



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **Paradise Casino Admiral, a.s.**, IČO: 25336991
sídlem č.p. 146, 683 01 Komořany
proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

za účasti: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 5. 2024 č. j. MHMP 538945/2024, ze dne 6. 5. 2024 č. j. MHMP 539394/2024, ze dne 6. 5. 2024 č. j. MHMP 864516/2024 a ze dne 6. 6. 2024, č. j. MHMP 949148/2024

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2024 č. j. MHMP 538945/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 1“), kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „ÚMČ Prahy 1“) ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

4. 3. 2024, č. j. UMCP1 119328/2024 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí č. 1“). Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 1 změnil prvoinstanční rozhodnutí č. 1 tak, že zamítl žádost žalobkyně o změnu povolení ze dne 23. 10. 2023, č. j. 493818/2023 k umístění herního prostoru s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese Národní 984/15, 110 00 Praha 1, spočívající v doplnění dosavadního povolení k provozování hracích stolů živé hry o další 4 hrací stoly živé hry „ADMIRAL KOLO ŠTĚSTÍ“ a o 69 herních pozic koncových zařízení technické hry.
2. Dále se žalobkyně žalobou (*původně vedenou pod sp. zn. 15 Af 11/2024*) domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2024, č. j. MHMP 539394/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 2“), kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ÚMČ Prahy 1 ze dne 4. 3. 2024, č. j. UMCP1 119672/2024 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí č. 2“). Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 2 změnil prvoinstanční rozhodnutí č. 2 tak, že zamítl žádost žalobkyně o změnu povolení ze dne 23. 11. 2023, č. j. 549765/2023 k umístění herního prostoru s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese Vodičkova 791/39-41, 110 00 Praha 1, spočívající v doplnění 3 hracích stolů živé hry „ADMIRAL KOLO ŠTĚSTÍ“ a o 59 herních pozic koncových zařízení technické hry.
3. Žalobkyně se dále žalobou (*původně vedenou pod sp. zn. 15 Af 12/2024*) domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2024, č. j. MHMP 864516/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 3“), kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ÚMČ Prahy 1 ze dne 4. 3. 2024, č. j. UMCP1 119665/2024 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí č. 3“). Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 3 změnil prvoinstanční rozhodnutí č. 3 tak, že zamítl žádost žalobkyně o změnu povolení ze dne 28. 11. 2023, č. j. 557929/2023 k umístění herního prostoru s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese náměstí Republiky 1078/1, Praha 1, spočívající v doplnění dosavadního povolení k provozování hracích stolů živé hry o další 3 započítatelné hrací stoly živé hry „ADMIRAL KOLO ŠTĚSTÍ“ a o 60 herních pozic koncových zařízení technické hry.
4. Žalobkyně se též žalobou (*původně vedenou pod sp. zn. 15 Af 13/2024*) domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2024, č. j. MHMP 949148/2024 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 4“), kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ÚMČ Prahy 1 ze dne 2. 4. 2024, č. j. UMCP1 166996/2024 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí č. 4“). Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 4 změnil prvoinstanční rozhodnutí č. 4 tak, že zamítl žádost žalobkyně o vydání povolení k umístění herního prostoru, kasina s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese Revoluční 655/1, 110 00 Praha 1 s živou hrou na 6 započítatelných stolech živé hry (6x „ADMIRAL KOLO ŠTĚSTÍ“), 3 nezapočítatelných stolech živé hry (1x ruleta, 2x karetní hra) a technickou hrou na 59 herních pozicích koncových zařízení.

II. Dosavadní průběh řízení a napadená rozhodnutí

První řízení (vedené pod sp. zn. 15 Af 10/2024)

5. Žalobkyně v první žádosti požádala ÚMČ Prahy 1 o změnu povolení k umístění herního prostoru spočívající v přidání 4 hracích stolů živé hry a povolení k provozování 69 koncových zařízení technické hry (dále též „žádost č. 1“), a to i přesto, že si byla vědoma obecně závazné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy (dále jen „vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy“ či „OZV“), kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

6. ÚMČ Prahy 1 prvoinstančním rozhodnutím č. 1 částečně první žádosti vyhověl a povolil v kasinu provozování živé hry na 7 započítatelných stolech živé hry a 6 nezapočítatelných stolech živé hry. Nepovolil však provozování technické hry na 69 herních pozicích koncových zařízení, a to z důvodu rozporu s vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, podle níž je provozování technické hry na území hl. m. Prahy zakázáno.
7. Žalobkyně se dne 5. 3. 2024 proti prvoinstančnímu rozhodnutí č. 1 odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 1 prvoinstanční rozhodnutí č. 1 změnil tak, že žádost č. 1 ze dne 21. 12. 2023 o změnu povolení k umístění herního prostoru č. j. 493818/2023 ze dne 23. 10. 2023 z důvodu podle § 98 odst. 1 písm. c) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o hazardních hrách“) zamítl.

Druhé řízení (původně vedené pod zn. 15 Af 11/2024)

8. Žalobkyně v pořadí druhou žádostí požádala ÚMČ Prahy 1 o změnu povolení k umístění herního prostoru spočívající v přidání 3 hracích stolů živé hry a povolení k provozování 59 koncových zařízení technické hry (dále též „žádost č. 2“), a to i přesto, že si byla vědoma vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.
9. ÚMČ Prahy 1 prvoinstančním rozhodnutím č. 2 částečně druhé žádosti vyhověl a povolil v kasinu provozování živé hry na 6 započítatelných stolech živé hry a 2 nezapočítatelných stolech živé hry. Nepovolil však provozování technické hry na 59 herních pozicích koncových zařízení, a to z důvodu rozporu s vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.
10. Žalobkyně se dne 5. 3. 2024 proti prvoinstančnímu rozhodnutí č. 2 odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 2 prvoinstanční rozhodnutí č. 2 změnil tak, že žádost č. 2 ze dne 21. 12. 2023 o změnu povolení k umístění herního prostoru č. j. 549765/2023, ze dne 23. 11. 2023 z důvodu podle § 98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách zamítl.

Třetí řízení (původně vedené pod sp. zn. 15 Af 12/2024)

11. Žalobkyně v pořadí třetí žádostí požádala ÚMČ Prahy 1 o změnu povolení k umístění herního prostoru spočívající v přidání 3 hracích stolů živé hry a povolení k provozování 60 koncových zařízení technické hry (dále též „žádost č. 3“), a to i přesto, že si byla vědoma vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.
12. ÚMČ Prahy 1 prvoinstančním rozhodnutím č. 3 částečně třetí žádosti vyhověl a povolil v kasinu provozování živé hry na 6 započítatelných stolech živé hry a 6 nezapočítatelných stolech živé hry. Nepovolil však provozování technické hry na 60 herních pozicích koncových zařízení, a to z důvodu rozporu s vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.
13. Žalobkyně se dne 5. 3. 2024 proti prvoinstančnímu rozhodnutí č. 3 odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 3 prvoinstanční rozhodnutí č. 3 změnil tak, že žádost č. 3 ze dne 21. 12. 2023 o změnu povolení k umístění herního prostoru č. j. 557929/2023, ze dne 28. 11. 2023 z důvodu podle § 98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách zamítl.

Čtvrté řízení (původně vedené pod sp. zn. 15 Af 13/2024)

14. Žalobkyně v pořadí čtvrtou žádostí požádala ÚMČ Prahy 1 o vydání povolení k umístění herního prostoru, kasina s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese Revoluční 655/1, 110 00 Praha 1 s živou hrou na 6 započítatelných stolech živé hry a 3 nezapočítatelných stolech živé hry a s technickou hrou na 59 herních pozicích koncových zařízení technické hry (dále též „žádost č. 4“), a to i přesto, že si byla vědoma vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

15. ÚMČ Prahy 1 prvoinstančním rozhodnutím č. 4 částečně čtvrté žádosti vyhověl a povolil v kasinu provozování živé hry na 6 započitatelných stolech živé hry a 3 nezapočitatelných stolech živé hry. Nepovolil však provozování technické hry na 59 herních pozicích koncových zařízení, a to z důvodu rozporu s vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.
16. Žalobkyně se dne 9. 4. 2024 proti prvoinstančnímu rozhodnutí č. 4 odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím č. 4 prvoinstanční rozhodnutí č. 4 změnil tak, že žádost č. 4 ze dne 9. 1. 2024 o vydání povolení k umístění herního prostoru, kasina s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese Revoluční 655/1, 110 00 Praha 1 z důvodu podle § 104c odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách, ve znění účinném od 1. 1. 2024, zamítl.
17. Žalovaný ve všech řízeních neshledal odvolací námitky důvodnými.

III. Žaloby

18. Žalobkyně v žalobách podaných proti napadeným rozhodnutím uplatnila totožnou argumentaci a vnesla dva žalobní body. Předně podotkla, že byla zkrácena na svých právech, protože napadená rozhodnutí jsou nezákonná, neboť byla vydána na základě nezákonné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy. Žalobkyně v žalobách požadovala jak zrušení napadených rozhodnutí, tak rozhodnutí prvoinstančních.
19. V prvním žalobním bodě žalobkyně namítla, že vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy je nezákonná, neboť došlo k překročení zmocnění k jejímu vydání; poukázala na nedostatek proporcionality a důvodů pro vydání obecně závazné vyhlášky.
20. Odkázala rovněž na důvodovou zprávu k § 12 zákona o hazardních hrách a zdůraznila, že pro přikročení k úplnému zákazu vyjmenovaných druhů hazardních her musí existovat objektivní a silné důvody vyplývající ze specifik dané obce (místních podmínek a poměrů). Vyzdvihla význam důvodových zpráv při posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek, uvedla recentní judikaturu Ústavního soudu a poukázala na metodické materiály Ministerstva vnitra.
21. Dále uvedla, že možnost obcí přistoupit na svém území k regulaci hazardních her je projevem ústavně garantovaného práva obcí stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pročez je § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách konkretizací § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), potažmo § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hl. m. Praze“). Zmiňovaná ustanovení zákona o obcích a zákona o hl. m. Praze, stejně jako § 12 zákona o hazardních hrách, obcím a městu *a priori* nezapovídají možnost plošné regulace určitého negativního či problematického jevu (resp. stanovování plošných zákazů). V tomto duchu žalobkyně poukázala na nálezy Ústavního soudu ze sp. zn. Pl. ÚS 69/04 a Pl. ÚS 35/06. Ve vztahu k regulaci hazardních her obcemi pak odkázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
22. Žalobkyně v této souvislosti zdůraznila, že nová striktní zákonná regulace hazardních her tak má za cíl co možná nejvíce eliminovat negativní společenské dopady provozování hazardních her, a to s tím, že toto významně regulované podnikatelské odvětví je jinak odvětvím obecně legálním. Zákonodárce přitom v souvislosti s novou zákonnou regulací hazardních her jednoznačně vyslovil, že obecně závazné vyhlášky mají plnit toliko doplňkovou funkci k zákonné regulaci. Dopady provozování hazardních her na území obce se budou lišit podle druhu hazardní hry, podle konkrétního umístění herního prostoru v obci a podle sociální struktury obyvatelstva obce. Předpokladem pro to, aby bylo možné

hovořit o regulaci, která je ve vztahu ke konkrétnímu druhu hazardní hry proporcionální, je to, že tato regulace není projevem libovůle či svévole, tj. je uplatňována na celém území obce konzistentním způsobem.

23. V návaznosti na uvedené žalobkyně požádala odbor daní, poplatků a cen Magistrátu hlavního města Prahy jako povinný subjekt o poskytnutí informací a dokumentů (veškerých podkladů, doporučení a stanovisek vypracovaných v souvislosti s přípravou a přijetím vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy), neboť chtěla ověřit, jaké důvody vedly hl. město Prahu k zákazu provozu technické hry na celém území hl. m. Prahy, aby mohla vyhodnotit, zda regulace přijatá vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy je ve vztahu k zákazu provozování technické hry na celém území proporcionální a není projevem libovůle s ohledem na argumentaci uvedenou ministerstvem. Uzavřela, že při přijetí vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy nebylo žádným způsobem hodnoceno, zda zákaz provozu technických her je proporcionální a zda se nejedná pouze o projev svévole.
24. Z poskytnutých podkladů žalobkyně dovodila, že hl. m. Praha neřešilo dopady provozování hazardních her na území podle druhu hazardní hry, podle konkrétního umístění herního prostoru v obci a podle sociální struktury obyvatelstva obce. Neřešilo strukturu zákazníků herních prostorů a dopad provozu herních prostorů na veřejný pořádek, a to jak v jejich bezprostřední blízkosti, tak na území celého hl. m. Prahy, a to s ohledem na regulaci provozu hazardních her zákonem o hazardních hrách, a zejména na všechny ochranné mechanismy, které jsou nejméně od roku 2018 povinně uplatňovány. V zákazu provozu technické hry zavedeném vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy žalobkyně spatřuje prvek svévole, přičemž poukázala na stanovisko MČ Prahy 1 v rámci přijímání OZV. Zákaz provozu technických her na území celého hl. m. Prahy není proporcionální a je projevem svévolného rozhodnutí hl. m. Prahy, které není založeno na žádných přezkoumatelných důvodech.
25. Ustanovení vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy není způsobilé zamezit osobám, které se nacházejí na území hl. m. Prahy, v účasti na technické hře, ale pouze je omezuje ve způsobu, jakým se mohou technické hry účastnit, neboť účast na technické hře provozované dálkovým způsobem, tj. prostřednictvím internetu, je možná pro všechny osoby.
26. Dle žalobkyně § 2 OZV neodůvodněně zvýhodňuje provozovatele technické hry provozované prostřednictvím internetu, a to za situace, kdy trh na území hl. m. Prahy představuje více než 10 % trhu celé České republiky. Na podporu své argumentace žalobkyně poukázala na přehledy provozních výsledků provozovatelů a výnosů daně z hazardních her (zpracované Institutem pro regulaci hazardních her za poslední čtvrtletí roku 2023 a první čtvrtletí roku 2024), z nichž plyne, že výnos hazardní daně z technické hry převýšil výnos daně z technické hry provozované v kasinech a hernách, přičemž dostupnost technické hry provozované online je dnes natolik vysoká, že k ní stačí prostý mobilní telefon.
27. Žalobkyně poukázala na to, že žalovaný v napadených rozhodnutích neuvádí žádné konkrétní dopady provozu technických her na území hl. m. Prahy; nezabýval se rozšířením či dostupností technické hry, umístěním herního prostoru v obci a dopady v okolí, či na celém území; stejně tak se nezabýval sociální strukturou obyvatelstva obce a projevy případné dostupnosti technické hry. Žalovaný v napadených rozhodnutích nezdůvodnil,

proč je potřeba obecně závazné vyhlášky stále zpřísnovat a z jakého důvodu dříve přijaté vyhlášky nebyly dostačující k plnění definovaného cíle.

28. Dříve přijaté vyhlášky byly v rozporu se zákonem a z tohoto důvodu došlo k jejich nahrazení vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy; žalobkyně nicméně dodala, že skutečným důvodem k přijetí vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy a plošného zákazu technických her nebyly negativní jevy spojené s provozem technických her. Přijetí a uplatňování vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy nemá žádný skutečný rozumný důvod. Jediným důvodem pro zákaz technické hry byla politická shoda na jejím zákazu. Tento přístup je dle žalobkyně v rozporu s výše uvedenými nálezy Ústavního soudu a současně se zákonem o hazardních hrách.
29. Žalobkyně se dále ohradila vůči tvrzení, že v důsledku velkého množství tzv. kvazikasin bylo nutné přijmout plošnou zákazovou vyhlášku, a to aniž by město mohlo použít jinou rozumnou úpravu OZV, která by byla k danému cíli proporcionální. Před samotným vydáním vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy nebylo zjištěno, jaké množství kvazikasin se na území hl. m. Prahy nachází, neboť v podkladech není zmínka o jakémkoliv stanovisku Celního úřadu pro hl. m. Prahu, který je věcně a místně příslušný k hodnocení otázky, zda je herní prostor kvazikasinem.
30. K řešení problematiky kvazikasin byla možnost přijmout v rámci vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy další zpřísnující kritéria pro povolení kasina na území hl. m. Prahy (např. stanovit, že kasino, případně technická hra nesmí být provozována v provozovnách, se kterými je spojeno narušování veřejného pořádku v jejich okolí, nebo ve kterých se jejich provozovatel dopustí porušení zákona o hazardních hrách). Žalobkyně má za to, že OZV byla vydána v rozporu se zákonem, má diskriminační charakter a je v rozporu s principem proporcionality, neboť přijetí plošného zákazu nebylo nutné ani přiměřené.
31. V druhém žalobním bodě žalobkyně namítla, že vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy je v rozporu s právem Evropské unie (dále též „EU“).
32. Je přesvědčena, že vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy došlo bez ospravedlnitelných důvodů k narušení hospodářské soutěže na trhu provozování hazardních her na území hl. m. Prahy. Vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy má současně diskriminační charakter, neboť bez ospravedlnitelných důvodů narušuje hospodářskou soutěž na trhu provozování technických her, jelikož zcela zakazuje provoz technických her v kasinech a hernách za situace, kdy není žádným způsobem regulován provoz totožných technických her prostřednictvím internetu, čímž od 1. 1. 2021 došlo k vyloučení osob usazených v dalších zemích EU z účasti na hazardní hře, neboť zákon o hazardních hrách účinný před 1. 1. 2024 neumožňoval účast zahraničních osob, které nejsou usazeny v ČR, na hazardních hrách provozovaných internetovým způsobem.
33. Vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy představuje omezení volného pohybu služeb žalobkyně ve vztahu k jejím zákazníkům z jiných členských států EU. Správní orgán proto musí posoudit, zda je OZV odůvodněna na základě kritérií unijního práva (čl. 52 ve spojení s čl. 62 SFEU) nebo tzv. naléhavými požadavky obecného zájmu (viz bod 58 rozsudku SDEU C-98/14 *Berlington Hungary*). Žalobkyně k uvedenému dále odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019-44, ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, ze dne 16. 2. 2023, č. j. 6 As 335/2021-25, ze dne 21. 2. 2023, č. j. 6 As 10/2022-33 či rozsudku ze dne 28. 3. 2023, č. j. 3 As 348/2021-53 (body 13 až 18). Namítla, že se ÚMČ Prahy 1 evropským prvkem a

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

souladem vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy s právem EU vůbec nezabýval. Žalovaný v odvolacích řízeních dospěl k závěru, že § 2 vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy dostojí požadavkům kladeným právem EU na omezení volného pohybu služeb dle čl. 56 SFEU. V dané věci je nutné posoudit, zda použitá právní úprava (OZV) sleduje stanovené cíle koherentním a systematickým způsobem, přičemž žalovaný v této souvislosti některé skutečnosti zcela opomíjí. K uvedenému žalobkyně poukázala na vývoj zákonné úpravy v oblasti hazardních her a loterií a doplnila, že zákonodárce se v souvislosti s novou zákonnou regulací hazardních her jednoznačně vyslovil, že obecně závazné vyhlášky mají plnit k zákonné regulaci toliko doplňkovou funkci.

34. Žalovaný dále opomenul, že v době nahrazení vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy vyhláškou č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy mu bylo známo, že ÚOHS vede řízení, které vyústilo v rozhodnutí ze dne 19. 12. 2022, č. j. ÚOHS-45391/2022/872, kterým ÚOHS uložil hl. m. Praze pokutu za to, že bez ospravedlnitelných důvodů narušilo hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na svém území zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na vymezených místech nadále provozovat hazardní hry. K protisoutěžnímu jednání docházelo v období od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021. Hlavní město Praha povolilo hazardní hry pouze na adresních místech uvedených v příloze vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy. Podobně živou hru (např. kasina) povolilo hl. m. Praha pouze v městských částech hl. m. Prahy neuvedených v příloze č. 1 OZV. Výběr adresních míst, resp. městských částí přitom nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií.
35. Žalovaný v napadených rozhodnutích neuvedl, jakým způsobem a jaká kritéria hodnotil, pakliže úprava ve vyhláškách č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy a č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy byla před přijetím vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy vyhodnocena jako nedostatečná. Žalobkyně tak má za to, že žádné hodnocení jak v případě vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, tak v případě vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy nikdy neproběhlo a OZV byla přijata bez jakéhokoli hodnocení ve smyslu nálezů Ústavního soudu. Žádné hodnocení není ani obsaženo v podkladech vyhotovených při přípravě vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, které hl. město Praha žalobkyni poskytlo.
36. Žalobkyně závěrem uvedla, že v důsledku změny zákona o hazardních hrách a v důsledku regulace hazardních her hl. m. Prahou vyhláškami, které jsou nejméně od roku 1. 1. 2016 v rozporu se zákonem, není možné uvažovat o tom, že by taková úprava byla koherentní a systematická.

IV. Vyjádření žalovaného

37. Žalovaný navrhl, aby soud žaloby jako nedůvodné zamítl.
38. K prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že žalobkyně na rozdíl od Ministerstva vnitra nerozporuje odlišný přístup k regulaci živé hry podle § 3 a § 4 vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy na úrovni jednotlivých městských částí, ale napadá plošnou regulaci (zákaz) technické hry na celém území hl. m. Prahy podle § 2 předmětné vyhlášky. Pomíjí přitom, že regulaci technické hry opakovaně, a to i z hlediska vymezených požadavků na proporcionalitu právní regulace, přezkoumalo Ministerstvo vnitra, přičemž její rozpor s právními předpisy vyšší právní síly neshledalo.

39. Žalovaný předložil sdělení Ministerstva vnitra č. j. MV-155155-5/ODK-2020 ze dne 6. 11. 2020 vydané ve věci podnětu poukazujícího na neodůvodněnou regulaci technických her prostřednictvím vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy a odkázal na v něm uvedený závěr.
40. Dále zmínil, že hl. m. Praha při hledání vhodné koncepce regulace hazardní her na svém území vycházelo také ze zkušeností Celního úřadu pro hl. m. Prahu, orgánu dozoru nad provozováním hazardních her; k uvedenému poukázal na přípis č. j. 98258-2/2020-510000-61.1 ze dne 10. 2. 2020. Na základě doplňujícího dotazu obdrželo hl. m. Praha statistiku zjištěných kvazikasin (přípis Celního úřadu pro hl. m. Prahu č. j. 98258-4/2020-510000-12 ze dne 7. 8. 2020), přičemž celní úřad kvazikasina zjistil na území prakticky všech městských částí, na jejichž území bylo umístění herního prostoru na základě předcházející regulace povoleno (přípis č. j. 92700-2/2021-510000-12.1 ze dne 8. 2. 2021).
41. Žalovaný konstatoval, že technické hry jsou nejrizikovější z hlediska rozvoje patologického hráčství a zmínil odhadovanou výši společenských nákladů, která se v odpovídajícím poměru týká i obyvatel hl. m. Prahy, které dlouhodobě vykazuje ze všech krajů nejvyšší počet klientů služeb poskytujících péči pro hráče hazardních her a jejich blízké. Podle názoru žalovaného tak ve vztahu k plošnému zákazu technických her na celém území hl. m. Prahy pro přijetí OZV existovaly objektivní a silné důvody vyplývající z místních podmínek a poměrů, na jejichž nezbytnost žalobkyně poukazuje. Regulace tak odpovídá obecným požadavkům na proporcionalitu.
42. Podle názoru žalovaného jsou splněny podmínky vyplývající z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04, naproti tomu je nepřipadný odkaz žalobkyně na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008. Regulace technické hry dle § 2 vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy plně odpovídá závěrům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
43. Žalobkyně pomíjí, že vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy byla přijata více než 4 roky po účinnosti zákona o hazardních hrách, a to právě v návaznosti na zkušenosti s novou zákonnou úpravou; nebyl totiž naplněn deklarovaný záměr (zabránit vzniku kvazikasin), kdy se jedná fakticky o hernu, avšak provozovanou pod označením kasino.
44. Podle názoru žalovaného strategie žalobkyně v počtu a druhu započítatelných a nezapočítatelných živých her a současně maximálního počtu koncových zařízení technické hry nasvědčuje snaze provozovat kasino se zaměřením na technickou hru. Vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy zákazem technických her řeší legislativní deficit zákona o hazardních hrách, který přes aktivní přístup celního úřadu není schopen zajistit, aby v kasinu byla skutečně provozována živá hra jako hlavní činnost. Tato regulace vychází z výše uvedených a doložených konkrétních zkušeností s regulací hazardních her na území jednotlivých městských částí hl. m. Prahy.
45. K námitce žalobkyně, že regulace technické hry podle vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy nedopadá na technické hry provozované prostřednictvím internetu, žalovaný odkázal na její vypořádání v napadených rozhodnutích a připomněl závěry učiněné v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2022, č. j. 8 As 213/2020-52 (bod 25).
46. Pokud se jedná o zákaz provozování technických her i v kasinech, přihlédl hl. m. Praha ke zkušenostem s aplikací vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, (ne)naplňování sledovaného účelu a ke zjištění, že se u kasin na území hl. m. Prahy jedná často pouze o kvazikasina, v nichž živá hra není vůbec reálně provozována z důvodu její záměrné neatraktivitu, natož

aby představovala hlavní činnost ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Uvedená zjištění hl. m. Prahy opíralo o výše uvedenou statistiku kontrolní činnosti celního úřadu. Současně vycházelo ze závěrů Výroční zprávy o hazardním hraní v České republice v roce 2019. Obecně závaznou vyhláškou však není možné regulovat druh nebo počet zařízení provozovaných v herním prostoru, resp. v rámci obecně závazné vyhlášky není možné vytvořit kvalitativní kritéria, a odlišit tak kasina, kde je reálně provozovaná živá hra, od těch ostatních.

47. Žalovaný nepovažuje za důvodné žalobní námitky stran překročení pravomoci při vydání vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, nedostatku proporcionality či důvodů regulace. Zákaz technické hry byl na celém území hl. m. Prahy přijat se zohledněním místních poměrů, na základě šetření ve 40 % provozoven. Byl odůvodněný legitimním cílem, tj. ochranou hráčů před hazardními hrami, které jsou dlouhodobě považovány za nejrizikovější. Proporcionální byl ve vztahu k cílům, kdy nebylo dostačující předcházející (méně omezující) opatření dovolující provozování technické hry pouze na místech, kde se nacházelo kasino. Zákaz není ani diskriminační, protože na všechny provozovatele technické hry na území hl. m. Prahy dopadá stejným způsobem. Potřeba regulace se opírala o stav tehdejšího poznání dopadů provozování hazardních her.
48. Ve vztahu k druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že podle ustálené judikatury SDEU mohou být omezení hazardních her odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru (srov. rozsudky C-470/11 *Garkalns*, bod 39, jakož i C-186/11 *Stanleybet International* a další, bod 23). Takto žalovaný postupoval při tvorbě vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.
49. Žalovaný má za to, že vydáním vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy neporušil právo EU, neboť není tato vyhláška diskriminační, a při její aplikaci nepochybil, neboť zákaz provozovat technické hry a tím způsobená jejich nedostupnost dopadá stejně jak na tuzemské, tak i na zahraniční příjemce služby. Na podporu své argumentace odkázal na judikaturu Ústavního soudu a SDEU. K namítnému rozsudku SDEU C-98/14 *Berlington Hungary* ze dne 11. 6. 2015, zdůraznil, že základem tohoto řízení o předběžné otázce byla jiná skutečnost než zákaz technické hry na území obce.
50. Zákaz technické hry podle vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy dle mínění žalovaného hlediskům citované judikatury vyhovuje. Jeho cílem je skutečné omezení herní příležitosti v hernách a kasinech na území hlavního města Prahy v případě toho nejrizikovějšího druhu hazardních her. Doplnil, že soulad vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy zkoumali postupně Úřad na ochranu hospodářské soutěže (rozhodnutí č. j. ÚOHS-35756/2023/164 ze dne 22. 9. 2023) a Ministerstvo vnitra (rozhodnutí č. j. MV-78100-77/ODK-2024 ze dne 28. 6. 2024), přičemž ani v jednom případě nebyl shledán rozpor § 2 vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy s právem EU.
51. K otázce souladu obecní regulace s právem EU žalovaný poukázal na rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. 3 Af 36/2015 u Městského soudu v Praze, přičemž závěry v něm učiněné potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2024, č. j. 5 As 322/2022-32.
52. K námitce absence koherentnosti a systematickosti úpravy žalovaný odkázal na argumentaci v napadených rozhodnutích a připomněl závěry učiněné Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 1. 11. 2023, č. j. 5 As 294/2021-37. Žalovaný se neztotožňuje s názorem žalobkyně ohledně rozporu vyhlášky s právem EU. Vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

při regulaci technické hry obstála v testu proporcionality, koherentnosti a systematickosti a obstála také při přezkumu ze strany ÚOHS a Ministerstva vnitra.

V. *Návrhy na přerušení řízení a vyjádření žalovaného k nim*

53. Žalobkyně ve svých podáních ze dne 18. 10. 2024 navrhla, aby soud řízení přerušil do skončení řízení vedeného u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 24/24. Svůj návrh zdůvodnila tím, že dne 14. 8. 2024 byl k Ústavnímu soudu podán návrh Ministerstva vnitra na zrušení § 3 ve spojení s přílohou č. 1 a § 4 ve spojení s přílohou č. 2 vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, přičemž v předmětném návrhu jsou mimo jiné položeny obecné otázky k regulaci tvorby obecně závazných vyhlášek regulujících provoz hazardních her, jejichž zodpovězení může mít vliv na rozhodování soudu.
54. Žalovaný ve svých podáních ze dne 6. 11. 2024 uvedl, že návrh žalobkyně na přerušení řízení není důvodný. Podotkl, že k navrhovatelem vznesené otázce se Ústavní soud může vyjádřit pouze v rovině *obiter dictum*. Jakékoliv závěry Ústavního soudu v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 24/24 a odpovědi na Ministerstvem vnitra vznesené otázky nemohou mít vliv na rozhodování soudu o věci samé ve smyslu § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. K přerušení řízení tak není důvod.

VI. *Vyjádření osoby zúčastněné na řízení*

55. Osoba zúčastněná na řízení se k žalobám nevyjádřila.

VII. *Jednání před soudem*

56. Při jednání, které se konalo dne 17. 6. 2025, žalobkyně i žalovaný setrvali na svých stanoviscích. Žalobkyně odkázala na žaloby a žalovaný na svá vyjádření k žalobám. Poukázal též na nedávný nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 24/24 s tím, že z jeho odůvodnění je patrné, že OZV byla vydána v intencích zákona i unijního práva. Žalovaný postupoval ve věcech žádostí žalobkyně v souladu s touto obecně závaznou vyhláškou. Osoba zúčastněná na řízení se k věci samé nevyjádřila.
57. Žalobkyně k návrhům na přerušení řízení uvedla, že na nich již netrvá a vzala je zpět. Soud proto o těchto návrzích nerozhodoval.

VIII. *Posouzení věci soudem*

58. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, osobou k tomu oprávněnou a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Dále přezkoumal napadená rozhodnutí i řízení, která jim předcházela, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadených rozhodnutí.
59. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
60. Podle § 12 zákona o hazardních hrách *obec může na základě jiného zákona 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.*
61. Podle § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách (ve znění účinném od 1. 1. 2024) *obec může na základě jiného zákona vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra,*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

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.

62. Podle § 98 odst. 1 zákona o hazardních hrách *obecní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru,*
 - a) splňuje-li žadatel podmínky stanovené v § 97 odst. 3 a § 99,*
 - b) poskytl-li žadatel kauci podle § 100 a*
 - c) nebude-li umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce.*
63. Podle § 104c odst. 1 zákona o hazardních hrách (ve znění účinném od 1. 1. 2024) *obecní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru,*
 - a) má-li žadatel základní povolení k provozování daného druhu hazardní hry,*
 - b) není-li umístění herního prostoru v rozporu s tímto zákonem a obecně závaznou vyhláškou obce a*
 - c) nebylo-li v posledních 3 letech přede dnem podání žádosti o povolení k umístění herního prostoru tomuto žadateli zrušeno povolení k umístění herního prostoru stejného druhu na daném místě podle § 104f odst. 3 písm. d).*
64. Podle § 2 vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy *provozování technické hry podle jiného právního předpisu (dále jen „technická hra“) je na území hlavního města Prahy zakázáno.*
65. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloby nejsou důvodné.
66. Soud úvodem k vzneseným žalobním bodům uvádí, že jde o téměř totožné námitky, které žalobkyně uplatnila již ve svých odvoláních. Žalobkyně v žalobách obsáhle cituje judikaturu, nicméně závěry z ní plynoucí jen pramálo propojuje s dotčením na svých veřejných subjektivních právech. Řečeno jinak, žalobkyně sice odkazuje na obecně přílehlavou judikaturu, nicméně již dále neobjasňuje, v čem spatřuje propojenost predestřených právních závěrů s nyní projednávanou věcí. Z tohoto důvodu soud vznesené žalobní námitky vypořádává ve stejné míře obecnosti, v jaké je žalobkyně predestřela.
67. V prvním žalobním bodě žalobkyně namítla, že vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy je nezákonná.
68. Soud k tomuto bodu předně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž byl připomenut náleze Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, tedy povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Správní soud může případně obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat.
69. Předmětná OZV je v souladu s nálezem Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, podle kterého Ústavní soud volí při posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. „test čtyř kroků“. V rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec (zde hl. m. Praha) pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

závazných vyhlášek nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).

70. K prvnímu kroku je třeba uvést, že hl. m. Praha bylo k vydání předmětné OZV oprávněno. Jeho pravomoc plyne z čl. 104 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze a § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Napadenou OZV přijalo Zastupitelstvo hlavního města Prahy na zasedání dne 10. 9. 2020. V nyní projednávané věci je tedy nezpochybnitelné, že hl. m. Praha vydalo OZV na základě své pravomoci zakotvené v čl. 104 odst. 3 Ústavy v rámci originální normotvorby, k níž ho dané ustanovení zmocňuje (1. krok testu).
71. Ke druhému kroku soud uvádí, že hl. m. Praha se pohybovalo v mezích ústavního zmocnění i zákonem vymezené věcné působnosti, protože pro svoje území přijalo úpravu předvídanou zákonem; OZV reguluje hazard na svém území jako místní záležitost veřejného pořádku. Předmět a cíl regulace se shoduje s tím, co zákon o hl. m. Praze a zákon o hazardních hrách předpokládají. Nejde tak o jednání *ultra vires*.
72. Hlavní město Praha rovněž nezneužilo zákonem mu svěřenou působnost (3. krok testu), neboť základem normotvorné pravomoci, jak už soud uvedl výše, je přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze. Ústavní soud ve světle zákonné úpravy konstatoval, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního charakteru a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Dále Ústavní soud poznamenal, že jde o oblasti „územní samosprávě bytostně vlastní“. Uvedené lze aplikovat i na nyní projednávanou věc, kdy se jedná o hl. m. Prahu. Podle názoru soudu z uvedeného vyplývá, že tyto oblasti spadají do sféry územní samosprávy a že územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících. Jelikož se hazardní hry nacházejí převážně na okraji společensky akceptovatelných aktivit, jeví se záměr obcí (zde hl. m. Prahy) tyto činnosti na svém území regulovat jako legitimní cíl. K uvedenému soud poukazuje i na body 50 a 51 nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/24: „*Negativní jevy hazardu jsou obecně známé a Ústavní soud již v minulosti opakovaně akceptoval, že snaha o jejich omezení na úrovni obcí jako místní záležitost veřejného pořádku představuje legitimní cíl [bod 22 nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava, N 110/61 SbNU 625, č. 202/2011 Sb.) či bod 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina)] a součást práva na samosprávu [bod 33 nálezu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31, č. 112/2013 Sb.)]. Není přitom rozhodné, že podle důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách má být obecní normotvorba (nově oproti předchozímu zákonu č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů) pouze doplňkovou formou regulace hazardu. Dříve účinný § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jeho současný významový ekvivalent § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách zní téměř totožně; obě ustanovení obcím výslovně umožňují vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou se hazardní hry provozují či zakazují v místech a časech určených, nebo zakazují na celém území obce. (...) Podle judikatury Ústavního soudu nadto vyplývá pravomoc obcí regulovat hazard na jejím území také přímo z § 10 písm. a) obecního zřízení [srov. bod 37 i. f. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně)]; zde jeho obsahový ekvivalent představuje § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

73. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 5 As 322/2022-32 ze dne 19. 2. 2024 „*Za legitimní cíle regulace provozování loterií a hazardních her judikatura považuje například ochranu obecného zájmu společnosti spočívající v ochraně spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami (viz rozsudek SDEU ve věci Berlington Hungary, bod 58) nebo v ochraně sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2023, č. j. 3 As 328/2021-44, bod [34]).*“ K tomu soud odkazuje na preambuli vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy:

„(1) Hlavní město Praha si dává za cíl snížit na svém území negativní dopady hazardních her, a to zejména v jejich nejnebezpečnějších formách, při nichž vzniká vysoké riziko negativních dopadů (gamblerství). Z tohoto důvodu přistupuje k takové regulaci hazardních her na svém území, která jejich provozování umožní pouze v omezené míře.

(2) Cílem obecně závazné vyhlášky je omezení negativního vlivu hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na hazardních hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním hazardních her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Cílem vyhlášky tak je ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku.“ Z posuzované OZV zjevně vyplývá, že předmětem napadené vyhlášky je regulace a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku při provozování hazardních her.

74. Soud se zabýval též možnou diskriminační povahou OZV. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná 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). Ustanovení § 2 OZV zakazuje provozování technické hry na celém území hl. m. Prahy. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provozování technické hry jsou stanoveny na území hl. m. Prahy ve vztahu ke všem subjektům stejně. Zároveň vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci. Řečeno jinak, s ohledem na výše uvedené a na znění § 2 OZV je patrné, že zákaz se vztahuje stejným způsobem na všechny subjekty; přímá diskriminace zde tedy nepřichází v úvahu. Nepřímou diskriminaci pak vylučují důvody přijetí takové regulace. Vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy sleduje legitimní cíl, kterým je omezení dostupnosti hazardních her. K tomu je přistupováno z důvodu ochrany občanů hl. m. Prahy před patologickými jevy, které s sebou hazardní hry přinášejí.
75. Nedůvodné je i dílčí tvrzení žalobkyně o diskriminačních účincích OZV spočívajících v tom, že nezamezuje přístup k hazardním hrám prostřednictvím internetu, neboť je obecně známou skutečností, že problémy v oblasti hazardních her činí především hra na k tomu určených přístrojích, které se zpravidla nacházejí ve volně veřejně přístupných prostorech (restaurace, bary apod.), nikoli hra po internetu. Soud nicméně k této námitce odkazuje na argumentaci uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020-38 s níž se plně ztotožnil. Nejvyšší správní soud v bodě 30 a 31 zmíněného

rozsudku uvedl, že „obecnost obecně závazné vyhlášky obce znamená, že taková vyhláška je závazná pro všechny, kdo splňují typové znaky dané působností tohoto právního předpisu. Obecná závaznost obecně závazných vyhlášek neznamena, že se má tento právní předpis vztahovat absolutně na všechny bez ohledu na věcnou, místní a osobní působnost tohoto právního předpisu. Na charakteru obecně závaznosti loterní vyhlášky nic nemění to, že do působnosti loterní vyhlášky spadá provozování hazardních her v „kamenných“ provozovnách a naopak nespádá provozování hazardních her „po internetu“ (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 6 As 308/2017 - 63). Podobně jako ve svých dřívějších rozsudcích nepovažuje Nejvyšší správní soud ani v této věci za nutné ani účelné, aby srovnával nebezpečnost té či oné formy hazardní hry. Obecně závazná vyhláška obce ze své vlastní povahy nemůže zakázat provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím internetu. Regulace provozování internetové loterie a jiných podobných her musí být řešena na úrovni celostátní, zákonem, a taková regulace tedy nespádá do kompetence obcí. O diskriminaci stěžovatelky loterní vyhláškou města Rakovníku ve vztahu k internetovému hazardu tedy nelze hovořit, a to již s ohledem na vymezení kompetencí obcí při regulaci hazardu. Tento právní názor vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 1. 4. 2021, č. j. 9 As 287/2019 - 68, ze dne 18. 3. 2021, č. j. 1 As 128/2020 - 55, a rozsudcích ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 2/2020 - 70 a č. j. 10 As 46/2020 - 48 (podtržení doplněno soudem).“ Byť se tato argumentace vztahuje k loterní vyhlášce, resp. k zákonu předcházejícímu zákonu o hazardních hrách, lze její obecná východiska aplikovat i v nyní projednávané věci. Hlavní město Praha se tedy pohybovalo v zákonem vymezené věcné působnosti a při vydání OZV nezneužilo svou působnost. Napadená OZV není diskriminační, neboť neodůvodněně nezvýhodňuje určité provozovatele hazardních her oproti provozovatelům jiným. Argumentace žalobkyně, že úprava v OZV bez ospravedlnitelných důvodů narušuje hospodářskou soutěž na trhu provozování technických her, tedy není opodstatněná.

76. Předmětná OZV obstála dle náhledu soudu i z hlediska 4. kroku, tj. kritéria rozumnosti. K tomu soud připomíná právní závěry nálezů Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/10 či Pl. ÚS 56/10 a pro úplnost poukazuje na stanovisko Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 5. 8. 2020, č. j. 4 As 28/2020-34 bod 41, kde se v této souvislosti uvádí „*Nejvyšší správní soud na tomto místě rovněž připomíná právní názor Ústavního soudu předestřený v nálezu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, k němuž se přihlásil i v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Ten spočívá na zásadě, že „aplikace principu ‚nerozumnosti‘ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Kritérium nerozumnosti nesmí být použito jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.“*- 77. Soud k výše uvedenému připomíná, že ze zákonného znění § 12 zákona o hazardních hrách, resp. § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách (ve znění účinném od 1. 1. 2024) přímo vyplývá, že obec může na základě jiného zákona vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že provozování hazardních her bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

je na celém území obce zcela zakázáno. K plošnému zákazu technických her na celém území hl. m. Prahy při přijetí vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy existovaly objektivní a silné důvody vyplývající z místních podmínek a poměrů, a regulace tak odpovídá obecným požadavkům na proporcionalitu. O tom svědčí i to, že na celém území hl. m. Prahy je zákaz provozování technických her uplatňován konzistentním způsobem z důvodu, že se problém kvazikasin týká rovněž celého území hl. m. Prahy. Soud k tomu ve stručnosti poukazuje na důvodovou zprávu k předmětné OZV, která se opírá o závěry vlastního šetření uskutečněného v průběhu připomínkového řízení s tím, že ve 40 % provozoven v hl. m. Praze a ve většině provozoven na území městských částí Praha 1, 3, 9, 11, 13 a 14 bylo zjištěno, že pouze malý počet kasin dosahuje úrovně, kterou lze pro provozování hazardních her v kasinu očekávat, přičemž v případě převážné většiny kasin není reálně živá hra provozována z důvodu záměrné neatraktivnosti. Ve zhruba polovině navštívených provozoven drtivě převažovalo provozování technických her, které jsou jinak typické pro herny. V těchto provozovnách, které jsou formálně vedeny jako kasino, živé hry nejsou reprezentovány v podobě rulety či karetních her obsluhovaných krupiéry, ale převážně koly štěstí nebo několika stolky pro hru v kostky, u nichž v rámci šetření nebyl viděn jediný sázející. Soud se tedy neztotožňuje s argumentací žalobkyně, že při přijetí vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy nebylo žádným způsobem hodnoceno, zda zákaz provozu technických her je proporcionální a zda se nejedná pouze o projev svévole. Zákaz technické hry byl na celém území hl. m. Prahy přijat se zohledněním místních poměrů, na základě šetření ve 40 % provozoven s poukazem na to, že živá hra tvoří pouze jakýsi formální doplněk, přičemž účast na hazardní hře je reálně omezena pouze na hru technických her převážně na interaktivních videoloterních terminálech, které jsou ekvivalentem výherních hracích přístrojů. Stejně tak byl záměr odůvodněn legitimním cílem - ochranou hráčů před hazardními hrami, které jsou dlouhodobě považovány za nejrizikovější. Proporcionální byl ve vztahu k cílům, neboť předcházející řešení nenaplnila vytyčené cíle. Pro úplnost pak soud odkazuje na vypořádání druhého žalobního bodu, kde se otázkou proporcionality rovněž zabýval.

78. Nad rámec shora uvedeného soud připomíná, že žádná obec nemusí stanovení plošného zákazu některé z forem hazardu na svém území věcně odůvodňovat, neboť závěr, že hazard v *land-based* prostředí v jakékoli podobě představuje společensky nežádoucí jev, je podle již stabilní judikatury Ústavního soudu notorií. Rovněž není třeba prokazovat, že zákaz těchto forem hazardu má racionální vztah k tomuto cíli; spojitost mezi snahou o ochranu veřejného pořádku a zákazem činností, které jej narušují, je nepochybná. Jak již soud ostatně uvedl výše, s takovým plošným zákazem výslovně počítá § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách.
79. Obecný způsob regulace hazardních her na základě OZV, jak správně upozornil žalovaný ve svých vyjádřeních k žalobám, nemůže zohledňovat skutečnost, zda v souvislosti s konkrétním herním prostorem žalobkyně (ne)docházelo k narušování veřejného pořádku. Je třeba doplnit, že provozování konkrétního kasina vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy ani zcela neznemožňuje, pokud bude provozováno jen s živou hrou, která má být podle zákona o hazardních hrách hlavní činností kasina. Soud tedy neshledal rozpor s principem proporcionality a s právní úpravou na ochranu hospodářské soutěže a konstatuje, že nedošlo bez ospravedlnitelných důvodů k narušení hospodářské soutěže na trhu provozování hazardních her na území hl. m. Prahy.

80. Na základě provedení posouzení napadené OZV soudem lze uzavřít, že námitky žalobkyně proti vyhlášce č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy nejsou důvodné, neboť tato vyhláška je souladná se zákonem a ústavním pořádkem a bez racionálního odůvodnění neznevýhodňuje některé provozovatele před jinými. Soud rovněž k výše uvedeným krokům přiměřeně odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 24/24, který se vyhlášce č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy věnoval, byť v omezeném rozsahu. Soud tedy neshledal překročení zmocnění k jejímu vydání; rovněž neshledal ani nedostatek proporcionality.
81. V druhém žalobním bodě žalobkyně namítla, že vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy je v rozporu s právem EU, zejm. čl. 56 SFEU z důvodu nedostatku vhodnosti, rozumnosti a proporcionality.
82. Soud nespatřuje žádné pochybení v tom, že se ÚMČ Prahy 1 evropským prvkem nezabýval explicitně. Vzhledem k tomu, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80), pro soudní řízení postačuje, pokud se k uvedenému vyjádřil ve svých rozhodnutích žalovaný.
83. Žalovaný v napadených rozhodnutích k totožné námitce uvedl: *„Protože v projednávané věci aplikované ustanovení § 2 Vyhlášky 14/2020 dle posouzení odvolacího správního orgánu dostojí požadavkům kladeným právem Evropské unie na omezení volného pohybu služeb dle čl. 56 SFEU, není pro toto správní řízení rozhodující, zda byl nebo nebyl prokázán unijní prvek a odvolací správní orgán proto v tomto směru dokazování v rámci odvolacího řízení z důvodu nadbytečnosti nedoplňoval.“* Svou argumentaci uzavřel tím, že *„není dán prostor k úvahám o přímé aplikaci práva Evropské unie a není proto ani třeba doplňovat dokazování k existenci unijního prvku.“* (podtržení zvýrazněno soudem). V návaznosti na právě uvedené soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích zdůraznil, že žalobkyně musí v řízení před soudem tvrdit a prokázat skutkový základ unijního prvku, tedy že služby spočívající v provozování hazardních her skutečně poskytovala také zahraniční klientele (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 18, 20 a 21, ze dne 7. 4. 2021, č. j. 9 As 236/2017 - 68, bod 44, ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 186/2017 - 64, bod 34, a ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019 - 44, bod 24 až 26). Za předpokladu, že by se prokázal skutkový základ unijního prvku, je dopad unijního práva na věc třeba zvažovat, a to v intencích citované judikatury SDEU.
84. Žalobkyně v žalobě konkrétně netvrdila, jak byla dotčena na svých právech, netvrdila existenci unijního prvku (zahraniční klientela) a v žalobě ani nenavrhla konkrétní důkazy k prokázání existence unijního prvku. Předmětné však uvedla v rámci správního řízení, kde své tvrzení podpořila i důkazy prokazujícími zahraniční klientelu. Předložila seznam obsahující čtyři státní příslušníky ostatních členských států, přičemž ke všem připojila i registrační formuláře. Obsahem jednoho formuláře byla i evidence poslední návštěvy příslušníka dalšího členského státu s datací poslední návštěvy dne 26. 10. 2023 na pobočce „Praha Excalibur“, což odpovídá adrese Vodičkova 791/39-41. Z tohoto důvodu má soud v nyní posuzovaném případě za prokázané, že ve vztahu k posuzovaným provozovnám na území hl. m. Prahy, resp. v případě herního prostoru s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese Vodičkova 791/39-41, 110 00 Praha 1, je dán unijní prvek. Žalobkyně ve správních řízeních doložila, že její herní prostor navštěvovali nejméně čtyři státní příslušníci ostatních členských států. Proto se dále soud zabýval souladem přijaté regulace s evropským právem,

a to v intencích judikatury SDEU. Ve vztahu k výše uvedenému však dodává, že v ostatních případech žalobkyně soudu (a ani v předcházejících řízeních) existenci unijního prvku neprokázala, neboť z předmětných registrací nelze jednoznačně dovodit, že by uvedené osoby předmětné herní prostory (vyjma jednoho) navštívily. V případě napadeného rozhodnutí č. 4 o takovémto závěru nelze ani uvažovat, neboť žalobkyně teprve žádala o vydání povolení k umístění herního prostoru, kasina s názvem „CASINO ADMIRAL“ na adrese Revoluční 655/1, 110 00 Praha 1. Pokud tedy žalobkyně ve zbývajících částech neprokázala skutkový základ unijního prvku, nemůže vést její strohá argumentace k závěru o potřebě aplikace práva EU.

85. Podle článku 56 a následujících ustanovení SFEU jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. SDEU v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, C-311/19, BONVER WIN na položenou předběžnou otázku odpověděl tak, že: *„Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“*
86. SDEU v odůvodnění rozsudku uvedl mimo jiné, že: *„V souvislosti s případnou relevancí počtu klientů pocházejících z jiného členského státu je nutno odmítnout, jak navrhuje generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, myšlenku zavedení pravidla de minimis do oblasti volného poskytování služeb. V tomto ohledu je třeba podotknout, že takové okolnosti, jako je počet zahraničních zákazníků, kteří využili dané služby, objem poskytnutých služeb nebo skutečnost, že potenciální omezení svobody poskytování služeb je ze zeměpisného či věcného hlediska limitované, nemají na použitelnost článku 56 SFEU žádný vliv. Z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že svobody upravené v tomto článku se lze dovolávat jak v situacích, kdy existuje jen jeden jediný příjemce služeb (...), tak v situacích, kdy existuje neurčitý počet příjemců služeb využívajících neurčité množství služeb poskytovaných poskytovatelem usazeným v jiném členském státě (...).“*
87. V rozsudku C-98/14 *Berlington Hungary* SDEU shrnul principy soudního přezkumu následovně (bod 92): *„(...) omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:*
 - že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčkou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;*
 - že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a*
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“ (podržení doplněno soudem).*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

88. Soud současně poukazuje na rozsudek ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020-38, v němž Nejvyšší správní soud odkázal rozsudek ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19, *BONVER WIN, a. s. vs. Ministerstvo financí*, v němž SDEU konstatoval, že čl. 56 SFEU „musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“ „Rozšířený senát pak v návaznosti na rozsudek Soudního dvora EU v usnesení ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 139, uvedl, že „účinky práva EU, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou tedy dle okolností v dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případné takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU. Účinky práva EU, konkrétně čl. 56 a násl. SFEU, mohou tedy podle konkrétních okolností v dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území regulují přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může přijmout a má široký prostor pro uvážení ohledně konkrétnější podoby regulace. Nicméně tento prostor pro samosprávu je omezen v tom smyslu, že případné obecně závaznou vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby (zde služby spočívající v umožnění hrát hazardní hry) musí být v souladu s podmínkami práva EU. Je proto zjevné, že pokud by se prokázal skutkový základ unijního prvku tvrzeného stěžovatelkou, bylo třeba dopad práva EU na věc zvažovat, a to v intencích judikatury Soudního dvora EU, zejména rozsudku C-98/14, *Berlington Hungary* (mj. body 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92), a to především co do důsledků práva EU pro aplikovatelnost loterní vyhlášky města Rakovníku. V rozsudku C-311/19, *BONVER WIN* Soudní dvůr EU výslovně odmítl pro takovéto případy možnost omezení volného pohybu služeb na základě pravidla de minimis. (...) Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 - 46, konstatoval, že „obce jsou v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického uvážení obce v rámci výkonu práva na samosprávu. Obec zde disponuje velmi širokým uvážením limitovaným toliko ústavními kautelami v případech, kdy unijní prvek není přítomen, a spolu s nimi i právem EU v případech, kdy unijní prvek přítomen je.“ K testu ústavními kautelami se s odkazem na judikaturu Ústavního soudu přihlásil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77. Nejvyšší správní soud již rovněž konstatoval (např. v rozsudku ze dne 30. 3. 2021, č. j. 4 As 151/2020 - 39) že v případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení takové hry, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek

o tom, zda podkladová obecně závazná vyhláška je v souladu s právem EU. Pokud dospěje k závěru, že v souladu s právem EU není, v rozsahu, v němž je s ním v rozporu, obecně závaznou vyhlášku neaplikuje a přednostně aplikuje právo EU. Každý orgán členského státu je totiž oprávněn a povinen učinit si úsudek o tom, zda pravidlo vnitrostátního práva, jež má být na konkrétní věc použito, je v souladu s relevantním přímo vnitrostátně použitelným právem EU (v daném případě, jak plyne podle judikatury Soudního dvora EU z čl. 56 SFEU), a pokud nikoli, vnitrostátní právo incidentně neaplikovat. V tomto ohledu je postavení žalovaného jako správního orgánu ve vztahu k posuzování souladu vnitrostátního práva s právem EU silnější než ve vztahu k posuzování ústavní konformity vnitrostátních zákonů či zákonnosti podzákonných právních předpisů. Přestože se jedná o částečně odlišnou skutkovou situaci, soud má za to, že z obecných závěrů vyslovených v citovaném rozhodnutí může vycházet i v nyní projednávané věci.

89. Lze toliko stručně shrnout, že obecný (zákonný) rámec pro regulaci hazardu v obcích (zde hl. m. Praha) prostřednictvím OZV je odůvodněn zájmem na eliminaci rizik a nežádoucích průvodních jevů hazardu, jež jako vážné důvody vedoucí až k omezení služeb uznává i judikatura SDEU (srov. rozsudek C-98/14 *Berlington Hungary*, bod 58). Odůvodnění obecného rámce regulace hazardu tak podle názoru soudu sleduje legitimní cíl, jak jej definovala nejen vnitrostátní judikatura, ale i judikatura SDEU. Tento cíl je v případě zákonného rámce navíc založen na racionálních a nediskriminačních kritériích.
90. Při posuzování první podmínky vymezené v rozsudku SDEU C-98/14 *Berlington Hungary*, tedy toho, zda obecně závazná vyhláška skutečně sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, soud vycházel z deklarovaného účelu OZV; k tomu soud odkazuje na argumentaci uvedenou pod prvním žalobním bodem (viz preambule OZV). Soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že omezení volného pohybu služeb sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, ochranou nezletilých a prevencí před gamblingem. Uplatněná omezení jsou přiměřená a legitimní.
91. Druhým kritériem, které musí omezení volného pohybu služeb dle rozsudku SDEU C-98/14 *Berlington Hungary* splňovat, aby neodporovalo čl. 56 SFEU, je, že vymezené legitimní cíle sleduje koherentním a systematickým způsobem (podobně též rozsudky ze dne 12. 7. 2012 ve věci C-176/11 *HIT a HIT LARIX*, bod 22 a ze dne 6. 11. 2003 ve věci C-243/01 *Gambelli*, bod 67). Jinými slovy řečeno, nesmí jít o právní úpravu svévolnou (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, č. j. 6 As 9/2022-31). Toto kritérium je též splněno. Cílem OZV je omezení herní příležitosti v hernách a kasinech na území hl. m. Prahy v případě toho nejrizikovějšího druhu hazardních her, a to plošně, transparentně a nediskriminačně. Soud v tomto směru poukazuje na rozsudek ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 18/2021-51, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*obec nemá povinnost podrobně uvádět důvody, které ji vedly k vydání vyhlášky omezující na jejím území hazard jako takové; její pravomoc toto učinit není sporná a legitimní zájem na omezení škodlivých důsledků hazardu je zřejmý. Nelze však odhlédnout od toho, že obec má v takovém případě povinnost odůvodnit konkrétní jí zvolené řešení, resp. v případě povolení či zakázání hazardu toliko na vybraných adresách uspokojivě vysvětlit, proč (z jakých racionálních, neutrálních a nediskriminačních důvodů) zvolila právě je.*“ Z obsahu spisové dokumentace i z odůvodnění napadených rozhodnutí vyplývá, že hl. m. Praha přistoupilo k úplnému zákazu technických her na svém území z toho důvodu, že dřívější (mírnější) opatření nenaplnila stanovené cíle. K uvedenému

soud připomíná také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2023, č. j. 5 As 294/2021-37, podle něhož „požadavek na koherentnost a systematickosti právní úpravy jistě neznamená, že by obec nemohla jednou přijatou právní úpravu v budoucnu změnit, nastanou-li pro takový postup důvody. Relevantní důvody v tomto ohledu jistě mohou představovat nejen nové poznatky týkající se vlivu hazardu či některých jeho druhů na závislé hráče a jejich rodiny nebo zjištění nových skutečností ohledně doprovodných patologických jevů spojených s hazardem, ale například rovněž změny zákonné úpravy či politické reprezentace obce. Regulace provozování hazardu na území obce je totiž v nezanedbatelné míře také otázkou politickou. Jistě by nebylo možné akceptovat, pokud by byl vývoj právní úpravy natolik nepředvídatelný, že by nepřiměřeně narušoval stabilitu podnikatelského prostředí v obci. Nic takového ovšem stěžovatel netvrdí a ani z výše uvedených vyhlášek, které byly přijaty po vyhlášce z r. 2013, taková skutečnost *prima facie* nevyplývá.“ V totožném rozsudku kasační soud dodal že, „judikatura Soudního dvora nepožaduje nalézt jediný správný způsob regulace. Takový požadavek by byl koneckonců v praxi jen stěží realizovatelný, neboť jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, při přijímání regulace na úrovni obce je zde nepochybně také prostor pro politické uvážení zvolených zástupců obce. Soudní dvůr tedy nepožaduje nalezení jediného správného řešení nebo řešení jaksi objektivně „nejlepšího“, pouze omezuje politické uvážení obce výše citovanými požadavky formulovanými mj. v rozsudku *Berlington Hungary*.“ Soud neshledal důvod se od výše uvedených závěrů odchýlovat a pro stručnost na ně odkazuje. Zároveň dodává, že v důvodové zprávě k předmětné OZV je podrobně rozebrán historický vývoj zákonných norem upravujících problematiku hazardních her a byly zde představeny důvody pro předložení návrhu předmětné OZV. Z těchto důvodů lze konstatovat, že OZV představuje koherentní a systematickou regulaci provozování hazardních her na území hl. m. Prahy ve smyslu rozsudku SDEU C-98/14 *Berlington Hungary*.

92. Rozsudek SDEU C-98/14 *Berlington Hungary* za třetí podmínku ovlivňující posouzení, zda je právní regulace mající za následek omezení volného pobytu služeb (zde hazardu) v souladu s unijními principy, označil zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a zásadu ochrany vlastnictví. K uvedenému kritériu žalobkyně nevznesla podrobnější argumentaci, pouze vyzdvihla zásadu proporcionality.
93. I zde je třeba vycházet z výše citovaného rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32 a zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, dle něhož u provozovatelů videoloterních terminálů nelze „hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). (...) za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“ Porušení právní jistoty a zásady legitimního očekávání soud v dané věci neshledal. Jak již konstatoval výše, legitimním důvodem pro přijetí OZV byl zájem na snížení nabídky hazardu (resp. vymizení kvazikasin) a s tím spojených negativních společenských jevů. Podle názoru soudu si žalobkyně těchto okolností, jakož i kontroverznosti provozování hazardních her musela být vědoma. Řešení zvolené OZV se soudu jeví jako zcela přiměřené, tedy proporcionální.

94. Na výše učiněných závěrech nemůže ničeho změnit ani argumentace žalobkyně (uvedená i pod prvním žalobním bodem) stran toho, že zákon o hazardních hrách oproti předchozí právní regulaci v zákoně o loteriích přinesl řadu institutů a nástrojů, jejichž cílem je předcházet negativům spojeným s hraním hazardních her v hernách a kasinech. Vzhledem k tomu, že žalobkyně pouze povšechně odkázala na to, že úprava v zákoně o hazardních hrách obsahuje řadu nových institutů, jak přecházet negativům spojeným s hraním hazardních her v hernách a kasinech, neumožnila soudu, aby se mohl k uvedeným námitkám blíže vyjádřit. Soud nicméně konstatuje, že není jeho úlohou, aby ve svém rozhodnutí autoritativně předestřel a obecně konstatoval, který institut v zákoně o hazardních hrách je vhodný. V dané věci soud pouze zkoumá, zda postup zvolený žalovaným, resp. úprava obsažená v OZV je přiměřená, tedy proporcionální. Jak už soud uvedl výše, z důvodové zprávy k vyhlášce č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy jasně vyplývají důvody, proč hl. m. Praha přistoupilo právě ke zvolenému řešení. Soud se v daném případě ztotožňuje s názorem žalovaného, že strategie žalobkyně spočívající v počtu a druhu započitatelných a nezapočitatelných živých her a současně maximálního počtu koncových zařízení technické hry nasvědčuje snaze provozovat kasino se zaměřením na technickou hru. Na celém území hl. m. Prahy, tedy i na území městské části Praha 1 je zákaz provozování technických her uplatňován konzistentním způsobem, neboť problém kvazikasin se týkal celého území hl. m. Prahy.
95. Relevantní není v tomto případě ani argumentace žalobkyně poukazující na absenci hodnocení předchozích vyhlášek č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy a č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy. Vzhledem k tomu, že provozování technické hry je na území hl. m. Prahy zakázáno (viz ustanovení § 2 OZV), není případná argumentace žalobkyně stran toho, že výběr adresních míst, resp. městských částí nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, neboť v daném případě se jedná o celé území hl. m. Prahy. Z historického vývoje jasně plyne, že hl. m. Praha přistupovalo již v minulosti k regulaci hazardu na svém území. Skutečnost, že dřívější úpravy nebyly shledány zcela souladnými se zákonem, ještě neznamená, že vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy [v daném případě dotčené ustanovení § 2] je automaticky nezákonná. Soud v postupu hl. m. Prahy shledal kontinuitu, rovněž z důvodové zprávy plynou důvody pro přijetí konkrétní právní úpravy (viz závěr argumentace vztahující se k prvnímu žalobnímu bodu). Soud výše uvedené uzavírá s tím, že předmětná regulace není v rozporu s právem EU, obstála v testu proporcionality, koherentnosti a systematičnosti. Také druhý žalobní bod je proto není důvodný.

IX. Závěr a náklady řízení

96. Soud tedy neshledal žaloby důvodnými, a proto je podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
97. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a procesně úspěšnému žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.
98. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto ve třetím výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. června 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu