



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše

žalobce: **hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha
zastoupené JUDr. Bc. Petrem Kadlecem, advokátem
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 1926/7, 605 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30. 5. 2023, č. j. ÚOHS-
20161/2023/164,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2023, č. j. ÚOHS-20161/2023/164, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 36 432 Kč k rukám jeho advokáta JUDr. Bc. Petra Kadlece, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce domáhá vyslovení nicotnosti, případně zrušení, rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30. 5. 2023, č. j. ÚOHS-20161/2023/164/, sp. zn. ÚOHS-R0151/2022/HS (dále „napadené rozhodnutí“), a rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2022, č. j. ÚOHS-35484/2022/872 (dále „prvostupňové rozhodnutí“). Podstatou sporu je otázka, zda žalobce pochybil na poli práva hospodářské soutěže při nastavování regulace hazardu v městských částech a zda závěr o přestupku obстоjí ve světle nové judikatury Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie.
2. Dle prvostupňového rozhodnutí se žalobce dopustil přestupku 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), dále „ZOHS“, ve znění zákona č. 262/2017 Sb., tím, že v období od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS. V tomto období totiž uplatňoval na území hlavního města Prahy regulaci umožňující provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her pouze na adresních místech uvedených v příloze
 - obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, účinné od 1. 1. 2012,
 - obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, účinné od 5. 10. 2013,
 - obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, účinné od 1. 1. 2016 (dále označované jako celek „loterijní vyhlášky“),aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, a narušil tak bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž
 - v období od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018 na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her/hazardních her na území hlavního města Prahy a
 - v období od 1. 12. 2012 do 31. 12. 2016 na trhu provozování provozoven k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahyzvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry/hazardní hry a provozovat provozovny k účelu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her. Za tento přestupek mu byla udělena pokuta ve výši 2 679 000 Kč.
3. Předseda žalovaného napadeným rozhodnutím potvrdil prvostupňové rozhodnutí a zamítl rozklad podaný žalobcem.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce považuje napadené a prvostupňové rozhodnutí za nicotné z důvodu absence věcné příslušnosti žalovaného k jeho vydání a nezákonné z důvodu nesprávného vypořádání se se související rozkladovou námitkou. Eventuálně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť napadené rozhodnutí vypořádalo nepřezkoumatelně námitku nicotnosti a námitku neaplikace zásady absorpce při trestání přestupků spáchaných v souběhu. Dalšími důvody tvrzené nezákonnosti je porušení principu *nullum crimen sine*

lege certa, neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku správními orgány, nezákonné vyložení pojmu ospravedlnitelné důvody, nezohlednění územního členění hlavního města Prahy na samosprávné městské části, a tedy nesprávné a nezákonné vymezení dotčeného relevantního geografického trhu, a konečně i nezákonný postup při výpočtu uložené pokuty.

5. V podrobnostech jsou jednotlivé žalobní body rekapitulovány v rámci vypořádání žalobních námitek.

III. Vyjádření žalovaného a navazující podání účastníků

6. Dne 11. 10. 2023 bylo krajskému soudu doručeno vyjádření žalovaného k žalobě. Po úvodních poznámkách žalovaný nesouhlasil se žalobcem, že jsou prvostupňové a napadené rozhodnutí nicotná, k čemuž odkázal na zamítavý rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2023, č. j. 31 Af 37/2021-202 (dále „rozsudek KS ve věci Ostrava“). Dále souhlasil se žalobcem, že narušení hospodářské soutěže je materiálním znakem přestupku, a opět odkázal na zmíněný rozsudek. Podstata předmětného přestupku totiž není postavena na faktickém narušení hospodářské soutěže.
7. K nesprávné aplikaci principu absorpce žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, jež obsahuje srozumitelné úvahy, jak se žalovaný při určování (doposud neuložené části) pokuty řídil. Žalovaný nepřisvědčil ani námitce žalobce ohledně tzv. balancing testu, odkázal opět na argumentaci obsaženou v rozsudku KS ve věci Ostrava. S odkazem na tento rozsudek označil za nedůvodnou i námitku ohledně územního členění hlavního města Prahy. Závěrem žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl jako nedůvodnou.
8. V průběhu řízení žalobce zareagoval na vyjádření žalovaného replikou, v níž setrval na svých žalobních námitkách a dále polemizoval s vyjádřením žalovaného. Poukazoval především na odlišnosti od rozsudku KS ve věci Ostrava a nedostatky jeho odůvodnění.

IV. Ústní jednání konané dne 17. 12. 2025

9. Ve věci proběhlo dne 17. 12. 2025 na žádost žalobce ústní jednání podle § 49 s. ř. s. Žádná ze stran nepožadovala provádění důkazních prostředků, jeho potřeba nevyplývala ani z podání stran. Soud úvodem připomenul, že v mezidobí stačil Nejvyšší správní soud reagovat na kasační stížnost statutárního města Ostrava vůči rozsudku KS ve věci Ostrava zamítavým rozsudkem ze dne 5. 9. 2025, č. j. 8 As 195/2023-112 (dále „rozsudek NSS ve věci Ostrava“), proto bude užitečné, když se účastníci mj. vyjádří k přenositelnosti jeho závěrů do projednávané věci.
10. **Žalobce** setrval na svých argumentech předestřených v žalobě a ve své replice, pouze je doplnil o argumentaci založenou na nové judikatuře. Vyzvedl zejména odlišnost územního členění hlavního města Prahy ve srovnání se statutárním městem Ostrava. V tomto ohledu změnil paradigma nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/24 ze dne 23. 4. 2025 (dále „nález ÚS ve věci vyhlášky HMP“). Některé městské části hlavního města jsou srovnatelně velké jako některá okresní města a mají svá specifika. Proto by neměl žalovaný přistupovat k hlavnímu městu Praha jako celku. To je podstatné z pohledu vymezení tzv. relevantního geografického trhu na poli soutěžního práva. Zatímco v Ostravě byla obecně závaznou vyhláškou stanovena adresní místa víceméně náhodně, v hlavním městě Praha vycházely loterijní vyhlášky z prání jednotlivých městských částí, nadaných právem na samosprávu.

11. Dále žalobce poukázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále „SD EU“) k problematice narušení hospodářské soutěže. Už uplatněnou argumentaci žalobce potvrzuje rozsudek ve věci C-680/21 ze dne 21. 12. 2023 v řízení o předběžné otázce *UL, SA Royal Antwerp Football Club proti Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA)*, dále „rozsudek SD EU ve věci UEFA“. V něm se SD EU zabývá otázkou, jak přistupovat k regulaci samospráv (byť v tomto případě zájmové samosprávy jako regulátora). Dospěl k závěru, že je nutno zkoumat, co bylo účelem nebo důsledkem napadených rozhodnutí a zda jsou odůvodněna sledováním legitimního cíle a jsou pro tento účel striktně nezbytná. Vede nás tedy k provádění nějakého balancing testu, po němž žalobce dlouhodobě volá.
12. **Žalovaný** stručně reagoval na nález ve věci vyhlášky HMP a rozsudku NSS ve věci Ostrava. Sdělil, že tento rozsudek potvrdil závěry žalovaného ohledně jeho věcné působnosti. Potvrdil také, že legitimní cíl nelze ztotožňovat s ospravedlnitelnými důvody a aproboval potencialitu narušení hospodářské soutěže ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS. Současně žalovaný vzal na vědomí nález ÚS ve věci vyhlášky HMP a nadále netrvá na svých dosavadních argumentech uplatněných ve svých rozhodnutích a vyjádřeních, které jsou s ním v rozporu.

V. Posouzení věci

13. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkumu rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
14. Ze správního spisu vyplývá, že zastupitelstvo hlavního města Prahy (dále „Zastupitelstvo“) na svém zasedání dne 15. 12. 2011 vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry. S účinností od 1. 1. 2012 stanovila, že loterie lze provozovat pouze na místech a v čase uvedených v příloze této vyhlášky. Jednalo se celkem o 639 adresních míst na území 42 městských částí, na území 15 městských částí bylo provozování loterií zakázáno.
15. Dne 19. 9. 2013 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat vyhlášku č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace. S účinností od 4. 10. 2013 stanovila, že loterie mohou být provozovány pouze na místech a v čase uvedených v příloze k této vyhlášce. Jednalo se celkem o 313 adresních míst na území 24 městských částí. Na území tří městských částí byla do seznamu povolených adresních míst zařazena pouze místa, na nichž se v době přijímání vyhlášky nacházela provozovna typu kasino. Na území zbývajících 33 městských částí bylo provozování loterií zcela zakázáno.
16. Dne 26. 11. 2015 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat vyhlášku č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry. S účinností od 1. 1. 2016 snížila počet míst, na kterých lze provozovat loterie, z 313 na 101 ve 13 městských částech. Oproti vyhlášce 10/2013 byl touto rozšířen zákaz provozování loterií i na území dalších 11 městských částí.

17. Vyhlášky č. 10/2013 a 10/2015 nahradila s účinností od 1. 1. 2021 vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy. Soudní přezkum rozhodnutí žalovaného o přestupku ve věci této vyhlášky je vedeno před zdejším soudem pod sp. zn. 29 Af 33/2023. V abstraktním přezkumu se jí věnoval také Ústavní soud ve výše zmiňovaném nálezu.

V. 1 Právní rámec

18. Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), stanoví

- ve znění zákona č. 360/2012 Sb., účinném od 1. 12. 2012 do 18. 10. 2016

§ 19a

- (1) Orgány veřejné správy nesmí podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž.

- ve znění zákona č. 293/2016 Sb., účinném od 19. 10. 2016

§ 19a

- (1) Orgán 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.

19. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/24 ze dne 23. 4. 2025 zamítl návrh ministerstva vnitra na zrušení § 3 ve spojení s přílohou č. 1 a § 4 ve spojení s přílohou č. 2 obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy. Přitom konstatoval:

52. Hlavní město Praha nadto zvolilo regulaci podle svého územního členění daného zákonem (§ 3 zákona o hlavním městě Praze) a svými vlastními předpisy. Další cíl, který regulace sleduje, a na němž je založeno i rozdílné zacházení, je tedy respektování tohoto územního a správního členění. I tento cíl Ústavní soud považuje za legitimní; respektování územněsprávního členění vlastního území podle zákona je třeba označit za projev místní samosprávy hodný právní ochrany a z hlediska dělených kompetencí mezi hlavní město Prahu a jeho městské části za kritérium skutečně nezbytné.

56. ... Městské části hlavního města Prahy mají s ohledem na svoje samosprávné kompetence náležitou právní i politickou legitimitu ke správě záležitostí na svém území. Za této situace Ústavní soud respektuje pouhý politický postoj k regulaci hazardu městské části na svém území jako legitimní a rozumný důvod k uplatnění té či oné zákonem předpokládané podoby regulace, a to stejně, jako by tak činila obec jako základní územní samosprávný celek.

57. Žádná obec totiž 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, jak bylo uvedeno shora. 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. S

takovým plošným zákazem rovněž výslovně počítá § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

61. Hlavní město Praha dalo předem jasně najevo, že hodlá regulovat hazard podle rozhodnutí městských částí, ale plošně, protože dosavadní systém adresních míst je neudržitelný či neobhajitelný. To je postoj legitimní. ...

K porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže

77. Obdobně přitom Ústavní soud hodnotil námitky porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina). Zde již však je klíčové, že oproti právní úpravě přezkoumávané v uvedené věci se nyní napadená ustanovení netýkají určení adresních míst. Jakkoli Ústavní soud vychází u obou variant (adresní místa i plošné zákazy) ze stejných kritérií, v nynější věci již nelze akceptovat eventuální závěr Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (či správních soudů) o diskriminační povaze napadených ustanovení. Jednoduše proto, že jsou-li plošné zákazy v nynější věci stanoveny na základě ospravedlnitelných kritérií, jsou tím vyloučeny (případně) diskriminační účinky v situacích konkrétních provozovatelů či potenciálních provozovatelů hazardu, které Ústavní soud při abstraktní kontrole norem v případě výběru jednotlivých adresních míst nebyl schopen obsáhnout. Pro Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (případně správní soudy) to tedy znamená, že obecní regulace hazardu, plošně, podle jednotlivých městských částí (obdobně jako u celé obce), bez určení adresních míst, která není svévolná a má své racionální důvody (jako v nynější věci), není (a ani myslitelně nemůže být) v rozporu s ústavním pořádkem, ale ani s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Případné rozhodnutí o přestupku, které se opírá o závěry opačné, proto nemůže obstát.

20. Soudní dvůr Evropské unie (velký senát) ve věci C-680/21 ze dne 21. 12. 2023 v řízení o předběžné otázce *UL, SA Royal Antwerp Football Club proti Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA)* odpověděl Frankofonnímu soudu prvního stupně v Bruselu:

1) Článek 101 odst. 1 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání pravidlům, která byla přijata asociací zodpovědnou za organizování fotbalových soutěží na evropské úrovni a prováděna jak touto asociací, tak národními fotbalovými asociacemi, které jsou jejími členy, a která ukládají každému klubu, který se účastní těchto soutěží, aby na seznam svých hráčů a na zápasovou soupisku uvedl minimální počet hráčů, kteří jsou připravováni buď tímto klubem samotným, nebo v územní působnosti národní asociace, u níž je tento klub registrován, jakož i pravidlům, která byla přijata asociací zodpovědnou za organizování fotbalových soutěží na národní úrovni a která ukládají každému klubu, který se účastní těchto soutěží, aby na seznam svých hráčů a na zápasovou soupisku uvedl minimální počet hráčů připravených v územní působnosti této asociace, pokud se prokáže, jednak že tato rozhodnutí sdružení podniků mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a jednak že jejich účelem nebo důsledkem je omezení hospodářské soutěže mezi profesionálními fotbalovými kluby, ledaže je v druhém z těchto případů přesvědčivými argumenty a důkazy prokázáno, že jsou odůvodněna sledováním jednoho nebo několika legitimních cílů a zároveň jsou pro tento účel striktně nezbytná.

V. 2 Právní hodnocení

21. Mezi účastníky řízení nejsou sporné skutkové okolnosti věci. Těžištěm hodnocení je proto otázka, zda pravidla provozování loterií a jiných podobných her upravená obecně závaznými vyhláškami narušila bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž, a to do té míry, že založila odpovědnost za přestupek, vedoucí k uložení dané sankce.
22. Vzhledem k obsáhlosti podané žaloby krajský soud předesílá, že z ustálené judikatury plyne, že správní soudy nemusí reagovat na každou dílčí námitku, tvrzení či odkaz na rozhodnutí, pokud postaví „vedle těchto námitek vlastní ucelenou argumentaci, kterou logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Tento postup je vhodný zejména v situaci, kdy jsou žalobní námitky značně obsáhlé a detailní, a vypořádání každé z nich by bylo na překážku srozumitelnosti rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 1 Afs 31/2018 - 26). Povinnost řádně zdůvodnit rozhodnutí totiž nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument (nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, nebo ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04). Úkolem soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19), přičemž vypořádání stěžejních námitek může konzumovat vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33)“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139).

V. 2. A Nicotnost a nepřezkoumatelnost

23. Žalobce především namítá, že jsou obě správní rozhodnutí nicotná, neboť se na ně uplatní zákonná výluka z dozorové pravomoci žalovaného podle § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS.
24. Podle § 19a odst. 1 ZOHS *Orgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů.*
25. Podle § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS *Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu.*
26. Otázkou, zda lze § 19a ZOHS aplikovat na normotvorbu obcí v podobě vydávání obecně závazných vyhlášek se správní soudy zabývaly v řadě svých dřívějších rozhodnutí. Této problematice se obsáhle věnoval zdejší soud v rozsudku KS ve věci Ostrava se závěrem, že žalobce přistoupil k regulaci obecně závaznou vyhláškou, nikoli správním rozhodnutím. Rozsudek NSS ve věci Ostrava k tomu připomenul judikaturu Ústavního soudu opakovaně aprobující přezkum obecně závazných vyhlášek žalovaným z pohledu ochrany hospodářské soutěže. Ústavní soud mj. vysvětlil, že zásah do práva na samosprávu stěžovatele přezkoumáváním normativních aktů územního samosprávného celku proběhl na základě a v mezích zákona. Souhlasil, že žalovaný zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek odporující zákonnému zákazu narušování hospodářské soutěže, nedochází tak k přezkumu normativní činnosti ve smyslu samotné činnosti jako takové, ale k přezkumu důsledků a dopadů regulace (usnesení ze dne 6. 3. 2025, sp. zn. II. ÚS 3295/22).
27. V nyní projednávané věci neshledal zdejší soud důvod se od těchto závěrů odchýlit.

28. Žalovaný a předseda žalovaného jistě mohli na námitku žalobce reagovat podrobnějším rozбором důvodů, proč mají za to, že jsou nadáni pravomocí v projednávané věci rozhodnout, a reagovat tak blíže na argumentaci žalobce stran aplikace § 19a odst. 2 písm. a) ZOHS. Krajský soud však nesdílí náhled žalobce, že by jeho námitka byla vypořádána nezákonným způsobem.
29. Žalovaný se v prvostupňovém rozhodnutí neztotožnil s jeho názorem, že se měla uplatnit zákonná výlučka z dozorové pravomoci žalovaného, a to z důvodu širšího dosahu dozorové pravomoci sledující nápravu vůči všem subjektům, nikoli pouze individuálnímu soutěžiteli, jak je tomu u cesty přezkumu konkrétního rozhodnutí ve správním soudnictví. Z napadeného rozhodnutí pak vyplývá, že předseda žalovaného měl za to, že žalovaný byl příslušný věc rozhodnout a že napadené rozhodnutí nemá za nicotné. Odkázal v této souvislosti na rozsudek zdejšího soudu ve věci Děčín (ze dne 6. 2. 2020, č. j. 62 Af 64/2018-52) a věci Bílina (ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261) a jejich přezkum Nejvyšším správním soudem, což posléze zopakoval rozsudek NSS ve věci Ostrava. Rozhodovací činnost soudů v těchto kauzách vylučuje i úvahu žalobce, že umisťování provozoven loterií vyžaduje vydávání individuálních správních rozhodnutí.
30. V postupu žalovaného ani předsedy žalovaného krajský soud nespatřuje nepřezkoumatelnost ani nezákonnost vypořádání námítky žalobce.

V. 2. B Princip nullum crimen sine lege certa

31. Žalobce dále namítá, že napadená rozhodnutí byla vydána v rozporu s ústavně chráněným principem *nullum crimen sine lege certa*, který je nedílnou součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu Listiny základních práv a svobod. V posuzovaném období (tj. v letech 2012 až 2018) totiž byla postupně účinná dvě relevantní znění § 19a odst. 1 ZOHS (od 1. 12. 2012 do 18. 10. 2016 ve znění novely č. 360 a později ve znění novely č. 293). Původní znění § 19a odst. 1 tohoto zákona přitom bylo fakticky neaplikovatelné pro neurčitost. Na základě vágní právní úpravy, která je výkladově nejednoznačná, což potvrdil sám žalovaný v informačním listu, není v demokratickém právním státě přípustné ukládat tresty. Při absenci rozhodovací praxe není s jistotou zřejmé, jaká jednání (a zda vůbec nějaká) toto ustanovení postihovalo. I výkladová stanoviska žalovaného byla přijata až s významným časovým odstupem. Proto přinejmenším do 10. 12. 2014, kdy žalovaný vydal svůj informační list, se žalobce nemohl dopustit údajného přestupku kvůli nejednoznačnosti tehdejší právní úpravy.
32. Prvostupňové rozhodnutí k této argumentaci žalobce vysvětlilo, že problém původního znění § 19a ZOHS spočíval v tom, že na jeho základě bylo možné v důsledku poněkud vágní úpravy eventuálně postihnout mnohem širší okruh jednání orgánů veřejné správy než na základě konkrétněji definované skutkové podstaty téhož ustanovení po novele zákonem č. 293/2016 Sb. Jednání žalobce posuzované žalovaným v tomto správním řízení splnilo veškeré znaky skutkové podstaty § 19a odst. 1 striktně definované zákonem 293/2016 Sb., a proto tím spíš muselo naplnit definici § 19a dle původní úpravy před jmenovanou novelou. Jinak řečeno žalobce nemohl mít pochyb o tom, že na jeho jednání tato úprava dopadá.
33. Napadené rozhodnutí doplnilo, že žalovaný za účelem obeznámení orgánů veřejné správy s tím, jak bude toto ustanovení ZOHS vykládat, vydal na konci roku 2014 metodický dokument *Dozor nad orgány veřejné správy. Informační list č. 4/2014* (dále „Informační list“). Uvedl v něm, že se aplikací ustanovení § 19a ZOHS ve znění novely zákonem č. 360/2012 Sb. na činnost orgánů veřejné správy bude zabývat pouze v případech, kdy orgán veřejné

správy vystupuje jako nositel veřejné moci, tj. pokud orgán veřejné správy vystupuje vůči adresátům v nadřazeném (vrchnostenském) postavení. Žalovaný dále deklaroval, že v jednotlivých případech bude zohledňovat, zda posuzované jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl a jestli je narušení hospodářské soutěže nezbytné k naplnění takového cíle, a zároveň zda je mu přiměřené. Jinak řečeno, žalovaný v informačním listu uvádí, že postihovat bude jenom takové (protisoutěžní) jednání orgánu veřejné správy, které nebude objektivně ospravedlnitelné.

34. Vedle toho vydal žalovaný dne 1. 9. 2014 *Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi* (dále „Stanovisko“). Předestřel v něm základní principy, které by obce měly při regulaci loterií obecně závaznými vyhláškami respektovat, aby se jejich postup nedostal do rozporu se soutěžním právem. Stanovisko zejména objasňuje náhled žalovaného na posuzování nutnosti a přiměřenosti omezování hospodářské soutěže ve vztahu k cílům regulace, jež jsou obcemi sledovány.
35. Žalovaný rovněž poukázal na vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci *Bílina* (ze dne 20. 12. 2016, č. j. ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/Esk) a druhostupňové rozhodnutí předsedy žalovaného ve věci *Bílina* (ze dne 13. 11. 2017, č. j. ÚOHSR0007/2017/HS-33348/2017/310/Aši. Ačkoli tato rozhodnutí poskytovala dostatečnou představu o výkladu § 19a ZOHS žalovaným, a to i ve vztahu k období účinnosti novely zákonem č. 360/2012 Sb., žalobce na takovouto veřejně přístupnou rozhodovací praxi nijak nereagoval a ve vytýkaném jednání pokračoval (udržováním protiprávního stavu i v navazujících obdobích). Žalovaný uzavřel, že ta jednání orgánů veřejné správy, která byla postižitelná dle pozdější právní úpravy, byla postižitelná již i podle dřívější právní úpravy. Novela zákonem č. 293/2016 Sb. totiž ve svém důsledku přinesla zúžení (zpřesnění) rozsahu své regulace a zúžení (zpřesnění) skutkové podstaty možného deliktního jednání. Tedy to deliktní jednání, které bylo podřaditelné pod pozdější (užší) novelu, bylo možné podřadit i pod dřívější (širší) novelu. Interpretační obtíže by nepochybně mohla přinést opačná situace vztahu dvou právních předpisů, ta ovšem v projednávaném případě nenastala.
36. Krajský soud předesílá, že zásadu *nullum crimen lege certa* lze považovat za základní zásadu správního trestání, která je i základní ústavněprávní zásadou zakotvenou
 - v čl. 39 Listiny základních práv a svobod: *Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*
 - v čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod: *Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.*
37. Správní soudy s ní mohou pracovat ve dvou rovinách. Při správním trestání především sledují konkrétní aplikaci zákona, tedy zda při závěru o spáchání přestupku bylo možné nade všei rozumnou pochybnost prokázat, že jednání obviněného lze podřadit pod skutkovou podstatu vymezenou v zákoně a že jsou naplněny veškeré znaky skutkové podstaty přestupku (např. již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2015, č. j. 4 As 206/2015-39). Z textu žaloby se však nezdá, že by se žalobce právě takového hodnocení domáhal, nevznáší v tomto ohledu žádné nosné argumenty.

38. V obecné rovině však zdejší soud dochází k závěru, že žalovaný při aplikaci § 19a odst. 1 ZOHS v obou verzích dostal požadavkům blíže vymezeným např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005-55. Tedy postavil nade vší rozumnou pochybnost najisto, že jednání mající znaky skutkové podstaty přestupku se dopustil právě žalovaný, a bylo prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku. Žalovaný se také s jeho argumentací přezkoumatelným způsobem vypořádal, jak je traktováno v předchozích bodech.
39. V podstatě své žaloby se žalobce spíše dovolává zásady *nullum crimen lege certa* v druhé rovině, tedy při hodnocení vlastního zákonného ustanovení ve znění účinném od 1. 12. 2012 do 18. 10. 2016. Tedy zda bylo dostatečně jasné, aby mohlo založit přestupkovou odpovědnost. V tomto ohledu se však zdejší soud dostává na hranu svých oprávnění, nepřísluší mu totiž posuzovat rozpor aplikovaného zákona či jeho části s ústavním pořádkem. K tomu je oprávněn Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR. Obecný soud může maximálně podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností na základě § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Není už potom rozhodné, že aplikované ustanovení zákona již bylo zrušeno (nahrazeno) jiným textem, Ústavní soud by ho stále mohl prohlásit za protiústavní. Také není rozhodné, že sám žalobce nepožaduje, aby zdejší soud podal takovýto návrh Ústavnímu soudu. Obecný soud tak může učinit i z vlastní vůle, shledá-li pro to splněné podmínky. K tomu však v projednávané věci nedošlo z následujících důvodů.
40. Soudy se totiž již přestupkovém řízení na základě § 19a odst. 1 ZOHS ve znění účinném od 1. 12. 2012 opakovaně zabývaly. Pokuta za porušení § 19a ZOHS byla uložena
- statutárnímu městu Děčín za obecně závaznou vyhlášku účinnou od 8. 6. 2013 do 7. 10. 2016,
 - městu Bílina za obecně závaznou vyhlášku účinnou od 10. 7. 2013.
41. Žaloby proti rozhodnutím žalovaného o těchto přestupcích byly zdejším soudem zamítnuty (výše citovanými rozsudky), což posléze přezkoumal Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34, a ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-123) i Ústavní soud (usnesení sp. zn. III. ÚS 1300/22 ze dne 4. 10. 2022 a usnesení sp. zn. II. ÚS 3295/22 ze dne 26. 3. 2025).
42. Jakkoli obecné soudy byly ve svých rozhodnutích kritické vůči legislativnímu procesu či neobratnosti formulace daného ustanovení, ústavněprávní pochyby ohledně porušení zásady *nullum crimen sine lege* nekonstatovaly, byť správní soudy měly povinnost se touto otázkou zabývat i bez návrhu. Ústavní soud rovněž na tomto poli pochybnosti nevyjádřil.
43. Zdejšímu soudu se proto jeví, že aktuální námitka ohledně porušení principu *nullum crimen* byla nastolena teprve poté, kdy zákonodárce přistoupil k úpravě daného ustanovení způsobem, který je detailnější. To však automaticky nečiní předchozí znění protiústavní.
44. Žalobce argumentuje několika **judikáty Ústavního soudu**, ani jeden však není pro řešenou věc přílehlavý. Dokonce lze z databáze rozhodnutí seznat, že Ústavní soud doposud nezrušil zákon či jeho část pouze z důvodu namítané vágnosti. Prvním odkazovaným nálezem je nález sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014, který reaguje právě na první zmíněnou rovinu uplatnění zásady *nullum crimen sine lege*, tedy nesprávné podřazení trestného

jednání pod konkrétní trestný čin (podvod vs pojistný podvod). Takovýto postup však žalobce nyní žalovanému nevytýká.

45. Odkaz na druhý nález již směřuje k hodnocení ústavní souladnosti zákona, konkrétně § 289 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve slovech „...větší než malé...“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 98/20 ze dne 27. 4. 2021). V tomto případě však Ústavní soud přistoupil k derogaci z důvodu, že toto zákonné ustanovení zmocňovalo vládu k vydání nařízení, jímž měla „dotvořit“ vymezení jednání, jež je trestným činem. To však mohl zákonodárce učinit pouze formou zákona. Čili i tento judikát je na projednávanou věc nepřiléhavý. Soud rozumí tomu, že žalobce možná zájímají spíše obecné principy, na něž Ústavní soud poukazuje. Jenže ani ty nesvědčí jednoznačně žalobci. Ústavní soud totiž na jednu stranu uvádí:

Požadavek čl. 39 Listiny, který patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, bude naplněn, když adresát zákazu obsaženého v konkrétním ustanovení trestního zákoníku nebo jiném ustanovení bude vědět, jak se má chovat, aby se nedopustil trestného činu, a současně bude zajištěno, že demokratický zákonodárce znaky trestného činu určí přímo sám nebo na základě přesně formulovaného zmocnění vlády k vydání nařízení vlády se zákonným rámcovým vymezením základních rysů a kritérií, které bude případné nařízení vlády již jen konkretizovat, přičemž jeho znalost bude zprostředkována Sbírkou zákonů. Hranici dovoleného a nedovoleného v demokratickém právním státě musí stanovovat zákonodárce pro adresáty norem srozumitelným způsobem, zatímco obecné soudy by měly zásadně jen nalézat, zda byla taková hranice dovoleného překročena, nikoli určovat, kde leží.

Současně (v právní větě) Ústavní soud připomíná:

Pojmy, které právo používá, by nepochybně měly být z hlediska právní jistoty jasné a jednoznačně formulované, současně však musí být dostatečně abstraktní, aby byly schopné zachytit co nejširší okruh možných eventualit, které se v životě vyskytují nebo se v budoucnu mohou vyskytnout. Užívání neurčitých pojmů je v právu nezbytné a zákonodárce využívá této možnosti i v trestním právu poměrně často, a to jak při vymezení základní skutkové podstaty trestného činu, tak při popisu okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby (okolnosti zvláště přitěžující). Je tomu tak zejména z důvodu, aby bylo možné reagovat na dynamicky se měnící podmínky a variabilitu životních situací, přičemž ani trestní právo není v tomto ohledu žádnou výjimkou.

46. Žalobce odkázal rovněž na **judikát Evropského soudu pro lidská práva** (rozsudek ve věci *Kokkinakis proti Řecku* ze dne 25. 5. 1993, č. 14307/88), který však bez většího odůvodnění shledal neporušení čl. 7 Úmluvy (bod 52). Podle soudu mohlo být stěžovateli z textu daného ustanovení zřejmé, jaké jednání vyvolává jeho odpovědnost. O stejném závěru je přesvědčen i zdejší soud v projednávané věci. Zdejší soud rozumí roztrpčení žalobce, že byl postižen na základě ustanovení, k němuž v dané době ještě neexistovala žádná rozhodovací praxe. Jenže při striktním trvání na předchozí nutnosti existence rozhodovací praxe by nemohla rozhodovací praxe vzniknout nikdy žádná. Navíc žalovaný přihlédl k nedostatku praxe jako polehčující okolnosti při stanovení výše pokuty.
47. Krajský soud proto uzavírá, že neshledal důvod pro využití svého oprávnění předložit věc Ústavnímu soudu z důvodu, že zákon, jehož mělo být při řešení věci použito, je v rozporu

s ústavním pořádkem (čl. 95 Ústavy ČR). Navzdory jisté obecnosti § 19a ZOHS ve znění do 18. 10. 2016 mohlo z něj být žalobci dostatečně jasné, jaké jednání zakládá přestupkovou odpovědnost. Správní soudy i Ústavní soud už navíc aplikaci tohoto ustanovení podrobily (ústavněprávnímu) přezkumu.

V. 2 C Nezohlednění územního členění hlavního města Prahy

48. Dále žalobce rozporuje správnost postupu žalovaného, který nezohlednil členění hlavního města Prahy na jednotlivé a dost specifické městské části. To dle žalobce vedlo nesprávnému vymezení dotčeného relevantního trhu, nezohlednění principu subsidiarity, vyplývajícího z mezinárodních závazků, a specifík zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Také test proporcionality měl být provedený ve vztahu k jednotlivým městským částem, pak by žalovaný dospěl k odlišným závěrům, zohledňujícím rozdílnou regulaci. To by se pak mělo promítnout i do výpočtu pokuty.
49. Na ústním jednání žalobce odkázal na nedávný nálezný ÚS ve věci vyhlášky HMP (bod 19 výše). K němu uvedl, že Ústavní soud nahlížel na městské části, jako by to byly samostatné obce. I žalovaný se na ústním jednání k tomuto nálezu vyjádřil. Stručně sdělil, že již nadále netrvá na svých argumentech, které jsou s ním v rozporu.
50. Kromě nyní zkoumané otázky postavení městských částí se žalobcova argumentace uvedeným náleznem promítá do více rovin zkoumané problematiky, rozebíraných i v dalších subkapitolách. Proto již na tomto místě krajský soud předesílá, že závěry Ústavního soudu nelze bezvýhradně přenášet do současného řízení [navíc vynesené v abstraktním přezkumu dle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Je tomu tak proto, že Ústavním soudem přezkoumávaná obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy se významně obsahově liší od nyní sledovaných loterijních vyhlášek, neboť stanovila plošný zákaz provozování živých her s výjimkami pro zvolené městské části. Ústavní soud uznává za legitimní rozhodnutí pro plošnou regulaci hazardu ve srovnání s dřívějším (neudržitelným) přístupem dle adresních míst (bod 61 nálezu). Tento rozdíl v modelech regulace akcentuje Ústavní soud i ve výše citovaném bodu 77 nálezu. A vyzvedl ho rovněž rozsudek NSS ve věci Ostrava (body 65-66), který se zabýval loterijní vyhláškou statutárního města Ostrava, jež v ní také přistoupilo k regulaci hazardu systémem adresních míst.
51. Nyní projednávané loterijní vyhlášky však v případě některých městských částí přistupují k plošnému zakazu, v případě jiných městských částí upravují povolení pro konkretizovaná adresní místa. Proto vyjadřuje-li se Ústavní soud k nepřipustnosti rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o přestupku, váže tento svůj závěr k plošným zákazům v jednotlivých městských částech, nelze tudíž vyvozovat důsledky pro nynější řízení.
52. Žalobce si byl při ústním jednání vědom těchto rozdílů, proto dále z nálezu ÚS ve věci vyhlášky HMP vyzdvihl argument spočívající v **samostatném rozhodování městských částí hlavního města**. Loterijní vyhlášky podle něj pouze zhmotňují individuální přání městských částí, respektive jejich zastupitelstev. Některé městské části prosazovaly nulovou toleranci, a není v nich také uvedeno žádné adresní místo. Šlo tedy o zamýšlený úsudek, nikoliv o náhodu, což má být rozdíl oproti městu Ostrava. Zdejší soud si všimá, že i k tomuto argumentu se již aktuální judikatura vyjádřila. Stejně jako v rozsudku NSS ve věci Ostrava (bod 66) i Krajský soud v Brně konstatuje, že nijak nepopírá, že žalobce při stanovení konkrétních míst, na nichž má být provozování hazardních her (loterií) povoleno, čerpal

z návrhů a připomínek místních částí. Nenastavil však jednotící pravidla, resp. kritéria platná pro celé území a jednotlivé městské části. Nepochybně mají městské části s ohledem na své samosprávné kompetence náležitou právní i politickou legitimitu ke správě záležitostí na svém území a je třeba respektovat politický postoj k regulaci hazardu městské části na jejím území jako legitimní a rozumný důvod k uplatnění té či oné zákonem předpokládané podoby regulace. Stejně, jako by tak činila obec jako základní územní samosprávný celek.

53. To však nic nemění na tom, že kritéria pro povolení hazardních her mají být založena na racionálních, neutrálních a nediskriminačních důvodech. Tento předpoklad je v zásadě naplněn u plošných regulací a nikoli při určení adresních míst, u nichž je třeba nediskriminačně odůvodnit výběr povolených míst. Z toho důvodu neobstojí poukaz žalobce na plošný zákaz hazardu v některých městských částech, neboť stále platí, že loterijní vyhlášky byly koncipovány na vyjmenování adresných míst, v nichž je provozování hazardních her (loterií) povoleno. Proces zařazení adresního místa nebyl předvídatelný, nebyl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Absence povolených heren v některých městských částech nevede k závěru o plošné regulaci, naopak se jedná o spíše nahodilý důsledek formulace loterijních vyhlášek.
54. K **nesprávně vymezenému relevantnímu** geografickému **trhu** žalobce zdůrazňuje, že žalovaný nepovažoval za potřebné provést analýzu pro geografické vymezení relevantního trhu. Tento přístup je koncepčně nesprávný, ztotožňuje totiž územní členění žalobce s geografickým rozměrem relevantního trhu. Legislativní pravidla regulující určitou hospodářskou činnost představují pouze jeden z možných faktorů pro vymezení relevantního geografického trhu. Jinými faktory, jako jsou ochota spotřebitelů cestovat, náklady na dopravu zboží, místní spotřebitelské preference, se žalovaný nezabývá. Žalobce na podporu své argumentace citoval rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 62 Af 27/2011-554, s tím, že je třeba provést kvalifikovanou úvahu v tom směru, jak je příslušné plnění vnímáno konečnými spotřebiteli.
55. Žalobcem citovanou pasáž však uvedl Krajský soud v Brně v části rozsudku věnované vymezení relevantního věcného trhu, nikoli relevantního geografického trhu, není proto na nyní řešenou věc přílehlavá. Krajský soud však souhlasí s žalobcem v tom směru, že žalovaný musí provést ohledně relevantního geografického trhu kvalifikovanou úvahu a tuto promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. Na rozdíl od žalobce má však krajský soud za to, že této své povinnosti žalovaný i jeho předseda dostáli.
56. Obdobné ostatně vyplývá z dále žalobcem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2013, č. j. 2 Afs 82/2012-134, který rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 62 Af 27/2011-554, předcházel. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že „[p]osuzování relevantního trhu v soutěžním právu obvykle probíhá na základě zjištění podstatných dat a informací včetně užití kvantitativních technik (odhadů a analýz). Informace o spotřebitelských reakcích pak mohou plynout jak ze spotřebitelského průzkumu, tak i z analýz objektivně podchyceného chování a z kvalifikované úvahy o kritériích, která spotřebitelské chování ovlivňují“, zároveň však připustil, že „[v] daném případě krajský soud akceptoval neprovedení spotřebitelského průzkumu a rovněž Nejvyšší správní soud je názoru, že spotřebitelský průzkum prováděný s časovým odstupem a při proměnlivosti okruhu spotřebitelů i podmínek poskytování posuzovaných služeb nemůže být přínosem“. Je však třeba opětovně zdůraznit, že citované rozsudky se v tomto směru zabývaly relevantním věcným trhem, nikoli relevantním geografickým trhem, se kterým tyto závěry spojuje žalobce.

57. Relevantním trhem se dle § 2 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže rozumí „*trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území.*“ Obecně lze přitom uvažovat o produktovém (věcném), geografickém či časovém vymezení relevantního trhu.
58. Žalobce nesouhlasí s tím, jak žalovaný stanovil relevantní **geografický trh**. Z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalovaný jej určil na základě dotčenosti konkrétního území danou regulací loterií a působnosti města k vydání obecně závazné vyhlášky. Zároveň v poznámce pod čarou odkázal na rozsudek zdejšího soudu ve věci Bílina, v němž soud konstatoval: „*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.*“ K tomu je nutno dodat, že citovaný rozsudek zdejšího soudu byl potvrzen výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 200/2020-139, v jehož bodě 86 Nejvyšší správní soud i přes výtka povrchnosti odůvodnění se závěry žalovaného souhlasil a shrnul: „*[v]ymezení geografického relevantního trhu se odvíjí od působnosti a dopadu vyhlášek regulujících loterie v obci, neboť ty mohou soutěžní prostředí formovat nezávisle na jiných, třeba sousedních obcích. Relevantním trhem je přitom trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území (§ 2 odst. 2 ZOHS).*“ Zatímco v tamním případě bylo namítáno příliš úzké vymezení relevantního geografického trhu, zde žalobce namítá opak, tedy jeho příliš široké vymezení. Dle názoru krajského soudu se však obdobné argumenty, jako uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, uplatní také v nyní projednávané věci. Je to totiž právě homogenita soutěžních podmínek na daném území, která svědčí pro vymezení relevantního geografického trhu jako území obce. Obdobně jak zdůrazňuje také žalovaný, je to právě obec, která může regulovat provozování hazardních her na svém území, nikoli její městské části (viz bod 65, 85, 193 an. prvostupňového rozhodnutí), a byl to právě žalobce, jehož zastupitelstvo přijalo obecně závaznou vyhlášku regulující provoz hazardních her na území hlavního města Praha.
59. Zohlednění členění hlavního města Praha na samosprávné městské části by dávalo smysl ve vztahu k hodnocení dopadů regulace, což ostatně žalovaný učinil. Relevantním geografickým trhem však nutně musí být území celé obce. Z tohoto důvodu zde nehraje roli ani odlišnost od odkazovaných rozsudků ve věcech Bílina a Děčín spočívající v různém dělení obcí. Žalobce sice namítá, že tamní užší celky nedisponují vlastní samosprávou, opomíjí však, že ani městské části hlavního města Praha samy nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her.
60. S ohledem na důležitost správného vymezení relevantního trhu je obecně nepochybně nezbytné věnovat zjištění skutkového stavu v tomto směru náležitou pozornost a zohlednit dostupné podklady a data. Konkrétní podklady pak budou odpovídat specifickým řešeným případům. V nyní projednávaném případě byly takovým podkladem samotné obecně závazné vyhlášky. Ty ve spojení s vymezením pravomocí daných zákonem zadávají správnost závěru žalovaného, že v projednávané věci je relevantním geografickým trhem právě území hlavního města Praha. Není možné uvažovat o stanovení jiného relevantního geografického trhu a nebylo v tomto směru nutné provádět analýzu trhu.

61. Je sice možné, že posuzování dopadů obecně závazné vyhlášky na hospodářskou soutěž v rámci jedné z městských částí, ve kterých byl zaveden plošný zákaz, by vedlo k závěru o nenarušení hospodářské soutěže v této konkrétní městské části, jsou to však právě obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy jako celku, jež na těchto místech plošný zákaz zavedlo. Jejich dopady nelze posuzovat pouze v rámci jednotlivých městských částí, byť i k nim je třeba přihlížet, jak žalovaný učinil. Stejně tak nelze přiznat váhu argumentu, že městské části hlavního města Prahy mají ve srovnání s městskými obvody v běžných statutárních městech zvláštní postavení. S tímto tvrzením žalovaný nepolemizuje. Nijak to však neodůvodňuje, že by měly být nějak odlišněji posuzovány dopady obecně závazných vyhlášek.
62. Na těchto závěrech nic nemění ani nálezný ÚS ve věci vyhlášky HMP. Rozdíly mezi městskými částmi hlavního města a městskými obvody statutárního města Ostravy nejsou ani podle tohoto nálezu natolik významné, že by otupovaly závěry nedávného rozsudku NSS ve věci Ostrava, které potvrzují dosavadní judikaturu správních soudů v tomto směru (body 61-62).
63. Žalobce dále ve své argumentaci odkazuje na povinnosti uplatnit princip **subsidiarity** zakotvený v čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb.), která je jako mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy pro Českou republiku závazná a má aplikační přednost před zákonem. Žalobcem citovaný čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy stanovuje: „*Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*“ Tuto námitku považuje žalobce za nezákonně vypořádanou předsedou žalovaného, neboť pouze odkázal na nepřiléhavou rozhodovací praxi NSS, která se vůbec netýkala aplikace Evropské charty místní samosprávy na skutkově obdobné věci.
64. Soud však upozorňuje, že toto ustanovení spíše v obecné rovině deklaruje vhodnost toho, aby odpovědnost nesly veřejné orgány situované co nejbližší občanům. Nejedná se tedy o žádné *self-executing* pravidlo, které by stanovovalo jednoznačně a dostatečně konkrétně práva a povinnosti adresovaná vybraným subjektům. Rozhodně z tohoto článku Evropské charty místní samosprávy nelze odvodit požadavek na žalovaného, aby hodnotil dopady obecně závazné vyhlášky ve vztahu k jednotlivým městským částem. Proto obecný způsob, jakým se s touto námitkou vypořádal předseda žalovaného, považuje zdejší soud za adekvátní nosnosti tohoto argumentu. Na takovém postupu krajský soud nespatřuje nic nezákonného (obdobně viz rozsudek KS Ostrava, bod 65).
65. Žalobce dále poukazuje na zakotvení principu subsidiarity i na národní úrovni, konkrétně v čl. 8 Ústavy („*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*“). V této souvislosti odkazuje na nálezný pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23 ze dne 18. 7. 2023 (bod 44, zvýraznění žalobcovo):

Možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti je rovněž naplněním ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci (čl. 8 Ústavy). Jsou to totiž právě místní samosprávy, které - oproti „celostátnímu“ normotvůrci - mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala negativním externalitám, které jsou spojeny s nemovitostmi v konkrétním místě žití. Jinými slovy, možnost do jisté míry individualizovat výši daní z nemovitosti sleduje účel efektivně zohlednit nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obcích a

městech. Takový cíl mohou lépe naplnit právě zástupci místních samospráv, kteří mají k místním poměrům blíže.

66. Soud je i v tomto případě přesvědčen o nepřenositelnosti daného judikátu a v něm uvedeného pravidla na nyní posuzovanou věc. Ústavní soud se v uvedeném nálezu zabýval, v rámci řízení o abstraktní kontrole normy, návrhem ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky obce Řepov o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí. Tento návrh zamítl. Nijak se v něm nevěnoval soutěžnímu právu. Ze zvýrazněného textu nelze dovozovat příkaz, jemuž nevyhovění by znamenalo nezákonnost napadeného rozhodnutí. Obdobnému argumentu subsidiaritou nevyhověl ani rozsudek KS ve věci Ostrava (bod 65 an.).

V. 2. D Neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku

67. Žalobce dále namítá, že žalovaný neprokázal naplnění materiálního znaku předmětného přestupku, kterým je narušení hospodářské soutěže. Žalovaný implicitně předpokládal, že pokud v důsledku přijetí napadených vyhlášek došlo ke zvýhodnění nebo vyloučení některých soutěžitelů, automaticky tím došlo k narušení hospodářské soutěže. Žalobce ani nesouhlasí s názorem žalovaného, že by k naplnění skutkové podstaty postačovalo i jen jednání orgánu veřejné správy toliko způsobilé hospodářskou soutěž narušit. Z textace aplikovaného ustanovení přitom vyplývá, že se jedná o přestupek poruchový, nikoli ohrožovací. Tyto dva přestupky je nutno důsledně odlišovat. Žalovaný měl proto následek jako obligatorní součást objektivní stránky přestupku řádně prokázat, což neučinil.
68. I kdyby soud aproboval závěr žalovaného ohledně ohrožovací povahy přestupku, i pak byl žalovaný povinen prokázat, že souzené jednání vedlo ke skutečnému narušení hospodářské soutěže na dotčeném relevantním trhu. Snaha o regulaci škodlivých účinků loterií ze strany obcí nemá za cíl narušovat hospodářskou soutěž. Nelze ani hovořit o „rozsáhlé a spolehlivé zkušenosti“ s jejími protisoutěžními účinky. To platí tím spíše v situaci, v níž se žalovaný ani soudy v rámci navazujícího přezkumu vlastně skutečným ani potenciálním narušením hospodářské soutěže doposud nikdy nezabývaly.
69. Dále dle žalobce žalovaný neprokázal ani „citelné“ narušení hospodářské soutěže, resp. se jím vůbec nezabýval, přestože takový požadavek vyplývá z komentářové literatury a rozsudku zdejšího soudu ve věci Děčín. K tomu žalobce odkazuje na nadnárodní judikaturu a shrnuje, že takový požadavek je z podstaty věci kladen na prokazování jakýchkoli protisoutěžních praktik a není důvod, aby se neuplatnil také zde. Na ústním jednání žalobce doplnil, že skutková podstata § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže nedává prostor k potencialitě. Tyto souvislosti byly blíže rozebrány v rozsudku SD EU ve věci UEFA. Protože se otázkou potenciality zabývaly za obdobných okolností správní soudy a zdejší soud nemá důvod se od jejich závěrů odchýlit, odkazuje na rozsudek KS ve věci Ostrava (bod 32 an.), aprobovaný v tomto ohledu rozsudkem NSS ve věci Ostrava (body 46 an.)
70. Podle § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS „[o]rgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů“. Za narušení soutěže je s ohledem na § 1 odst. 1 ZOHS nutno považovat vyloučení, omezení nebo jiné narušení hospodářské soutěže. Může tedy mířit i na ta jednání, která jsou jen ohrožující povahy, tzn. nedochází ke skutečnému narušení, ale takové narušení hrozí v budoucnu, potenciálně. Přestupky na poli ochrany hospodářské soutěže jsou tedy přestupky ohrožovacími, k naplnění příslušné skutkové

podstaty se nevyžaduje konkrétní zásah do chráněného zájmu, postačuje jeho ohrožení (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721). I v oblasti dozoru nad orgány veřejné správy je navíc možné – stejně jako v jiných oblastech v působnosti zákona o ochraně hospodářské soutěže – působit preventivně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2007, sp. zn. 1 As 19/2006). Soud proto stejně jako žalovaný nevidí důvod, proč by také přestupek podle § 19a ZOHS neměl být přestupkem ohrožovacím. V projednávané věci není důležité, zda jednáním žalobce skutečně k reálnému narušení hospodářské soutěže došlo (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 31 Af 55/2020-120).

71. Zákon o ochraně hospodářské soutěže se totiž zakládá na principu potenciality narušení hospodářské soutěže. Skutková podstata správního deliktu nevyžaduje faktické (skutečné) narušení hospodářské soutěže; postačuje jednání způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž. Ke spáchání deliktu podle § 19a ZOHS může dojít v zásadě jakýmkoliv jednáním narušujícím soutěž ve smyslu § 1 odst. 1 ZOHS. Materiální znak ohrožovacího správního deliktu (přestupku) je naplněn již vytvořením potenciálně nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. Součástí skutkové podstaty ohrožovacích deliktů totiž není následek v podobě zasažení do zákonem chráněných zájmů; postačí pouhé jejich ohrožení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015-31, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139).
72. K vytvoření pro hospodářský trh potenciálně nebezpečné situace došlo tím, že žalobce loterijních vyhláškách přijal regulaci hazardních her za nerovných podmínek vůči soutěžitelům, kteří na trhu již působili, a soutěžitelům, kteří by mohli mít zájem o účast na trhu, čímž zvýhodnil stávající provozovatele hazardních her, jejichž provozovny zařadil mezi povolená adresní místa. Nenastavil přitom 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, ani žádný postup či mechanismus pro nakládání se žádostmi případných zájemců o vstup na trh provozování hazardních her na území města. Tím narušil hospodářskou soutěž a naplnil materiální znak přestupku. Právní úprava nevyžaduje, aby byla dále zkoumána fakticita či citelnost tohoto narušení. Jak správně shrnul předseda žalovaného, materiální znak přestupku byl naplněn již narušením hospodářské soutěže alespoň na úrovni potenciality.
73. Žalovaný však v prvostupňovém rozhodnutí na řadě míst uvádí i reálné dopady vyhlášek na provozovatele (např. bod 100 an, 107 an, 142 an). Provozovatele, kteří byli bez objektivně ospravedlnitelného důvodu zvýhodněni oproti provozovatelům na místech, která nebyla loterijními vyhláškami povolena. Správní orgány konkrétně, srozumitelně a logicky vyložily, v čem spočívalo narušení hospodářské soutěže v nyní projednávaném případě. Žalobce se na ústním jednání opřel o rozsudek SD EU ve věci UEFA, ten však zásadním novum do problematiky nepřinesl. Žalobce má pravdu, že se věnoval (zájmové) samosprávě, tím však podobnost s projednávanou věcí končí. Klíčová je v tomto ohledu úvaha SD EU, že o sportovních asociacích lze mluvit jako o podnicích či sdružení podniků (body 56, 76 an.). Veřejnoprávní povaha rozhodování hlavního města Prahy však vylučuje jeho označení jako podniku (undertaking) ve smyslu čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie (rozsudek ve věci C-41/90 Höfner a Elser v. Macrotron a navazující judikatura). Nadále se tedy uplatní závěr rozsudku NSS ve věci Ostrava (bod 74), že žalovaný v dané věci neukládal pokutu

soutěžitelům, nýbrž orgánu veřejné moci. Proto soubor námitek mířících proti nenaplnění materiálního znaku přestupku shledal zdejší soud nedůvodným.

V. 2 E Nesprávný výklad pojmu ospravedlnitelné důvody

74. Z formulace § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže dle žalobce plyne, že žalovaný není oprávněn trestat vrchnostenské jednání orgánů veřejné správy, které vede ke (skutečnému a citelnému) narušení hospodářské soutěže, pokud pro něj existují ospravedlnitelné důvody. Tento pojem přitom žalovaný dle jeho názoru vykládá nesprávně.

V. 2. E. a) Absence soutěžněprávně relevantního testu proporcionality

75. V té souvislosti žalobce nesouhlasí s postupem žalovaného, který neprovedl soutěžněprávně relevantní test proporcionality. Namísto aby provedl poměřování navzájem si konkurujících zájmů (ochrana hospodářské soutěže vs. ochrana společnosti před škodlivými dopady hazardních her), totiž *de facto* posuzoval jen způsob přijímání obecně závazné vyhlášky. Žalobce zdůrazňuje, že v nyní projednávané věci měl být proveden tzv. balancing test, který žalovaný aplikuje v jiných oblastech a jehož účelem je posoudit, zda zvolený způsob regulace byl způsobitelný napomoci k ochraně uvedených zájmů a zda nedošlo k narušení hospodářské soutěže způsobem, který by byl zjevně nepřiměřený zájmu na ochraně uvedených zájmů, např. proto, že obecní normotvůrce mohl využít jiný, stejně efektivní, avšak soutěžně méně invazivní způsob regulace. Pokud by žalovaný balancing test provedl, musel by dle názoru žalobce dojít k závěru, že zvolená regulace provozování hazardních her byla přiměřená legitimnímu cíli zamezit nárůstu hazardních her.
76. Nejvyšší správní soud již ve výše odkazovaném rozsudku ve věci Děčín upozornil, že pravomoc žalovaného je ve vztahu k normativní činnosti obcí výrazně zúžena vymezením rozsahu kontrolní činnosti, k níž je oprávněn. Na základě § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže totiž nedochází k abstraktnímu přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky. Žalovaný zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek odporující zákonnému zákazu narušování hospodářské soutěže. Toto úzké vymezení odpovídá zaměření zákona, který upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení. Žalovaný vykonává dohled nad činností soutěžitelů, mezi které od 1. 12. 2012 spadají také 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, tedy mj. obce. Ze strany žalovaného přitom nedochází k přezkumu normativní činnosti ve smyslu přezkumu samotné činnosti jako takové, ale k přezkumu důsledků a dopadů regulace. Z hlediska aplikace ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže je rozhodující pouze to, zda přijatá právní úprava narušila hospodářskou soutěž, či nikoli. Pro posouzení věci žalovaným jsou v podstatě irrelevantní kritéria přezkumu, která užívá Ústavní soud při abstraktním přezkumu zákonnosti a ústavnosti obecně závazných vyhlášek v tzv. testu čtyř kroků: zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, zda se při jejím vydání nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, zda zákonem svěřenou působnost nezneužila a zda je obsah vyhlášky rozumný. Naopak lze souhlasit se žalobcem, že každému z orgánů jsou svěřeny jiné úkoly, a tedy i obecně závazné vyhlášky musí posuzovat jinou optikou a prostřednictvím odlišných hodnotících testů.

77. K tomu je nutno uvést, že hospodářskou soutěž lze narušit v určité míře, která je nezbytná k dosažení legitimního cíle. Legitimní cíl však nelze ztotožňovat či zaměňovat s ospravedlnitelným důvodem (důvody). Zároveň platí, že sama existence takového legitimního cíle není ospravedlnitelným důvodem pro narušení hospodářské soutěže. Role žalovaného se při posuzování existence ospravedlnitelného důvodu neomezuje na pouhé konstatování (ne)existence ospravedlnitelného důvodu, nýbrž na posuzování přiměřenosti ve vztahu k míře narušení hospodářské soutěže. Je proto potřeba zkoumat proporcionalitu sledovaného legitimního cíle a negativních dopadů posuzovaného jednání. To také znamená, že veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže může v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech ustoupit do pozadí jinému veřejnému zájmu, jakým je například ochrana zdraví či veřejného pořádku. Měřítkem, kdy lze jinému cíli dát přednost, jsou ony ospravedlnitelné důvody. Tento neurčitý právní pojem umožňuje přiléhavé a proporcionální hodnocení každé konkrétní věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139). Jeho obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, a ta se zaměřuje na skutkovou podstatu a jejich vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu (viz rozsudek zdejšího soudu ve věci Bílina).
78. V nyní projednávaném případě je deklarovaný cíl regulace počtu míst v loterijních vyhláškách omezení dostupnosti loterií z důvodu ochrany občanů hlavního města Praha před vznikem závislosti na hraní loterií a omezení jejich negativního vlivu. Legitimnost tohoto cíle žalovaný ani jeho předseda nikterak nezpochybnili, uznal ho i nález ÚS ve věci vyhlášky HMP. Co je žalobci vytýkáno, je protisoutěžní způsob dosahování zvoleného cíle, resp. absence ospravedlnitelného důvodu aprobujícího zvolený postup žalobce při naplňování cíle, který lze považovat za legitimní. Zvolený cíl totiž nelze bez dalšího upřednostnit nebo jím ospravedlnit narušení hospodářské soutěže, přestože je možné, že daný způsob regulace by vedl k naplnění zvoleného cíle. Je nutno, aby žalobce nastavil kritéria, která by v praxi následně nediskriminačně aplikoval. Z judikatury pak nevyplývá žádná preference kritérií. Ostatně předmětný § 19a ZOHS byl od počátku své účinnosti vykládán tak, že na jeho základě je posuzováno, zda důsledky obecně závazné vyhlášky spočívající v omezení či vyloučení hospodářské soutěže vycházejí z ospravedlnitelných důvodů a zda jsou aplikovány v souladu se zásadou proporcionality. Lze se tak do jisté míry ztotožnit s názorem žalobce, že je namístě proporrční poměřování každé konkrétní situace.
79. Na rozdíl od žalobce má však krajský soud za to, že žalovaný tuto svou povinnost splnil. Zabýval se tím, zda žalobce při vydávání obecně závazné vyhlášky stanovil objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria výběru adresních míst, na kterých povolil provozování hazardních her. Měřítkem pro zkoumání přiměřenosti omezení hospodářské soutěže tedy byla skutečnost, zda žalobce přijal pro regulaci v obecně závazné vyhlášce objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria. Ve správním řízení přitom bylo prokázáno, že tato kritéria naplněna nebyla. Postup, který žalobce zvolil, nebyl ve vztahu ke stanovenému cíli proporcionální, a nebyla proto splněna podmínka přiměřenosti. V případě, kdy žalobce fakticky omezil provozování hazardních her na území města určením konkrétních míst a při jejich určení neaplikoval výše uvedená kritéria, mohlo dojít k nedůvodnému zvýhodnění určitých soutěžitelů oproti jiným. Žalovaný shrnul: „že ačkoliv jednání účastníka řízení sledovalo legitimní cíl (což je zohledněno i ve výši ukládané pokuty),

ospravedlnitelné důvody pro narušení hospodářské soutěže Vyhláškami neexistovaly, neboť způsob provedení regulace provozování loterií obsahoval prvky libovůle, které vyplynuly ze skutečnosti, že regulace nebyla založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, jinými slovy nebyla učiněna transparentním způsobem. HMP tedy nepostupovalo při přijetí Vyhlášek přiměřeně ve vztahu ke stanovenému cíli regulace spočívajícímu v minimalizaci negativního vlivu loterií, resp. cíle bylo možno dosáhnout prostředky, které by méně narušily hospodářskou soutěž.“ (bod 213 prvostupňového rozhodnutí).

80. Posuzování přiměřenosti pomocí kritéria objektivnosti, nediskriminační povahy a požadavku na předem známá kritéria je v souladu s (nejen) citovanou judikaturou správních soudů a nevede k absurdním důsledkům, jak se domnívá žalobce. Úkolem žalovaného je posoudit věc z hlediska zákona o ochraně hospodářské soutěže a při posuzování existence ospravedlnitelného důvodu zahrnout také jeho přiměřenost ve vztahu k legitimnímu cíli. Jak soud uvedl již výše, kritéria používaná žalovaným jsou k tomu vhodná. Restriktivní výklad a rezervovaný přístup žalovaného respektuje ústavní mantinely stanovené pro případný zásah státu do práva na samosprávu, jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve výše citovaných rozsudcích ve věci Děčín či Bílina. Postupu žalovaného tak soud nemá v tomto ohledu co vytknout a námitku žalobce považuje za nedůvodnou. Ke stejnému závěru dospěl i rozsudek KS Ostrava a rozsudek NSS Ostrava a zdejší soud neshledal důvody se od něho odchýlit.

V. 2. E. b) Nejednotné uplatňování pojmu ospravedlnitelné důvody

81. Vedle již namítaného žalovaný dle žalobce uplatňuje pojem ospravedlnitelné důvody nejednotně, konkrétně tím, že balancing test provedl v jiných případech, ale nikoli v případě žalobce, porušil § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobce odkazuje na rozhodnutí žalovaného ve věci Praha, ve kterém žalovaný dospěl k závěru, že hlavní město Praha sice sledovalo legitimní cíl, avšak způsobem, kterým takového legitimního cíle nemohlo být dosaženo.
82. V žalobcem odkazovaném rozhodnutí ze dne 9. 7. 2020, č. j. ÚOHS-20825/2020/830/Lde (dále „věc Praha – hybridy“) žalovaný vyslovil, že hlavní město Praha se dopustilo přestupku tím, že usnesením Rady hlavního města Prahy regulovalo bezplatné parkování vozidel s hybridním pohonem umožňujícím provoz čistě na elektrický pohon, aniž by podmínku zvolil na základě objektivních a nediskriminačních kritérií a tato byla proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace. Žalovaný se tedy v tamním případě zabýval (ne)objektivní a (ne)diskriminační povahou přijatých kritérií a proportionalitou vzhledem ke stanovenému cíli regulace. Žalovaný však nerozporuje názor žalobce, že je nutno poměřovat povahu narušení hospodářské soutěže ve vztahu ke stanovenému legitimnímu cíli ani v nyní projednávaném případě. Naopak, jak soud uvedl již výše, se žalovaný touto otázkou zabýval. Soud tak nemůže přisvědčit ani námitce žalobce o nejednotnosti uplatňování pojmu ospravedlnitelné důvody.

V. 2. E. c) Porušení principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu

83. Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že postup žalovaného v souzené věci je v přímém rozporu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu.
84. Předně je dle žalobce postup žalovaného v rozporu s rozhodovací praxí Ústavního soudu, konkrétně se krajský soud v rozsudku Bílina a následně žalovaný v napadeném rozhodnutí dopustili nesprávného právního výkladu nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18.

85. Krajský soud se však s argumentací žalobce nemůže ztotožnit. Předně je nutno zdůraznit, že Ústavní soud v daném nálezu nehodnotil soulad obecně závazné vyhlášky a zákona o ochraně hospodářské soutěže, což vyplývá nejen z odstavce 27, kde uvádí, že „otázka rozsahu oprávnění ÚOHS podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, tj. zda se vztahuje také na obecně závazné vyhlášky obcí, je - jak poznamenává město samo - předmětem řízení vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 Af 5/2018 ve věci žaloby města proti rozhodnutí předsedy ÚOHS. Bude-li město i po vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně svých práv v uvedené věci nadále přesvědčeno o zásahu do svých základních práv aplikací § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, může v této věci podat proti rozhodnutí správních soudů ústavní stížnost“, ale také z dalších částí odůvodnění nálezu, neboť Ústavní soud se v něm problematice narušení hospodářské soutěže nikterak nevěnuje. Ústavní soud posuzoval zákonnost obecně závazné vyhlášky pouze optikou zákona o obcích a zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Krajský soud v Brně a Ústavní soud posuzovaly zákonnost obecně závazné vyhlášky ve vztahu k odlišným zákonům, proto se výsledky jimi provedených přezkumů rozcházejí (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 31 Af 55/2020-120, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139). Uvedené nemá vliv na platnost závěrů krajského soudu, ze kterých žalovaný vycházel, a to bez ohledu na důvody Ministerstva vnitra pro podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Bílina. Ty nemění skutečnost, že Ústavní soud se posouzením zákonnosti obecně závazné vyhlášky ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže v citovaném nálezu nezabýval. Rozdílnost obou „větví“ přezkumu ostatně Ústavní soud sám potvrdil v usnesení ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. III. ÚS 1300/22, kde shrnul, že „správní soudy zkoumaly, zda obec tím, že povolila obecně závaznou vyhláškou na svém území provozování sázkových her a loterií a jiných podobných her podle zákona o loteriích pouze na místech stanovených vyhláškou, porušila pravidla hospodářské soutěže, jak jsou vymezena v § 19a zákona č. 143/2001 Sb., zatímco Ústavní soud zejména zkoumal, zda obec při vydání předmětné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a nejednala zjevně nerozumně“. Výsledek takového přezkumu pak může být „i takový, že zatímco z pohledu ústavnosti napadená obecně závazná vyhláška obdrží, je současně Úřadem shledáno porušení zákona č. 143/2001 Sb.“ Krajský soud tak rozpor závěrů žalovaného s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu v tomto kontextu neshledal, ke stejnému závěru dospěl i rozsudek KS Ostrava a NSS Ostrava.

V. 2. E. d) Žalovaný měl uplatnit princip *in dubio mitius*

86. Žalobce dále namítá, že v souzené věci má být uplatněn princip *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji), často též traktovaný jako *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody). Dle žalobce bylo namísto uplatnit tento princip ve vztahu k výkladu pojmu ospravedlnitelné důvody, neboť zatímco výklad provedený žalovaným je v rozporu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu, výklad provedený žalobcem je postaven na aplikaci zásady přiměřenosti v kontextu soutěžněprávní regulace a sám žalovaný jej aplikoval v rozhodnutí ve věci *Praha – hybridy*.
87. Jak krajský soud uvedl výše, pojem ospravedlnitelné důvody je neurčitý právní pojem, který umožňuje přiléhavé a proporcionální hodnocení každé konkrétní věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-139). Vnější neshody mezi žalobcem a žalovaným o významu pojmu nezakládají pochybnosti, na základě kterých by se měl princip *in dubio mitius* aplikovat. Záměr žalobce regulovat provozování hazardních her na svém území je legitimním cílem, který žalovaný ani soud nezpochybňují. To z něj však

nečiní ospravedlnitelný důvod pro narušení hospodářské soutěže. Zatímco jako legitimní cíl lze chápat veřejný zájem, který obec sleduje, ospravedlnitelné důvody jsou skutkové okolnosti, které ospravedlní konkrétní postup města (vydání předmětné vyhlášky). Ospravedlnitelný důvod bude dán tehdy, pokud míra narušení hospodářské soutěže není větší, než je v daném případě nezbytné pro dosažení vytyčeného legitimního cíle. Je to žalobce, kdo musí vysvětlit, dle jakého kritéria vybral konkrétní adresní místa a zároveň musí prokázat, že zvoleným postupem nedošlo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu působí, ani těch, kteří by na něj chtěli vstoupit (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 31 Af 21/2019-86, ve věci Varnsdorf, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 As 231/2021-45). Žalovaný i jeho předseda dospěli k závěru, že žalobce neprokázal, že při výběru povolených adresních míst postupoval dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jelikož ten žádná konkrétní kritéria vztahující se na území celého města Ostravy správnímu orgánu v průběhu správního řízení nepředložil a nečiní tak ani v žalobě. Soud se proto ztotožnil s názorem žalovaného a jeho předsedy a jak uvedl již výše, neshledal ani rozpor s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Soud tak shodně jako správní orgány nemá pochybnosti o výkladu pojmu ospravedlnitelný důvod ani o tom, že žalobce ospravedlnitelný důvod pro potenciální narušení hospodářské soutěže neměl. Na tom nic nemění ani žalobcem sporovaný odkaz předsedy žalovaného na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003, a ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. 8 As 37/2011. Na oba rozsudky předseda žalovaného odkázal toliko pro vysvětlení svého přístupu k neurčitému právnímu pojmu, a je proto nepodstatné, že se netýkaly správního trestání.

V. 2. F Nesprávný výpočet pokuty

88. Závěrem žalobce namítá, že uložená pokuta byla vypočtena nezákonně, především nezohlednila nutnost uplatnění absorpční zásady. Rozhodnutím ve věci Praha – hybridy v roce 2020 uložil žalovaný žalobci pokutu ve výši 984 000 Kč za porušení § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS, kterou následně předseda žalovaného snížil na 740 000 Kč (rozhodnutí ze dne 22. 3. 2021 č. j. ÚOHS-09859/2021/164/PSe). Žalovaný však při stanovení sankce v napadeném rozhodnutí fakticky použil zásadu kumulace trestů, neboť jednoduše sečetl dvě pokuty uložené v samostatných správních řízeních. To je podle judikatury správních soudů nepřípustné (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-64, bod 32). V tomto ohledu upozorňuje žalobce i na nepřezkoumatelnost příslušné části rozhodnutí.
89. Předmětem posouzení ze strany soudu je primárně to, zda byla pokuta uložena v zákonem stanoveném rozmezí a zda je řádně odůvodněna. Uložená pokuta je výrazem volného uvážení správního orgánu a soudní přezkum je ve velké míře omezen. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ukládání pokut je výrazem diskrečního práva správního orgánu, přičemž tato oblast je soudní kontrole podrobena pouze tehdy, pokud správní orgán při ukládání pokuty překročil meze uvážení, vybočil-li z nich nebo dokonce volné uvážení zneužil (rozsudek ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).
90. Při posuzování zákonnosti uložené pokuty vycházel soud zejména z předchozí bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu (např. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 1/2012-36, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58) a Ústavního soudu (nález ze dne 13. 8. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, či

nález ze dne 9. 3. 2004, sp. zn.Pl. ÚS 38/02). Na základě těchto východisek soud zkoumá, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy racionální, ucelené, koherentní, logické a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil.

91. K uplatnění absorpční zásady se správní soudy pravidelně vyjadřují. Především vyžadují individualizaci, adekvátní odůvodnění a koordinaci mezi následnými rozhodnutími či jejich zohlednění (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 As 278/2022-40, bod 19; či ze dne 25. 7. 2024, č. j. 8 As 174/2023-34, bod 15). Co se týče stanovení výše „výsledné“ pokuty, některé rozsudky připouštějí sčítání pokuty za dva sbíhající se přestupky (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 2 As 390/2019-32, bod 25), jiné považují tento postup za nepřijatelný (např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 4. 2025, č. j. 16 A 23/2023-51, bod 58).
92. Jak případně poukázal žalobce, už v průběhu správního řízení dospěl žalovaný k předpokládané sankci ve výši 2 679 000 Kč. Neshledal přitom žádné přitěžující okolnosti a výslovně nezohlednil ani existenci jiného předchozího přestupkového řízení (Výhrady k jednání v rámci správního řízení ze dne 15. 3. 2022, sp. zn. ÚOHS-S0517/2018/VS, str. 41). V prvostupňovém rozhodnutí žalovaný již přihlédl k existenci předchozího přestupku s uloženou pokutou ve výši 740 000 Kč. Opět však dospěl k závěru o stejné výši pokuty 2 679 000 Kč při absenci přitěžujících okolností. Vyzvednul, že celková částka pokuty ve výši 3 419 000 Kč se zjevně pohybuje při dolní hranici sazby pokuty dle § 22aa odst. 2 ZOHS.
93. Předseda žalovaného tuto úvahu korigoval, byť k úpravě výše pokuty nepřistoupil. Setrval na stanovisku, že cílem působení zásady absorpce trestních sazeb je toliko garance, že výsledná výměra souhrnného trestu uloženého postupně ve více správních řízeních, resp. i úhrnného trestu uloženého v jediném řízení nepřekročí trestní sazbu za nejzávažnější přestupek. K překročení horní hranice sazby za (nej)závažnější přestupek spáchaný v souběhu, nedošlo. Zároveň však oproti prvostupňovému rozhodnutí předseda žalovaného uznal, že i mnohost (sbíhajících se) přestupků je obecně jednou z přitěžujících okolností a jako taková mohla být v prvostupňovém rozhodnutí explicitně pojmenována při jejím vyhodnocení. Nicméně formální neoznačení mnohosti spáchaných přestupků za přitěžující okolnost v intencích tohoto konkrétního správního řízení nevyvolává důsledek věcné nesprávnosti či nezákonnosti. Vzhledem k výše uvedenému považoval předseda žalovaného postup, při němž v rámci určování výměry pokuty za přestupek uvedený ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí přitížil za mnohost obou sbíhajících se přestupků, za souladný s působením a cíli zásady absorpce.
94. Ve vyjádření k žalobě pak žalovaný připustil, že se jednalo o mezní případ výkladu práva, nicméně nenarušil garanci, aby výsledná výměra souhrnného trestu nepřekročila horní hranici sazby. Původně uloženou pokutu v předchozím řízení nově žalovaný vnímal v následně projednávané věci jako částku odpovídající přitížení za mnohost (sbíhajících se) přestupků. Takovéto přitížení v zásadě respektuje ustálenou rozhodovací praxi správního úřadu a nijak nenarušuje smysl absorpční zásady.
95. Na základě výše předestřené vývoje v úvahách žalovaného nezbyvá soudu než sdílet závěr žalobce o tom, že žalovaný pracoval se zásadou absorpce ryze formálně. Ve všech třech dokumentech vyjadřujících se k výši sankce se jeho argumentace vyvíjela a postupně zohledňovala více faktorů, přesto samotná výše sankce zůstávala identická. Při prvotní indikaci výše pokuty správní orgán nezmiňoval absorpční zásadu či přitěžující okolnosti

vůbec a dospěl ke stejné výši uložené pokuty jako v konečném rozhodnutí předsedy, kdy už deklaratorně byla zohledněna zásada absorpce i přetěžující okolnosti. Odůvodnění těmito faktory pak neodbytně budí zdání, že plní roli pouhého ornamentu.

96. Judikatura správních soudů přitom vyžaduje individualizaci a jednoznačné formulování jednotlivých logických kroků, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, aby její odůvodnění bylo přezkoumatelné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005-68). To se však na základě výše uvedeného žalovanému nepodařilo. Pouze na okraj soud dodává, že ačkoliv žalovaný odkazoval na vlastní, podrobně zpracovaný metodický materiál z roku 2018 (Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže), nejeví se, že by se ho sám při stanovení pokuty držel.
97. Protože žalovaný nedostatečným způsobem odůvodnil aplikaci absorpční zásady při ukládání pokuty, námitka ohledně nezákonného výpočtu pokuty je důvodná.

VI. Shrnutí a náklady řízení

98. Krajský soud proto na základě výše uvedeného shrnuje, že ač byla žalobní argumentace hlavního města Prahy propracovaná, drtivou většinu námitek neshledal důvodnou, a to ani při zohlednění nové soudní judikatury. Žalovaný tedy řádným způsobem rozhodl, že se žalobce dopustil přestupku tím, že narušil bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž při regulaci hazardu loteriijními vyhláškami v letech 2012 - 2018. Krajský soud nicméně nesouhlasí se způsobem stanovení výše pokuty, proto přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a současně dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
99. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.
100. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Z předloženého vyčíslení nákladů vyplývá, že podle předchozí právní úpravy žalobce uplatňuje odměnu za čtyři úkony právní služby (převzetí právního zastoupení, další porada s klientem, podání správní žaloby, podání repliky k vyjádření žalovaného) a čtyři režijní paušály, a to ve výši $4 \times 300 \text{ Kč}$ a $4 \times 300 \text{ Kč}$ [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), c, a d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu. V případě podání žaloby advokát uplatňuje mimosmluvní odměnu v trojnásobné výši (9 300 Kč), neboť vypracování bylo mimořádně časově náročné, zejména s ohledem na rozsah napadených rozhodnutí a nutnost zapojení expertů na soutěžní, ústavní a správní právo. Zdejší soud tento požadavek akceptuje, neboť projednávaná problematika byla skutečně komplexní, včetně podrobné argumentace aktuálním právem uniijním a ústavním, a pokrývající tři vyhlášky a desítky městských částí hlavního města Prahy.
101. Za účinnosti nového advokátního tarifu byly ve věci provedeny následující úkony: účast na jednání konaném dne 17. 12. 2025 dle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, účast na jednání konaném dne 19. 12. 2025, při kterém došlo pouze k vyhlášení rozsudku, u níž se mimosmluvní odměna krátí na jednu polovinu sazby mimosmluvní odměny dle § 11 odst. 2 písm. f) advokátního tarifu. To celkem činí 6 930 Kč.

102. Kromě mimosmluvní odměny je nutno připočíst také paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby dle původního znění advokátního tarifu, a následně ve výši 450 Kč za úkon podle nového znění advokátního tarifu. Celkem to činí 2 100 Kč. K tomu je nutno připočíst uhrazení soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Při zohlednění výkonu advokacie pro obchodní společnost, která je plátcem DPH, činí celková částka nákladů 36 432 Kč vč. DPH.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 19. prosince 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu