školských zařízení. Úřad proto doplnil spisový materiál o mapové podklady, ze kterých je zřejmé, že některá další adresní místa zařazená do Vyhlášky 8/2015 se rovněž nacházejí v oblastech se zvýšeným výskytem dětí a mládeže (s ohledem na blízkost školského zařízení), což bylo účastníkem řízení zdůrazněno ve vztahu k adresním místům Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 v rámci Vyjádření (jako dříve neuvedený důvod pro jejich nezařazení do Vyhlášky 8/2015). Relevantní námitkou účastníka řízení pak není ani to, že Úřad akcentoval korektiv vzdálenosti od obvodu s nulovou tolerancí a jeho uplatnění pouze mechanicky posoudil,

<sup>241</sup> Viz l.č. 951-956 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>242</sup> Účastník řízení v Doplnění ze dne 19. června 2020 k porovnání těchto adresních míst (z hlediska případné blízkosti školských zařízení) s adresami Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 uvedl, že blízkost ke školským zařízením byla jen jedním z mnoha argumentů pro nezařazení adresních míst Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333, a že Úřad v rozporu s Nálezem Bílina akcentuje pouze jedno kritérium a požaduje zavedení a bezvýhradné uplatňování určitého jím zvoleného kritéria spočívajícího mj. v přeměřování vzdálenosti adresního místa od různých dalších objektů, namísto toho, aby adresní místa, kde je povolen provoz hazardních her, byla stanovena po celkovém zhodnocení situace na trhu.

aniž by vzal v úvahu všechna další kritéria stanovená účastníkem řízení (tedy zmiňovanou blízkost školského zařízení či objektů, kde se vyskytují děti a mládež), neboť taková kritéria (resp. korektiv) nebyla účastníkem řízení v době přijímání Vyhlášky 8/2015 stanovena, jak plyne z provedeného dokazování. Úřad tedy žádné kritérium neakcentoval, pouze posoudil jediný účastníkem řízení uplatněný korektiv, který účastník řízení uvedl a který plyne ze shromážděných materiálů.

*Úřad určil nepřiměřeně široký rozsah koeficientu závažnosti*

253. Účastník řízení namítá, že Úřad ve sdělení výhrad k výpočtu základní částky pokuty uvádí, že hodlá stanovit koeficient závažnosti v rozmezí 1,2 až 1,4, přičemž však ve všech dosud zveřejněných rozhodnutích podle § 19a ZOHS, která se vždy týkala typově stejné praktiky, stanovil koeficient závažnosti 1,2.

*Vyjádření Úřadu*

254. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že v tomto rozhodnutí neshledal důvody pro odchýlení se od výše koeficientu za závažnost aplikovaného Úřadem za typově stejné jednání obcí a v souladu s obdobnými případy stanovil i v tomto rozhodnutí koeficient závažnosti hodnotou 1,2.

*Úřad stanovil nesprávný koeficient rozsahu dotčeného území*

255. Účastník řízení se neztotožňuje s tím, že Úřad pro výpočet základní částky pokuty užil koeficient rozsahu dotčeného území odvozený od počtu obyvatel žijících na území dotčeném údajným protisoutěžním jednáním vymezeném jako území města Ostravy. Účastník řízení odkazuje na část námitek, kde doložil, že se údajného protisoutěžního jednání nedopustil ve vztahu k celému území Ostravy. V žádném případě tak nemělo být jeho jednání shledáno za protisoutěžní ve vztahu k městským obvodům, v nichž platil úplný zákaz provozování hazardních her anebo na jejichž celém území bylo možno provozovat pouze některé druhy hazardních her (např. bingo či živé hry). Obyvatelé těchto městských obvodů proto měli být z výpočtu koeficientu rozsahu dotčeného území vyloučeni. Dle účastníka řízení by tak případným protisoutěžním jednáním města mohly být dotčeny (pokud vůbec) městské obvody Krásné Pole, Lhotka, Mariánské Hory a Hulváky, Martinov, Michálkovice, Moravská Ostrava a Přívoz, Nová Bělá, Petřkovice, Pustkovec, Radvanice a Bartovice a Stará Bělá.

*Vyjádření Úřadu*

256. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že se problematikou dotčeného území zabýval v bodech 185 až 191 a 232 až 252 tohoto rozhodnutí a prokázal, že jednáním města bylo dotčeno celé jeho území; Úřad setrvává na vymezení dotčeného území územím celého města Ostravy, čímž je vysvětleno zahrnutí počtu obyvatel celého města Ostravy do výpočtu pokuty.

*Úřad použil nesprávný postup při stanovení koeficientu času*

257. Účastník řízení se neztotožňuje s výpočtem koeficientu času provedeným Úřadem z důvodu jeho rozporu s metodikou pokut s názvem „Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže“ uveřejněnou v dubnu 2018 (dále též

„**Postup**“),<sup>243</sup> která je pro Úřad vnitřně závazná. Bod 4.2 Postupu, který se specificky týká vyměřování pokut orgánům veřejné správy, k zohlednění délky protisoutěžního jednání uvádí toliko to, že Úřad může jako jedno z kritérií pro výpočet pokuty zohlednit délku trvání přestupku. Neobsahuje přitom jakákoli detailnější vodítka stran toho, jakým přesným způsobem by délka trvání přestupku měla být při výpočtu pokuty ukládané orgánu veřejné správy za přestupek podle § 22aa odst. 1 ZOHS zohledněna. V Postupu tedy neexistuje jakákoli zvláštní norma, která by se uplatnila pro zohledňování délky trvání přestupku při výpočtu pokuty ukládané orgánu veřejné správy. Zde identifikovanou mezeru v právu je dle účastníka řízení nutno vyplnit přiměřeným užitím v Postupu obsažených pravidel,<sup>244</sup> když takový postup ve své správní praxi v minulosti volil i Úřad, když ukládal pokuty orgánům veřejné správy za účinnosti metodiky, která předcházela Postupu a která z důvodu neexistence § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže v době jejího přijímání neobsahovala jakákoli pravidla pro ukládání pokut orgánům veřejné správy (dále též „**Zásady**“). Dle účastníka řízení postupoval Úřad stejně též ve všech ostatních rozhodnutích týkajících se porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a celková výše pokuty byla kalkulována podle Zásad. Účastník řízení trvá na tom, aby délka trvání údajného protisoutěžního jednání byla zohledněna v souladu s Postupem, neboť v tom případě by byla vypočtená pokuta nižší. Požadavek účastníka řízení konkrétně znamená počítat s horní hranicí koeficientu času o hodnotě 10, jak je uvedeno v Postupu pro případy soutěžitelů, a nikoliv o hodnotě 3, jak je uvedeno pro případy soutěžitelů v Zásadách, a jak byla nastavena správní praxe Úřadu v případě jednání obcí dle § 19a ZOHS.

#### *Vyjádření Úřadu*

258. Úřad k tomu uvádí, že kapitola Postupu věnující se orgánům veřejné správy (čl. 4) je samostatná vůči kapitole věnující se výpočtu pokuty soutěžitelům. Úřad je toho názoru, že v případě, že konkretizace výpočtu koeficientu času není v rámci kapitoly pro orgány veřejné správy upravena (podobně ostatně ani rozsah závažnosti přestupků orgánů veřejné správy), neznamená to automaticky povinnost využít konkretizaci výpočtu z kapitoly pro soutěžitele.<sup>245</sup> Úřad je proto oprávněn pokračovat v Úřadem zavedené ustálené správní praxi pro výpočet pokuty orgánům veřejné správy (tedy i obcím), a to jak v řízeních zahájených před účinností Postupu, tak v řízeních zahájených po jeho účinnosti. Pro takový postup ostatně existuje řada důvodů. Mechanismus výpočtu pokuty obcí zavedený správní praxí Úřadu má svou vnitřní logiku; změnou hodnoty jen jednoho z kritérií, a to koeficientu času, by mechanismus pozbyl své vyváženosti. Bylo by nutno jej překoncipovat tak, aby v rámci maximální hranice pokuty 10 000 000 Kč bylo dosaženo vyvážené diferenciaci pokut dle konkrétních okolností přestupku a aby pokuty byly zároveň pro tuto skupinu porušitelů dostatečně citelné.

<sup>243</sup> Dostupné na: [http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Methodika\\_pokut\\_2018\\_04.pdf](http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Methodika_pokut_2018_04.pdf). Viz I.č. 765-770 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>244</sup> Viz body 3.23 a 3.24 Postupu.

<sup>245</sup> Z Postupu (a celkového kontextu jeho čl. 3) je také patrné, že koeficient času uvedený v bodě 3.23 a 3.24 Postupu je stanoven pro soutěžitele a slouží primárně k úpravě podílu hodnoty tržeb za délku protisoutěžního jednání.

259. Účastník řízení přitom opomíjí, že cíleným účinkem zavedení Postupu oproti dřívějším Zásadám bylo zvýšit úroveň ukládaných pokut<sup>246</sup> tak, aby plnily svůj účel, a zajišťovaly jak funkci represivní, tak preventivní (kdy výše pokut mají působit natolik silně, aby od podobného jednání odradily i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí účastníku řízení). K dosažení tohoto účelu Úřad v Postupu zejména zvýšil úroveň procentního podílu hodnoty tržeb dotčeného zboží za závažnost protisoutěžního jednání a rovněž zvýšil časové koeficienty za délku trvání protisoutěžního jednání. Účastník řízení si vybral pouze jeden z těchto parametrů dle Postupu a dovolává se jeho užití při výpočtu pokuty v případech porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže orgány veřejné správy. Účelově si tak vybral z komplexu kritérií Postupu pro kalkulaci pokuty u města Ostravy jen to kritérium, jehož dosazení do stávajícího výpočtu výchozí základní částky pokuty povede k pro něj výhodnější výsledné výši uložené pokuty. Nezhlednil, že kalkulace pokuty je založena na vztahu více kritérií (zejména pak závažnost, počet obyvatel a délka trvání), který je vyvážen tak, aby vedl v rámci maximální hranice pokuty 10 000 000 Kč k žádoucí výši ukládaných pokut. Pokud by tedy Úřad měl do kalkulace výchozí základní částky pokuty za protisoutěžní jednání orgánů veřejné správy zohlednit dle Postupu maximální koeficient času v hodnotě 10, musel by nutně celý mechanismus výpočtu základní částky pokuty užívaný dosud Úřadem při ukládání pokut pro orgány veřejné správy změnit a nastavit odlišně, aby výsledné pokuty byly také u těchto porušitelů dostatečně citelné. V opačném případě by zohlednění jen jednoho kritéria (za délku trvání jednání dle Postupu) při výpočtu výchozí základní částky pokuty u orgánů veřejné správy vedlo k nižší úrovni ukládaných pokut u těchto porušitelů, jež by již neplnily své funkce.
260. Přestože Postup přinesl žádoucí zvýšení úrovně pokut ukládaných Úřadem soutěžitelům, Úřad se nedomnívá, že v současné době je třeba změnit ustálenou správní praxi a přikročit ke komplexní změně mechanismu stanovení pokut pro orgány veřejné správy tak, aby jeho výsledkem bylo i u těchto porušitelů výraznější zvýšení pokut, jako je tomu i soutěžitelů. Dle Úřadu výše pokut ukládaných orgánům veřejné správy podle jeho ustálené správní praxe plní dostatečně všechny své funkce.
261. Vzhledem k zatím minimální škále různých druhů skutků dle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže v dosavadní praxi nešlo v době vydání Postupu a nelze ani v současnosti předvídat, co správní praxe přinese, a z toho důvodu je Postup v kapitole věnující se orgánům veřejné správy relativně obecný, přičemž jedním ze záměrů Postupu bylo v případě výpočtu pokuty obcí pokračovat v nastavené správní praxi, neboť ta orgánům veřejné správy poskytuje legitimní očekávání, že v případě jejich protisoutěžních přestupků bude sankce předvídatelná. Úřad použitý mechanismus výpočtu pokuty zavedl již v prvním rozhodnutí tohoto druhu (město Bílina) a konzistentně jej uplatňuje i ve všech pozdějších případech (jež účastník řízení též vyjmenovává).
262. Úřad nesouhlasí s tvrzením účastníka řízení, že ve všech ostatních rozhodnutích týkajících se porušení § 19a ZOHS kalkuloval celkovou výši pokuty podle Zásad. V době, kdy Úřad poprvé pokutoval obec za porušení § 19a ZOHS (město Bílina), vytvořil specifický mechanismus pro výpočet pokuty obcím, neboť v té době účinné Zásady z důvodu neexistence § 19a ZOHS

---

<sup>246</sup> Viz bod 1.6 Postupu.

v době jejich přijímání neobsahovaly samostatná pravidla pro ukládání pokut orgánům veřejné správy. Co se týče judikatury zmíněné účastníkem řízení, rozsudek NSS, který se zabývá rozhodnutím Ministerstva vnitra nerespektujícím vlastní předchozí rozhodnutí,<sup>247</sup> není k namítanému postupu Úřadu přílehlavý. Nález Ústavního soudu odkazovaný účastníkem řízení zabývající se usnesením krajského soudu o zrušení opravného usnesení soudu okresního také není k namítanému postupu Úřadu přílehlavý.<sup>248</sup> Mechanismus výpočtu pokuty používaný v případě obcí byl Úřadem zaveden právě i z důvodu transparentnosti a předvídatelnosti jeho využití v budoucích případech; kritéria pro kalkulaci pokuty jsou pro orgány veřejné správy nastavena z důvodů potřeb vyvážit jejich přestupky tak, aby byla respektována zákonná kritéria a současně pokuta odrážela specifika s jednáním orgánů veřejné správy spojená a respektovala také plnění funkcí správního trestu. Námitku účastníka řízení tak Úřad neshledává důvodnou.

*Úřad nesprávně zohlednil polehčující okolnost*

263. Účastník řízení nesouhlasí s vyhodnocením polehčující okolnosti spočívající v neexistenci ustálené rozhodovací praxe ve výši 5 %, přičemž by dle jeho názoru měla být zohledněna snížením základní částky pokuty o 10 %. Tento názor opírá především o to, že ve všech dosud vydaných rozhodnutích podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže snížil Úřad základní částku pokuty z důvodu neexistence ustálené rozhodovací praxe právě o 10 %, přičemž výslovně zmiňuje rozhodnutí ve věcech Krupka, Varnsdorf a Česká Lípa.

*Vyjádření Úřadu*

264. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že v případě města Krupky byla postihovaná vyhláška schválena ještě před vydáním Stanoviska a Informačního listu, tudíž se nejedná o případ z tohoto hlediska zcela srovnatelný. V případě města Česká Lípa bylo jednání města postiženo od 1. prosince 2012 (od nabytí dozorové pravomoci Úřadu nad orgány veřejné správy), neboť dříve přijatá vyhláška působila na trhu nadále i po tomto datu a další vyhláška byla schválena ještě před vydáním Stanoviska a Informačního listu, tudíž se také nejedná o případ z tohoto hlediska zcela srovnatelný. V případě města Varnsdorfu bylo jeho jednání postiženo od účinnosti vyhlášky dne 1. ledna 2013 (tj. krátce po nabytí dozorové pravomoci Úřadu nad orgány veřejné správy), avšak postihovaná vyhláška byla schválena ještě před nabytím účinnosti § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, tudíž se ani v tomto případě nejedná o situaci z tohoto hlediska zcela srovnatelnou. Úřad tak uvážil jednání města Ostravy, kdy jeho postihovaná vyhláška byla schválena již po vydání Stanoviska a Informačního listu, odstupňovat od zmíněných případů nižší hodnotou snížení pokuty za polehčující okolnost. Úřad pokutu účastníkovi řízení snížil, přestože jeho jednání trvalo i v období, kdy již existovala řada pravomocných rozhodnutí Úřadu týkajících se regulace provozování hazardních her obcemi v obecně závazných vyhláškách.

<sup>247</sup> Rozsudek NSS č. j. 6 A 25/2002–59 ze dne 20. 7. 2006, str. 6.

<sup>248</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. listopadu 2003 ve věci ústavní stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. dubna 2002 sp. zn. 9 Co 1040/2001, kterým bylo zrušeno opravné usnesení Okresního soudu v Přerově týkající se rozsudku tohoto soudu o uložení povinnosti uzavřít dohodu o vydání nemovitostí.

*Úřad ve správním řízení neumožnil využít institut závazků*

265. Účastník řízení uvedl, že nadále setrvává na svém názoru, že využití institutu závazků je ve správním řízení podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže možné, a Úřad mu tedy měl umožnit závazky navrhnout.

*Vyjádření Úřadu*

266. Úřad k tomu uvádí, že zákon o ochraně hospodářské soutěže neobsahuje ustanovení, které by umožňovalo využití institutu závazků ve vztahu k § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, a v podrobném zdůvodnění odkazuje na své přípis ze dne 11. ledna 2019<sup>249</sup> a 22. února 2019,<sup>250</sup> ve kterých svůj právní názor účastníkovi řízení dostatečně zdůvodnil.

*Porušení práva na spravedlivý proces*

267. Účastník řízení v Doplnění ze dne 19. června 2020 uvedl, že není zřejmé, za jakým účelem Úřad vytvořil mapové podklady vztahující se k adresním místům Bobrovnická 52/9, Čapkova 434/38, Hlučínská 118/278, Hlučínská 553, Těšínská 1272/302 a Trnkovecká 1136/75, co jimi chtěl dokázat a jaké důsledky z nich pro správní řízení dovozuje, neboť mu je Úřad poskytnul bez jakéhokoliv kontextu. Přestože je tedy účastníkovi řízení formálně dána možnost se k daným mapovým podkladům vyjádřit a navrhnout doplnění dokazování, není mu materiálně dán jakýkoli prostor pro to, aby mohl předložit relevantní argumenty směřující proti (neexistující) právní argumentaci Úřadu anebo důkazy na svou obhajobu. Účastník řízení je přesvědčen, že popsáním postupem Úřadu je porušena zásada rovnosti zbraní, která je imanentní součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a čl. 36 Listiny základních práv a svobod. To potvrzuje i rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva, podle které rovnost zbraní zajišťuje každému (zde účastníkovi řízení) přiměřenou možnost přednést své záležitosti včetně důkazů za podmínek, které ho nestaví do podstatné nevýhody vůči jeho oponentovi (zde Úřadu). Pokud by se dané mapové podklady tedy skutečně staly podkladem pro vydání případného sankčního rozhodnutí deklarujícího porušení § 19a odst. 1 ZOHS, pak by dle účastníka řízení takové rozhodnutí bylo nutně nezákonné a rozporné s ústavně chráněným právem na spravedlivý proces.

*Vyjádření Úřadu*

268. Úřad k námitce účastníka řízení uvádí, že mapové podklady byly do správního spisu vloženy pouze v reakci na nové skutečnosti uvedené účastníkem řízení ve Vyjádření,<sup>251</sup> tedy aby Úřad zdůvodnil, proč zůstává právní posouzení učiněné již ve sdělení výhrad stejné (neboť argumentace účastníka řízení nebyla relevantní). Samotné mapové podklady vložené do správního spisu po sdělení výhrad tedy nejsou zásadním podkladem pro prokázání vytýkaného jednání, pouze vyvrací jedno z tvrzení účastníka řízení. Úřad nadto uvádí, že ačkoliv účastník řízení tvrdí, že mu není zřejmé, proč Úřad vytvořil mapové podklady a co

<sup>249</sup> Viz l.č. 553-555 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>250</sup> Viz l.č. 574-576 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>251</sup> Pozn. Úřadu: Úřad dle účastníka řízení nesprávně porovnával adresní místa Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 s adresními místy Kaminského 167/7, Žižkovská 186/15, 17. listopadu 3209, Briketářská 228/4 a Štěpničkova 2A, neboť adresní místa Průběžná 3272 a Plzeňská 221/333 se nacházejí v blízkosti školských zařízení a v oblastech, kde je zvýšená koncentrace rodin s dětmi a mladistvých, což neplatí pro zbylá výše uvedená adresní místa.



jimi chtěl dokázat, z následné argumentace učiněné v rámci Doplnění ze dne 19. června 2020 plyne, že účastník řízení věděl, za jakým účelem byly tyto podklady do správního spisu vloženy. Úřad tedy uzavírá, že tímto jeho postupem nebylo porušeno právo účastníka řízení na spravedlivý proces.

## VII. Vyměření pokuty

### VII. 1 Východiska pro uložení pokuty

269. Pokuta je Úřadem ukládána účastníkovi řízení na základě § 22aa ZOHS. Podle § 22aa odst. 1 ZOHS se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že naruší hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS. Dle § 22aa odst. 2 ZOHS se za přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.
270. Stanovení výše pokuty v mezích ZOHS je věcí správního uvážení Úřadu, které se v konkrétním případě odvíjí od posouzení skutkových okolností daného případu. Uložená pokuta by měla plnit jak funkci represivní, tak preventivní. Dle judikatury českých soudů musí konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí účastníku řízení.
271. Úřad za účelem zvýšení předvídatelnosti a transparentnosti svého rozhodování při ukládání pokut za porušení hmotněprávních povinností stanovených ZOHS (shodně i za porušení čl. 101 a 102 SFEU) vypracoval Postup, jehož účelem je veřejně deklarovat, jakým způsobem bude Úřad postupovat při stanovování výše pokut. Postup se dle čl. 5.3 aplikuje na správní řízení zahájená Úřadem po jeho účinnosti, což je i v tomto případě. Dosavadní Zásady neupravovaly postup při stanovování pokuty orgánům veřejné správy a tento byl nastaven rozhodovací správní praxí Úřadu. Postup nově v čl. 4 zahrnuje i kritéria pro jiný rámec výpočtu pokuty pro orgány veřejné správy oproti soutěžitelům a reflektuje tak správní praxi Úřadu, jež je odůvodněna odlišnostmi danými z povahy věci a Úřad neshledal důvody se od ní odchýlit.
272. Výše pokuty se stanoví s využitím správního uvážení Úřadu, což dokládá i závěr NSS v rozsudku ze dne 11. července 2013, č. j. 7 As 15/2013- 56: *„Nelze po správních orgánech očekávat přesné zdůvodnění, proč byla uložena pokuta zrovna ve výši 200.000 Kč a nikoliv například ve výši 210.000 Kč. Podstatou správního uvážení je, že s ohledem na pestrost možných situací není možné nastavit žádný univerzální vzorec pro výpočet konkrétní výše pokuty. Pokud by tomu tak bylo, zahrnul by jej bezesporu zákonodárce přímo do zákona. Z hlediska soudního přezkumu je rozhodné, že výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně zdůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a úvahy žalované se pohybují v mezích správního uvážení.“*
273. Jedním z kritérií vymezených v čl. 4.2 Postupu, jež Úřad zohledňuje při stanovování pokuty orgánům veřejné správy, je i délka trvání protisoutěžního jednání. Úřad uvážil její posouzení hodnotit pomocí koeficientu času, kdy pro dobu trvání do 1 roku včetně, uvážil koeficient 1 a pro dobu trvání 10 a více let koeficient 3, přičemž mezi těmito hodnotami koeficient roste lineárně. Uvedené rozpětí nastavil Úřad v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty

správní praxí, neboť odráží spravedlivou adjustaci výše pokuty dle délky trvání přestupku, kdy maximální výše pokuty je u orgánů veřejné správy ZOHS stanovena na 10 000 000 Kč.

274. Při stanovení základní částky pokuty za závažnost Úřad u orgánů veřejné správy vychází dle Postupu ze čl. 4.2. Skutková podstata přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS zahrnuje široké spektrum jednání orgánů veřejné správy různé typové závažnosti. Úřad proto považuje za účelné rozlišovat u jednání orgánů veřejné správy kategorie typové závažnosti jednání z hlediska jeho nebezpečnosti pro soutěž. Pro určení základní částky pokuty orgánu veřejné správy Úřad uvážil kritérium závažnosti hodnotit koeficientem v rozpětí do maximální výše 3. Uvedené rozpětí nastavil Úřad v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty správní praxí, neboť umožňuje zohlednit širokou škálu závažnosti od méně závažných až po nejzávažnější narušení hospodářské soutěže.
275. V souladu s čl. 4.2 Postupu, který stanoví, že je vhodné tam, kde je to účelné, přihlídnout k rozsahu dotčeného území, který může být vyjádřen např. prostřednictvím počtu obyvatel, Úřad zohlednil, že obecně závazné vyhlášky obcí (případně krajů) mají působnost toliko na jejich území. Úřad proto uvážil při stanovení pokuty zohlednit velikost dotčeného území, na které jednání (zde obecně závazná vyhláška) dopadá, prostřednictvím počtu obyvatel určitým koeficientem; tento koeficient v souladu se svou dosavadní rozhodovací praxí stanovil a s ohledem na celkový mechanismus výpočtu pokuty v rozpětí od 0,05 do 3 s tím, že v případě obcí do 20 obyvatel včetně bude tento koeficient roven 0,05. Při počtu obyvatel 1 milion a více bude hodnota tohoto koeficientu 3. Jde o maximální výši koeficientu, neboť naprostá většina obcí i krajů má méně než 1 milion obyvatel.<sup>252</sup> Většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel, drtivá většina obcí má méně než 100 000 obyvatel, a proto je důležité podrobněji diferencovat pokutu pro území s několika sty či tisíci obyvatel. V rámci rozpětí Úřad uvážil hranice pro 3 000 obyvatel odpovídající koeficientu 0,15,<sup>253</sup> pro 10 000 obyvatel odpovídající koeficientu 0,3, pro 100 000 obyvatel odpovídající koeficientu 2,<sup>254</sup> pro 1 milion obyvatel a více koeficient 3, přičemž v rámci těchto hranic se koeficient odpovídající počtu obyvatel stanoví lineárně.
276. Aby pokuta plnila preventivní i represivní funkci i v případě přestupků s dopadem na území s nízkým počtem obyvatel (většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel), je do výše pokuty zahrnuta vstupní částka pokuty ve výši 10 000 Kč. Aby byl interval pokuty s její maximální výší 10 mil. Kč využit proporcionálně v celé šíři, je třeba tuto

---

<sup>252</sup> Pozn. Úřadu: Nad 1 milion obyvatel má pouze Hlavní město Praha a 3 další kraje, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721901.pdf/31ed5e58-ade2-4884-89b8-2d3c362d5b66?version=1.0>. Viz l.č. 598 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>253</sup> Pozn. Úřadu: 5 801 obcí (to je více než 92 % z celkového počtu 6 254) má méně než 3 000 obyvatel a 323 obcí má více než 3 000 a méně než 10 000 obyvatel, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721903.pdf/ea01e710-2ae5-49f3-8792-ebb384754346?version=1.0>. Viz l.č. 625 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>254</sup> Pozn. Úřadu: Více než 100 000 obyvatel má v současné době pouze 6 obcí, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721903.pdf/ea01e710-2ae5-49f3-8792-ebb384754346?version=1.0>. Viz l.č. 625 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

nejvyšší možnou hodnotu pokuty přiřadit nejdelšímu možnému času trvání přestupku (koeficient 3), nejvyššímu koeficientu závažnosti (koeficient 3), nejvyššímu koeficientu počtu obyvatel (koeficient 3), a to s připočtením vstupní částky pokuty 10 000 Kč. V takovém případě podíl odpovídající koeficientům času, závažnosti a koeficientu obyvatel ve výši 1 činí 370 000 Kč. Základní částka pokuty se tedy určí tak, že částka 370 000 Kč je vynásobena hodnotami koeficientů času, závažnosti a počtu obyvatel a následně je přičtena vstupní částka pokuty 10 000 Kč.

277. Dle § 39 s výjimkou písm. b) a § 40 přestupkového zákona a Postupu Úřad při ukládání pokuty vyhodnotí polehčující a přitěžující okolnosti, které vedou ke snížení nebo zvýšení pokuty, přičemž tento postup se rovněž uplatní v případě sankcí orgánům veřejné správy.

## VII. 2 Vyměření pokuty

278. Dle § 22b odst. 1 ZOHS Úřad při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále se přihlédne k jednání orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky přestupku. Dle Postupu Úřad rovněž přihlédne při rozhodování o výši konkrétní pokuty k případnému opakování a délce trvání porušení zákona.
279. Při stanovení výše pokuty orgánu veřejné správy Úřad vyšel z následujících úvah. Nejprve stanovil základní částku pokuty odrážející závažnost vytýkaného jednání, přičemž rovněž zohlednil rozsah dotčeného území (výše popsáným způsobem – viz bod 275 tohoto rozhodnutí) a dále hodnotil délku protisoutěžního jednání. V dalším kroku vyhodnotil existenci případných přitěžujících a polehčujících okolností, které vedou ke zvýšení nebo snížení pokuty.

### *Závažnost přestupku*

280. Dle § 22b odst. 1 ZOHS se při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne k závažnosti přestupku. Základním východiskem pro stanovení pokuty v přiměřené výši je proto skutečnost, že trest by měl odpovídat povaze a závažnosti přestupku, za nějž je ukládán. Při určení konkrétní výše pokuty je třeba zohlednit jak typovou, tak individuální závažnost jednání, jež je předmětem správního řízení. Přestupkový zákon dále v § 38 přinesl demonstrativní výčet možných kritérií pro určení povahy a závažnosti přestupku.
281. V tomto rozhodnutí Úřad deklaruje porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS (blíže viz bod 172 tohoto rozhodnutí).
282. Úřad při posouzení závažnosti vytýkaného jednání zohlednil, že účastník řízení sledoval svým jednáním legitimní cíl, kterým je regulace provozování hazardních her na území města za účelem snížení škodlivých důsledků plynoucích z provozování hazardních her;<sup>255</sup> přičemž tato skutečnost se významným způsobem promítla do snížení výsledné výše koeficientu

<sup>255</sup> Z nálezu ÚS 56/10 vyplývá, že je notorieta, že hazardní hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit. 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.

závažnosti. Účastník řízení však neprovedl regulaci loterií ve městě Ostravě způsobem, jenž by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a svým postupem tak bez objektivně ospravedlnitelných důvodů některé soutěžitele zvýhodnil, čímž jiným soutěžitelům ztížil či znemožnil působení na relevantním trhu, přičemž tato skutečnost se promítla do výsledné výše koeficientu závažnosti jeho vyšší hodnotou (v rámci škály do maximální hodnoty 3). Úřad proto v souhrnu vyhodnotil koeficient závažnosti vytýkaného jednání hodnotou 1,2. Dále Úřad zohlednil rozsah dotčeného území, jenž odráží počet obyvatel města Ostravy (289 128),<sup>256,257</sup> který odpovídá v souladu s východisky specifikovanými v bodě 275 tohoto rozhodnutí hodnotě koeficientu obyvatel ve výši 2,210 (se zaokrouhlením na tři desetinná místa dolů).

283. Pokud jde o délku trvání porušení ZOHS, v řízení bylo prokázáno, že vytýkané jednání trvalo od 1. ledna 2017 do 30. června 2019. Pro výpočet pokuty tedy Úřad vycházel z trvání protisoutěžního jednání v délce 2 let a 6 měsíců a s ohledem na ni stanovil koeficient času ve výši 1,33 (se zaokrouhlením na 2 desetinná místa dolů).
284. Základní částka pokuty po zohlednění výše uvedeného v souladu s postupem uvedeným v bodě 276 tak činí 1 315 049 Kč.

*Přítěžující a polehčující okolnosti*

285. Dle § 22b odst. 1 ZOHS se při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne mj. k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán. Dále se přihlédne k jednání orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky přestupku. Po určení základní částky pokuty Úřad podle okolností případu proto dále posoudí, zda existují přítěžující nebo polehčující okolnosti, které by byly důvodem ke zvýšení nebo snížení pokuty. Přestupkový zákon uvádí demonstrativní výčet možných polehčujících a přítěžujících okolností v § 39<sup>258</sup> a § 40.
286. V posuzované věci Úřad snížil pokutu pod úroveň základní částky dle § 22b odst. 1 věta druhá ZOHS, neboť jednání účastníka řízení v průběhu řízení přispělo ke snížení účinků protisoutěžního jednání a účastník řízení vynaložil v průběhu řízení snahu odstranit škodlivé následky přestupku, a to přijetím Vyhlášky 8/2019. Jelikož účastník řízení ukončil protiprávní stav dne 30. června 2019, tedy déle než rok po zahájení správního řízení, bude pokuta snížena pod úroveň základní částky o 13 %.
287. Úřad dále uvážil, že ačkoliv je v současné době zveřejněna řada vydaných rozhodnutí Úřadu v oblasti porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže orgány veřejné správy, v době vydání Vyhlášky 8/2015 byly veřejně dostupné pouze Stanovisko a Informační list, které reprezentovaly obecný postoj Úřadu k výkladu § 19a ZOHS a k regulaci loterií obcemi. Ke dni

<sup>256</sup> Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. ledna 2019, dostupné na: <https://www.czso.cz/documents/10180/91917344/1300721903.pdf/ea01e710-2ae5-49f3-8792-ebb384754346?version=1.0> Viz I.č. 625 spisu sp. zn. ÚOHS-S0189/2018/VS.

<sup>257</sup> Pozn. Úřadu: Statistické informace Českého statistického úřadu o počtu obyvatel v jednotlivých obcích na území České republiky jsou zveřejňovány jednou ročně s údaji platnými k 1. lednu daného roku. Vzhledem k tomu, že protisoutěžní jednání účastníka řízení bylo ukončeno dne 30. června 2019, Úřad při stanovení výše pokuty vycházel z údajů o počtu obyvatel dostupných k tomuto datu, tj. ze stavu k 1. lednu 2019.

<sup>258</sup> Pozn. Úřadu: Pro řízení u Úřadu platí § 39 [s vyloučením písm. b) přestupkového zákona].

zahájení správního řízení, tedy 23. května 2018, bylo veřejnosti dostupné i první prvestupňové a druhostupňové rozhodnutí Úřadu týkající se porušení § 19a v případě města Bílina (rozhodnutí Bílina nabylo právní moci 13. listopadu 2017). Na základě shora uvedeného uvážil Úřad snížit základní částku pokuty o 5 %.

288. Žádné jiné přitěžující či polehčující okolnosti, na jejichž základě by zvýšil nebo snížil základní částku pokuty, Úřad neshledal. Výsledná částka pokuty tak po zaokrouhlení na celé tisíce dolů činí 1 078 000 Kč.
289. Úřad se při stanovení výše pokuty nezabýval možností mimořádného snížení výměry pokuty dle § 44 přestupkového zákona, neboť tento institut počítá se stanovením dolní hranice sazby pokuty. Vzhledem k tomu, že ZOHS v případě přestupků orgánů veřejné správy stanovuje pouze horní hranici sazby pokuty, tento institut se v řízeních u Úřadu z povahy věci neuplatní.

### **VII. 3 Úhrada pokuty**

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

### **VIII. Náklady řízení**

291. Vzhledem k tomu, že Úřad v rámci správního řízení dospěl k závěru, že účastník řízení jednáním, jež v rámci správního řízení posuzoval, porušil § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS a spáchal přestupek dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, je splněna podmínka daná v § 79 odst. 5 správního řádu; jsou tedy splněny zákonné předpoklady pro uložení povinnosti účastníku řízení nahradit náklady správního řízení. Výši paušální částky stanovil Úřad dle § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, na 3 500,- Kč. S ohledem na délku řízení a složitost posuzované problematiky (dané i četností městských obvodů statutárního města Ostrava), má Úřad za to, že se jednalo o zvláště složitý případ, tudíž základní paušální částku 1 000,- Kč navýšil o 2 500,- Kč.
292. Náklady řízení jsou splatné do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vedený u České národní banky v Brně, číslo účtu **19-24825621/0710**, konstantní symbol 1148, variabilní symbol 2018000189.

### **IX. Závěr**

293. Ze všech shora uvedených důvodů Úřad konstatuje, že městu Ostrava bylo prokázáno spáchání přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, kterého se dopustilo tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS narušilo hospodářskou soutěž. 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 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 83 odst. 1 a § 85 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, 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

JUDr. Hynek Brom  
I. místopředseda Úřadu

### **Obdrží:**

Vážený pan  
JUDr. Robert Neruda, Ph.D., advokát  
HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář  
Na Florenci 2116/15  
110 00 Praha 1 – Nové Město

### **Vypraveno dne:**

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