



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **hlavní město Praha**
sídlem Mariánské nám 2., 110 01 Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Kučerou
sídlem Opletalova 1418/23, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 9. 2023, sp. zn. ÚOHS-R0002/2023/HS, č. j. ÚOHS-35756/2023/164,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 9. 2023, sp. zn. ÚOHS-R0002/2023/HS, č. j. ÚOHS-35756/2023/164, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 31 728 Kč k rukám jeho advokáta Mgr. Jiřího Kučery, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda ÚOHS“), kterým zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2022, č. j. ÚOHS-45391/2022/872, sp. zn. ÚOHS-S0461/2021/VS (dále „prvostupňové rozhodnutí“).
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 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS, kdy v období od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021 uplatňoval na území hlavního města Prahy regulaci umožňující provozovat:
 - hazardní hry pouze na adresních místech uvedených v příloze k obecně závazné vyhlášce č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, účinné od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020, aniž by výběr těchto míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií,
 - živou hru vymezenou v § 57 a 58 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, pouze v městských částech hlavního města Prahy neuvedených v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, účinné od 1. 1. 2021, aniž by výběr těchto městských částí provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií.
3. Tím žalobce narušil bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na území hlavního města Prahy zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech/v městských částech nadále provozovat hazardní hry. Za tento přestupek mu byla udělena pokuta ve výši 1 274 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhl krajskému soudu, aby rozhodnutí předsedy ÚOHS i prvostupňové rozhodnutí zrušil. Neshledá-li krajský soud důvody pro zrušení rozhodnutí, navrhuje žalobce, aby postupoval dle § 78 odst. 2 s. ř. s. a od uložené pokuty upustil či ji snížil.
5. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný dostatečně nevypořádal s jeho námitkami. Žalobce považuje za nesprávné zejména vymezení relevantního geografického i věcného trhu, a to dogmaticky bez bližšího zdůvodnění, na celé území hlavního města Prahy, s odkazy na nepřiléhavou judikaturu za současné selektivní ignorace judikatury příznivé pro žalobce. V této souvislosti žalobce poukazuje zejména na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/24 ze dne 23. 4. 2025 (154/2025 Sb.). Další důvody tvrzené nezákonnosti spočívají dle žalobce v neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku správními orgány a konečně i nezákonný postup při výpočtu uložené pokuty.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce a další podání

6. Žalovaný navrhuje žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Žalovaný ve vyjádření k žalobě v první řadě rekapituloval průběh správního řízení (i obdobná řízení vedená s žalobcem v minulosti) a následně odkázal na obsah napadeného rozhodnutí, neboť žalobce ve své argumentaci vychází primárně z argumentace předestřené již v řízení před žalovaným. Žalovaný nesouhlasí s argumentací žalobce, pokud jde o námitku nesprávně vymezeného geografického i věcného trhu. V této souvislosti odkázal na celou řadu rozsudků správních soudů, které potvrzují rozhodovací praxi žalovaného. V návaznosti na to žalovaný nepřisvědčil ani námitce ohledně neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku. V neposlední řadě žalovaný odmítá tvrzení žalobce, že při stanovení výše pokuty došlo k pochybení.
7. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na své argumentaci stran nesprávně vymezeného geografického trhu, přičemž odmítá základní tezi žalovaného, že by obecně závazná vyhláška nemohla sama vymezit více relevantních trhů v rámci jedné obce. Žalobce je naopak toho názoru, že v rámci městských částí může stanovit podmínky odlišně a vymezit tak v rámci svého území více relevantních trhů, jak činí zejména Vyhláška č. 14/2020. Odkazuje v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2024, č. j. 5 As 322/2022-32. Opakovaně pak argumentoval ve prospěch názoru, že ze strany správních orgánů nebylo prokázáno naplnění materiálního znaku přestupku, resp. že uložená pokuta byla stanovena nesprávně.
8. V podání ze dne 27. 3. 2026 pak žalobce argumentoval závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/24 ze dne 23. 4. 2025 (154/2025 Sb.), které považuje za zcela přílehlavé na nyní projednávaný případ a které zcela zřetelně negují závěry žalovaného.

IV. Ústní jednání konané dne 31. 3. 2026

9. Žalobce i žalovaný v průběhu ústního jednání setrvali na svých stanoviscích a argumentaci uvedených v předchozích podáních. Žalobce rekapituloval zejména obsah podání ze dne 27. 3. 2026. Žalovaný setrval na svém stanovisku, přičemž závěry z žalobcem citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24 nepovažoval za zcela přílehlavé na nyní projednávanou věc i s ohledem na skutečnost, že Ústavní soud danou věc řešil pouze z ústavněprávního hlediska. Žalovaný současně odkázal i na závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 12. 2025, č. j. 29 Af 26/2023-222, kde byla řešena regulace předchozí. Žádná ze stran nepožadovala provádění důkazních prostředků, jeho potřeba nevyplývala ani z podání stran.

V. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS i rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
11. 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.

Právní rámec a přezkoumávaná regulace

12. Podle § 19a ZOHS platí, že „*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.“

13. 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.
14. 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.
15. Dne 26. 11. 2015 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat předmětnou 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 č. 10/2013 byl touto rozšířen zákaz provozování loterií i na území dalších 11 městských částí.
16. Vyhlášky č. 10/2013 a č. 10/2015 pak 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. Vyhláška č. 14/2020 byla předmětem přezkumu v rámci abstraktní kontroly norem ze strany Ústavního soudu v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24.
17. Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný předmětné jednání žalobce posoudil jako jednání trvajícího charakteru, tzn. jako trvající přestupek ve smyslu § 8 přestupkového zákona ve sledovaném období. Jeho podstata tkví v přijetí regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek umožňující provozovat: i) hazardní hry pouze na adresních místech uvedených v příloze Vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy; a ii) živou hru vymezenou v § 57 a 58 zákona o hazardních hrách pouze v městských částech hlavního města Prahy neuvedených v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy.
18. Ačkoliv tedy žalovaný v rámci přestupkového řízení na předmětnou regulaci nahlížel jako na totožné jednání trvajícího charakteru, mající stejné protiprávní důsledky, tj. porušení zákazu stanoveného v § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS, když žalobce narušil bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her na území hlavního města Prahy zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na uplatnění této regulace povolených adresních místech/v městských částech nadále provozovat hazardní hry, krajský soud při posouzení otázky zákonnosti napadeného rozhodnutí předsedy ÚOHS i rozhodnutí žalovaného reflektoval odlišný režim (model) předmětné regulace, neboť se liší co do předmětu regulace (hazardní hry, resp. živé a technické hry) i co do svého

geografického vymezení (režim adresních míst, resp. režim v podobě plošného zákazu na úrovni jednotlivých městských částí). Tento rozdíl v režimech (modelech) regulace akcentoval Ústavní soud i v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24. Vyzvedl ho rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2025, č. j. 8 As 195/2023-112 (dále též „rozsudek ve věci Ostrava“), který zamítl kasační stížnost proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2023, č. j. 31 Af 37/2021-202, který se zabýval loterijní vyhláškou statutárního města Ostrava, jež v ní také přistoupilo k regulaci hazardu systémem adresních míst.

Regulace hazardní hry pouze na adresních místech uvedených v příloze Vyhlášky č. 10/2015

19. Pokud jde o regulaci hazardní hry pouze na adresních místech, tato byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015, která s účinností od 1. 1. 2016 novelizovala pouze přílohu Vyhlášky č. 10/2013 tím, že snížila počet míst, na kterých lze provozovat loterie, z 313 na 101 v 13 městských částech. Oproti Vyhlášce č. 10/2013 byl Vyhláškou č. 10/2015 rozšířen zákaz provozování loterií i na území dalších 11 městských částech.
20. Jak vyplývá z obsahu správního spisu (viz zejména Zápis ze zasedání Zastupitelstva ze dne 26. 11. 2015), důvodem redukce povolených míst bylo další postupné naplňování cíle regulace; primárně ho bylo dosaženo rozšířením počtu městských částí, v nichž se uplatila nulová tolerance, a dále omezením míst, kde bylo možné loterie provozovat, pouze na místa, na kterých jsou provozována kasina, neboť ve srovnání s hernami představují vhodnější typ provozovny. Ke kritériím výběru adresních míst povolených Vyhláškou č. 10/2013 žalobce uvedl, že byly součástí závazných Radou schválených „Pravidel pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry“ (dále jen „Pravidla 2013“). Pro výběr adresních míst do Vyhlášky č. 10/2015 platila rovněž Pravidla 2013.
21. Jak již bylo výše zmíněno, regulace přijatá na základě citovaných vyhlášek byla již předmětem přezkumu zdejšího soudu v řízení o žalobě totožného žalobce, vedeném pod sp. zn. 29 Af 26/2023, jež vyústilo ve vydání citovaného rozsudku ze dne 19. 12. 2025, č. j. 29 Af 26/2023-222.
22. Krajský soud v citovaném rozsudku podrobil přezkumu zákonnosti napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 30. 5. 2023, č. j. ÚOHS-20161/2023/164, a rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2022, č. j. ÚOHS-35484/2022/872, dle kterého se žalobce rovněž dopustil přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, a to konkrétně 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,

aniž by výběr těchto adresních míst provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, a narušil tak bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž.

23. Krajský soud se tak částečně zabýval totožnou regulací hazardní hry pouze na adresních místech, která byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015 (s účinností od 1. 1. 2016 novelizující přílohu Vyhlášky č. 10/2013), nicméně v odlišném období, od 1. 1. 2016 do 20. 12. 2018, zatímco v nyní projednávaném případě vytýkané jednání žalobce trvalo od 21. 12. 2018 do 14. 10. 2021. Přestože krajský soud dospěl k závěru o důvodnosti podané žaloby, a 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, učinil tak z důvodu nezákonného výpočtu uložené pokuty (absence důsledného posouzení zásady absorpce). Naopak aproboval závěry žalovaného, v nichž dovedl, že se žalobce dopustil přestupku tím, že narušil bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž při regulaci hazardu loterijními vyhláškami v letech 2012-2018 posuzovanou regulací, tedy i regulací hazardní hry pouze na adresních místech, která byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015.
24. Krajský soud v nyní projednávaném případě neshledává důvod se při přezkumu dílčí shodné otázky, tzn. zda pravidla provozování hazardní hry pouze na adresních místech, která byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015, narušila bez ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž, a to do té míry, že založila odpovědnost za přestupek, od závěrů formulovaných zdejším soudem v citovaném rozsudku č. j. 29 Af 26/2023-222 odchýlit. Naopak z nich krajský soud bude v nyní projednávané věci při vypořádání žalobních námitek vycházet, a to výhradně ve vztahu k regulaci hazardní hry pouze na adresních místech, která byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015.
25. Pokud tedy žalobce rozporuje postup žalovaného s tvrzením, že nezohlednil členění hlavního města Prahy na jednotlivé a dost specifické městské části, což dle žalobce vedlo k nesprávnému vymezení dotčeného relevantního trhu, krajský soud se s touto námitkou neztotožňuje. Stejně jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci Ostrava (bod 66) i krajský soud 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.
26. 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 adresních 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.

Neodůvodněné, adresné stanovení míst, na nichž je povolena hazardní hra (loterie), nevyklučovalo diskriminační účinky v situacích konkrétních provozovatelů či potenciálních provozovatelů hazardu. Tyto situace výslovně odlišil i Ústavní soud v bodu 61 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24, kde uvedl, že „*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.*“ Ústavní soud zároveň respektoval jako legitimní a racionální základní východisko, že o podobě regulace rozhodnou primárně městské části (v případě stěžovatele městské obvody), tento právní názor však vyslovil striktně ve vztahu k plošným omezením hazardních her v jednotlivých městských částech (obvodech). Pouze v tomto případě také akceptoval, že by požadavek na podrobné zdůvodnění zákazu hazardu doslova v každém koutu území obce při stanovení plošné regulace byl přehnaný a neměl v kontextu dané problematiky žádné opodstatnění.

27. V nyní posuzované regulaci hazardní hry pouze na adresních místech, která byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015, tudíž nebyly žalobcem stanoveny plošné zákazy hazardních her dle jednotlivých městských obvodů, ale žalobce stanovil zákaz provozování hazardních her adresně, čímž založil zásadní a Ústavním soudem popsanou odlišnost jednotlivých případů.
28. 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. Jediným vrchnostenským jednáním žalobce při regulaci hazardních her je dotčeno území města jako celek (na tom nic nemění skutečnost, že regulaci žalobce nastavil diferencovaně pro části svého území), byl přitom sledován legitimní cíl společný pro celé město; nebyly vydány separátní obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií jen v konkrétních městských částech, v nichž by žalobce sledoval odlišné cíle (a nezohledňovalo při tom město jako celek).
29. S tímto postupem žalovaného se krajský soud ztotožňuje, neboť koresponduje s judikaturními závěry, vyslovenými i zdejším soudem v rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261 (ve věci Bílina): „*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 byl potvrzen výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 200/2020-139, v jehož bodě 86 Nejvyšší správní soud i přes výtku 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.

30. 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.
31. 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 (shodně viz citovaný rozsudek č. j. 29 Af 26/2023-222).
32. Pokud žalobce dále namítá, že žalovaný neprokázal naplnění materiálního znaku předmětného přestupku, kterým je narušení hospodářské soutěže, shodnou námitkou se podrobně zabýval zdejší soud již v citovaném rozsudku č. j. 29 Af 26/2023-222, konkrétně v bodech [67] až [73], přičemž krajský soud v nyní projednávané věci na tyto závěry odkazuje. Proto i v nyní projednávané věci ve vztahu k regulaci hazardní hry pouze na adresních místech, která byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015, krajský soud dovozuje, že k vytvoření pro hospodářský trh potenciálně nebezpečné situace došlo tím, že žalobce 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.

Regulace živé hry pouze v městských částech hl. m. Prahy neuvedených v příloze č. 1 Vyhlášky č. 14/2020

33. Zmíněná regulace živé hry byla přijata na základě Vyhlášky č. 14/2020, účinné od 1. 1. 2021. Tato vyhláška v § 3 stanovila, že provozování živé hry dle § 57 až 60 zákona o hazardních hrách je na území hl. m. Prahy povoleno s výjimkou provozování živé hry na území městských částí uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce.
34. Jak již bylo výše naznačeno, jedná se o odlišný režim (model) regulace, neboť ve srovnání s regulací hazardní hry pouze na adresních místech, která byla přijata na základě Vyhlášky č. 10/2015, se liší co do předmětu regulace (živé hry) i co do svého geografického vymezení

(režim v podobě plošného zákazu na úrovni jednotlivých městských částí). Jelikož tyto odlišné modely režimy akcentoval i Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24, a žalobce ve svém doplňujícím vyjádření i v rámci ústního jednání na jeho závěry kladl důraz, podstatnou se nyní stává otázka, zda žalovaný pochybil na poli práva hospodářské soutěže při nastavování regulace hazardu v městských částech a zda závěr o přestupku ob stojí ve světle nové judikatury správních soudů a Ústavního soudu, zejména citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24.

35. Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24 zamítl návrh ministerstva vnitra na zrušení § 3 ve spojení s přílohou č. 1 a § 4 ve spojení s přílohou č. 2 Vyhlášky č. 14/2020, 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 neobhájitelný. To je postoj legitimní. ...“

36. Ústavní soud v citovaném nálezu nerozporoval, že jím přezkoumávaná Vyhláška č. 14/2020 omezuje podnikatelskou činnost provozovatelů či potenciálních provozovatelů hazardních her rozdílně na různých místech v území hlavního města Prahy, takže regulace hazardu zde může působit (vůči provozovatelům či potenciálním provozovatelům hazardu) rozdílně. Za stěžejní však považoval zhodnocení důvodů, jimiž lze případné rozdílné zacházení ospravedlnit. Ústavní soud konstatoval, že „nerovné zacházení se zde nezakládá na tzv. podezřelých důvodech. Důvody rozlišování zde působí jako běžné a nezbytné, protože vychází ze správního členění území hlavního města Prahy. V nynější věci tedy není dán žádný důvod k přísnějšímu hodnocení důvodů ospravedlnění odlišného zacházení, a postačí, jestliže hlavní město Praha obhájilo racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli.“

37. Ústavní soud se vyslovil i ve vztahu k potenciálnímu porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže při uplatnění režimu plošné regulace na území městských částí:

„[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 eventuelní 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.“ (zvýrazněno krajským soudem).

38. Jakkoliv tedy žalovaný v rámci ústního jednání projevil snahu tyto závěry ve vztahu k nyní projednávané věci (a obecně k přestupkům v podobě porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže) relativizovat tvrzením, že Ústavní soud na danou problematiku nahlížel „pouze toliko z hlediska ústavněprávního“, krajský soud (nadto vázán ústavním příkazem v čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR) dané závěry vyslovené Ústavním soudem považuje pro nyní projednávanou věc žalobce za zcela přiléhavé a stěžejní.
39. Proto tedy krajský soud konstatuje, že za situace, kdy žalovaný a předseda ÚOHS dospěli k závěru, že předmětná regulace živé hry na základě Vyhlášky č. 14/2020 porušuje zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS, jsou tyto závěry ve světle výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/24, ale i navazující judikatury Nejvyššího správního soudu (viz citovaný rozsudek ve věci Ostrava) neudržitelné a nesprávné. Jelikož žalovaný i toto jednání učinil součástí skutkové podstaty předmětného přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, za který byla žalobci uložena pokuta, což následně aproboval předseda ÚOHS v napadeném rozhodnutí, nezbylo krajskému soudu než jej zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení.
40. Za daných okolností se již krajský soud logicky nezabýval námitkami žalobce pokud jde o nesprávný postup žalovaného při uložení pokuty za předmětný přestupek.

VI. Závěr a náklady řízení

41. Krajský soud na základě výše uvedených úvah shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
42. 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.

43. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova zástupce (advokáta) a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) (ve znění účinném od 1. 1. 2025, pokud jde o úkony učiněné po tomto datu účinnosti). V daném případě se jednalo o úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika, další podání ve věci – vyjádření ze dne 27. 3. 2026, účast na jednání) ve výši 3 x 3 100 Kč a 3 režijní paušály ve výši 300 Kč a 2 x 4 620 Kč (dle nové úpravy, neboť úkony byly činěny po 1. 1. 2025) a 2 režijní paušály ve výši 450 Kč, tedy celkem 20 340 Kč. Žalobce sice zaslal krajskému soudu vyúčtování požadovaných nákladů řízení před soudem, nicméně do výpočtu zahrnul i náklady za řízení o rozkladu, které soud žalobci nepřiznává. Krajský soud dále přiznal náhradu cestovních výdajů ve výši 3 402 Kč (po korunovém zaokrouhlení). Při jejich výpočtu vycházel z následujících vstupních údajů: vůz VOLVO F, RZ: X; vzdálenost Polerady u Prahy - Brno – Polerady u Prahy = 464 km; spotřeba byla určena dle údajů v technickém průkazu o spotřebě pro kombinovaný provoz podle norem Evropské unie podle § 158 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve výši 4,2 l/100 km; sazba základní náhrady za 1 km činí 7,30 Kč [§ 157 odst. 4 písm. b) zákoníku práce; § 1 písm. b) vyhlášky č. 573/2025 Sb.]; cena za litr motorové nafty podle vyhlášky č. 398/2023 Sb. činí 34,10 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 4986 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč.
44. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 31 728 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 13. dubna 2026

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu