



UOHSX00FWD1F

Spisová značka: ÚOHS-S0517/2018/VS  
Číslo jednací: ÚOHS-09021/2022/853

Brno 15. března 2022

**Výhrady k jednání  
v rámci správního řízení sp. zn. ÚOHS-S0517/2018/VS**

I. Předběžné šetření a zahájení správního řízení .....	2
II. Charakteristika účastníka řízení .....	4
III. Zjištěné skutečnosti.....	5
III. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek HMP ve vztahu k regulaci loterií.....	5
III. 2 Vývoj regulace loterií na území HMP .....	6
III. 3 Informace od účastníka řízení .....	7
III. 4 Informace od MČ.....	13
III. 5 Žádosti provozovatelů o zařazení adresních míst do obecně závazných vyhlášek HMP .....	14
III. 6 Shrnutí .....	14
IV. Vymezení relevantních trhů .....	15
V. Právní posouzení .....	18
V. 1 Určení právní normy platné pro posouzení jednání účastníka řízení .....	18
V. 2 Zákonná a judikatorní východiska a jiná stanoviska .....	20
V. 3 Posouzení jednání HMP .....	23
V. 3. 1 Odpovědnost HMP a přičitatelnost protisoutěžního jednání.....	23
V. 3. 2 Jednání vrchnostenské povahy.....	23
V. 3. 3 Nenaplnění podmínek dle § 19a odst. 2 ZOHS .....	23
V. 3. 4 Legitimní cíl .....	23
V. 3. 5 Narušení hospodářské soutěže.....	24
V. 3. 6 Ospravedlnitelné důvody.....	36
V. 3. 7 Posouzení zproštění odpovědnosti.....	37
V. 3. 8 Charakter přestupku, jeho trvání a přerušení jeho jednoty .....	37
V. 4 Závěr právního posouzení .....	38
VI. Předpokládaná sankce .....	39
VI. 1 Východiska pro uložení předpokládané pokuty.....	39
VI. 2 Indikace výše pokuty .....	40
VII. Závěr Úřadu a výzva k seznámení se s podklady rozhodnutí .....	41

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“) ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0517/2018/VS zahájeném dne 20. 12. 2018 z moci úřední dle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a § 21 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů,<sup>1</sup> ve věci možného porušení § 19a odst. 1 téhož zákona, jehož účastníkem je:

**hlavní město Praha**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, IČO 00064581 (dále též „**HMP**“), zastoupené na základě plné moci ze dne 26. 8. 2019 společností HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Praha 1 – Nové Město, Na Florenci 2116/15, IČO 264 54 807,

vydává v souladu s § 21b zákona tyto výhrady k možnému narušení hospodářské soutěže HMP zvýhodněním určitého soutěžitele nebo skupiny soutěžitelů při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů (dále jen „**sdělení výhrad**“).<sup>2</sup>

Ve sdělení výhrad Úřad shrnuje základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich obsažené ve správním spise správního řízení sp. zn. ÚOHS-S0517/2018/VS (dále jen „**spis**“) a zároveň informuje účastníka řízení o výši pokuty, kterou mu hodlá uložit.

## I. Předběžné šetření a zahájení správního řízení

1. Úřad obdržel několik podnětů<sup>3</sup> namítajících jednání HMP při vydání obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále též „**Vyhláška 10/2015**“). Tato novelizovala přílohu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále též „**Vyhláška 10/2013**“), a to tím, že zredukovala počet míst, na nichž lze provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále též „**loterie**“)<sup>4</sup>.
2. Jednání HMP při vydání Vyhlášky 10/2015 bylo dle podatelů podnětů diskriminační, neboť došlo k povolení provozování loterií pouze na určitých vyjmenovaných adresách<sup>5</sup> na území HMP, a to bez řádného odůvodnění výběru těchto míst a bez stanovení předem známých, transparentních

<sup>1</sup> Dále v textu tohoto sdělení výhrad bude pro zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o obecná zákonná a judikatorní východiska, užívána zkratka „**zákon**“ a tam, kde půjde o konkrétně účinné časové znění tohoto zákona, bude toto v textu explicitně vyjádřeno.

<sup>2</sup> Úřad ve správních řízeních týkajících se jednání orgánů veřejné správy (§ 19a zákona) aplikuje § 21b zákona (sdělení výhrad), byť tento institut není, na rozdíl od přestupků soutěžitelů, výslovně zakotven v části zákona věnující se vymezení protisoutěžního jednání orgánů veřejné správy. Nicméně, tento institut se v souvislosti s postihem orgánů veřejné správy vyskytuje v části zákona věnující se snížení pokuty; žádost o snížení pokuty mohou orgány veřejné správy podat právě po doručení sdělení výhrad (viz § 22ba odst. 8 zákona).

<sup>3</sup> Podněty ze dnů 21. 12. 2015 (viz l. č. 1375-1378 spisu; doplněný dne 9. 11. 2016 – viz l. č. 1385-1388 spisu), 28. 7. 2016 (viz l. č. 1-18 spisu), 17. 10. 2016 (viz l. č. 1403-1406 spisu) a 31. 7. 2018 (viz l. č. 1408-1487 spisu).

<sup>4</sup> HMP posuzovanými obecně závaznými vyhláškami regulovalo provozování sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o loteriích**“), kdy se jedná o veškeré druhy loterií, které je obec oprávněna regulovat (viz dále).

<sup>5</sup> V textu tohoto sdělení výhrad jsou užívány rovněž pojmy „adresní místo“ nebo „místo“ jako synonyma povolených míst k provozování loterií na území HMP.

a objektivních kritérií, jež by takový výběr vysvětlovala. Byla stanovena konkrétní adresní místa stávajících provozoven, na nichž lze loterie provozovat, přičemž v některých městských částech HMP (dále též „MČ“) byla zavedena tzv. nulová tolerance. Tím mělo dojít k diskriminaci provozovatelů loterií a provozovatelů provozoven k účelu provozování loterií (dále též „**provozovatelé provozoven**“, souhrnně též „**provozovatelé**“), jejichž místa nebyla uvedena v seznamu povolených míst a současně k vyloučení vstupu případných dalších soutěžitelů na trh, neboť došlo fakticky k vyloučení možnosti otevření provozovny loterií na jiných adresních místech. Výběr povolených adres byl HMP delegován na jednotlivé MČ, které však jejich výběr, jenž probíhal bez stanovení objektivních a předem známých kritérií, řádně nezdůvodnily a u řady z nich docházelo k překotným a neodůvodněným změnám požadavků na regulaci loterií na jejich území (od úplného zákazu přes povolení několika vybraných adres, povolení kasin či pouze hotelových kasin).

3. Dle obdržených podnětů také došlo k netransparentnímu a neregulárnímu vyřazení heren ze seznamu povolených míst pro provozování loterií (a ponechání pouze kasin), přestože bylo Komisí Rady hlavního města Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy (dále jen „**Komise**“) konstatováno, že všechny provozovny kontrolované v průběhu roku 2015 splnily podmínky a byly Komisí schváleny a doporučeny k zařazení do seznamu povolených míst Vyhlášky 10/2015. V důsledku nabytí účinnosti Vyhlášky 10/2015 došlo počátkem roku 2016 k zahájení správních řízení ve věci zrušení platných povolení k provozování loterií (z důvodu neexistence přechodného ustanovení, které by umožňovalo dočasný provoz do uplynutí doby platnosti jednotlivých povolení k provozování loterií).
4. Úřad také obdržel podnět Ministerstva vnitra,<sup>6</sup> které se zabývalo přezkumem zákonnosti vymezení míst v příloze Vyhlášky 10/2015, a to tří konkrétních adres v jedné MČ, ačkoliv splňovaly HMP stanovené podmínky, respektive podmínky stanovené v Radou HMP schválených *Pravidlech pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry* (dále jen „**Pravidla 2013**“). Ministerstvo vnitra uzavřelo, že HMP předem neseznámilo provozovatele loterií s kritériem a požadavkem HMP, aby byly loterie na jeho území provozovány pouze v kasinu, čímž nenaplnilo kritéria deklarovaná ve *Stanovisku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi* ze dne 1. 9. 2014 (dále jen „**Stanovisko**“)<sup>7</sup> – srov. odst. 73.
5. Úřad následně informoval HMP, že se zabývá jeho možným protisoutěžním jednáním, které spočívá ve vydání Vyhlášky 10/2013 a Vyhlášky 10/2015, a současně upozornil na Stanovisko.<sup>8</sup>
6. V rámci předběžného šetření Úřad také zjistil, že pro regulaci loterií na území HMP byla dříve přijata obecně závazná vyhláška č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „**Vyhláška 18/2011**“),<sup>9</sup> a která byla zrušena Vyhláškou 10/2013. Tato rovněž indikovala možný diskriminační postup HMP.
7. Dne 20. 12. 2018 zahájil Úřad s HMP správní řízení ve věci možného porušení § 19a odst. 1 zákona v období od 1. 12. 2012 tím, že HMP povolilo provozování loterií:

---

<sup>6</sup> Podnět ze dne 6. 9. 2016; viz l. č. 1390-1402 spisu.

<sup>7</sup> Viz l. č. 3574-3575 spisu.

<sup>8</sup> Dopis Úřadu ze dne 13. 9. 2016; viz l. č. 19-20 spisu.

<sup>9</sup> Viz l. č. 982-995 spisu.

- Vyhláškou 18/2011, účinnou od 1. 1. 2012, pouze na adresních místech a v časech uvedených v příloze k této vyhlášce,
- Vyhláškou 10/2013, účinnou od 5. 10. 2013<sup>10</sup>, pouze na adresních místech a v časech uvedených v příloze k této vyhlášce, a s účinností od 1. 1. 2016 v této příloze změněné Vyhláškou 10/2015,

aniž by výběr těchto míst byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, případně výběr byl proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, jež nebyla důsledně aplikována. Toto jednání bylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž v oblasti provozování loterií na území hlavního města Prahy.<sup>11</sup>

## II. Charakteristika účastníka řízení

- HMP je hlavním městem České republiky se specifickým postavením obce i kraje zároveň. Postavení HMP je upraveno zákonem o hlavním městě Praze,<sup>12</sup> dle něhož je HMP veřejnoprávní korporací, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících (§ 1 odst. 2 a 3), přičemž je samostatně spravováno Zastupitelstvem hl. m. Prahy (dále též „**Zastupitelstvo**“) – § 1 odst. 4. Dalšími orgány jsou mj. Rada hl. m. Prahy (dále jen „**Rada**“), Magistrát hl. m. Prahy (dále jen „**Magistrát města**“) a Městská policie hl. m. Prahy (dále jen „**městská policie**“).
- HMP se člení na 57 MČ<sup>13</sup> a 22 správních obvodů.<sup>14</sup> MČ je spravována zastupitelstvem MČ. Dalšími orgány jsou rada MČ, starosta MČ, úřad MČ.<sup>15</sup> MČ jsou správním obvodem jen tehdy, pokud je jim příslušným zákonem nebo Statutem svěřen výkon přenesené působnosti.
- V samostatné působnosti spravuje HMP své záležitosti podle Hlavy IV zákona o hlavním městě Praze. Dle § 16 odst. 1 tohoto zákona do samostatné působnosti HMP patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu HMP a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti HMP nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy. Přenesenou působnost vykonává HMP v rozsahu zvláštních zákonů pro výkon státní správy podle Hlavy V zákona o hlavním městě Praze.

<sup>10</sup> Úřad k datu účinnosti Vyhlášky 10/2013 uvádí, že ačkoliv bylo v rámci oznámení o zahájení správního řízení uvedeno datum účinnosti dne 4. 10. 2013, které se opíralo o text této vyhlášky v době její publikace ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy a HMP toto datum účinnosti uvádí i na svých webových stránkách, ze sdělení Ministerstva vnitra k námitkám jednoho provozovatele loterií plyne, že Vyhláška 10/2013 nabyla účinnosti až dne 5. 10. 2013, neboť podle § 45 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o hlavním městě Praze**“), platí, že *právní předpis hlavního města Prahy nabyvá účinnost patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení ve Sbírce, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti*. Viz I. č. 930 spisu. Úřad tak s ohledem na postavení Ministerstva vnitra jako orgánu příslušného k výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek a znění § 45 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze považuje Vyhlášku 10/2013 za účinnou ode dne 5. 10. 2013.

<sup>11</sup> Viz I. č. 1488-1490 spisu.

<sup>12</sup> Na HMP se nevztahují ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**obecní zřízení**“), ani zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; viz § 150 obecního zřízení a § 95 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Viz přílohu č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**Statut**“), ve spojení s § 11 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>14</sup> Viz Statut ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>15</sup> Viz § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

11. V mezích své působnosti může HMP vydávat vlastní právní předpisy, obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy a nařízení hlavního města Prahy, které uveřejňuje ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.<sup>16</sup>

### III. Zjištěné skutečnosti

#### III. 1 Vydávání obecně závazných vyhlášek HMP ve vztahu k regulaci loterií

12. Pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a konkretizuje jej § 10 obecního zřízení. V případě HMP je tato pravomoc konkretizována v § 44 zákona o hlavním městě Praze. HMP vydává obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti,<sup>17</sup> jde tedy o originární právní předpisy,<sup>18</sup> u kterých se nevyžaduje zákonné zmocnění pro jejich vydávání, jak potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (dále jen „**nález ÚS 56/10**“)<sup>19</sup>. V uvedeném nálezu je deklarováno právo obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií, jako o otázce místního pořádku, která jako taková spadá do samostatné působnosti obcí, přičemž regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována. Jak obec, tak HMP, jsou povinny se při vydávání obecně závazných vyhlášek, tedy při výkonu samostatné působnosti, řídit zákony a jinými právními předpisy.<sup>20</sup>
13. Dle § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze může HMP obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti v otázkách zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány; dle § 44 odst. 3 písm. d) zákona o hlavním městě Praze může povinnosti obecně závaznou vyhláškou dále ukládat, stanoví-li tak zvláštní zákon.
14. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích obsahovalo zmocnění, dle kterého mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že loterie mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce. Dne 1. 1. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „**zákon o hazardních hrách**“),<sup>21</sup> který zrušil k 31. 12. 2016 zákon o loteriích. Dle § 12 zákona o hazardních

<sup>16</sup> Viz § 44 a § 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>17</sup> Viz § 16 a § 44 zákona o hlavním městě Praze, který je obdobou ustanovení obecního zřízení, jež meze samostatné působnosti stanoví v § 35 a v § 10 vymezuje, k jakému účelu lze ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou obce.

<sup>18</sup> Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 jsou obce *ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny)*. Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je chápáno jako dostačující zmocnění k originární normotvorbě.

<sup>19</sup> Byť se zde uvedené vztahuje k pravomoci obcí, lze dané, s ohledem na obdobné pravomoci stanovené zákonem o hlavním městě Praze, vztáhnout i na HMP.

<sup>20</sup> V případě obcí je povinnost stanovena obecním zřízením (/§ 35 odst. 3 písm. a)/, v případě HMP zákonem o hlavním městě Praze (§ 16 odst. 4).

<sup>21</sup> S výjimkou § 86 až 89, § 91, § 92, § 97 až 100 a § 109 až 112, jež nabýly účinnosti již dne 15. 6. 2016 (viz dále v témže zákoně). Zákon o hazardních hrách přinesl nové pojmosloví, rozdělení druhů loterií (dle nového pojmosloví hazardních

hrách může obec na základě jiného zákona (v případě HMP zákona o hlavním městě Praze) vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.<sup>22</sup> V reakci na tuto změnu právní úpravy však nebylo bezprostředně nutné přijmout novou obecně závaznou vyhlášku.<sup>23</sup>

### III. 2 Vývoj regulace loterií na území HMP

15. Dne 13. 12. 2007 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat Vyhlášku 19/2007, která stanovila, že výherní hrací přístroje (dále jen „**VHP**“) lze provozovat pouze na místech a v čase uvedených v příloze této vyhlášky – celkem 1 422 adresních míst.<sup>24</sup>
16. Následně se Zastupitelstvo na svém zasedání dne 15. 12. 2011 usneslo vydat Vyhlášku 18/2011, která s účinností od 1. 1. 2012 stanovila, že loterie lze provozovat pouze na místech a v čase uvedených v příloze této vyhlášky – celkem 639 adresních míst. Na území 15 MČ bylo provozování loterií zcela zakázáno. VHP, jejichž provozování bylo povoleno před nabytím účinnosti této obecně závazné vyhlášky, bylo dle jejího § 2 možné provozovat po dobu platnosti vydaného povolení i na místě a v čase neuvedených v příloze k této vyhlášce, a to za podmínek stanovených ve vydaném povolení.
17. Dne 19. 9. 2013 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat Vyhlášku 10/2013<sup>25</sup>, účinnou od 5. 10. 2013<sup>26</sup>. Tato vyhláška stanovila, že loterie mohou být provozovány pouze na místech a v čase uvedených v příloze k této vyhlášce – celkem 313 adresních míst na území 24 MČ, přičemž na území 3 MČ<sup>27</sup> byla do seznamu povolených adresních míst zařazena pouze místa, na nichž se v době přijímání vyhlášky nacházela provozovna typu kasino. Na území zbývajících 33 MČ bylo provozování loterií zcela zakázáno. Součástí Vyhlášky 10/2013 nebylo přechodné ustanovení, proto se možnost provozovat loterie pouze na uvedených adresních místech uplatnila i ve vztahu ke stávajícím povolením k provozování loterií.<sup>28</sup>

---

her) i systém jejich povolování. Pro účely tohoto správního řízení je zachována zkratka „**loterie**“ a pouze v případech, kdy je nutné rozlišovat loterie od hazardních her, je používán i pojem „**hazardní hry**“. Obecné judikatorní a metodické závěry vztahující se k regulaci loterií platí přiměřeně i pro regulaci hazardních her.

<sup>22</sup> Dle ustálené judikatury Ústavního soudu lze § 10 obecního zřízení chápat jako generální klauzuli, která obcím dává široký prostor pro regulaci místních záležitostí veřejného pořádku. Rozdíl je pouze v tom, že dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo možné provozování loterií na některých veřejně přístupných místech zcela zakázat (nyní § 12 zákona o hazardních hrách), zatímco dle § 10 písm. a) obecního zřízení /v případě HMP dle § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze/ lze zakázat určité činnosti pouze na veřejných prostranstvích. Tyto závěry vyplývají jak z citovaného nálezu ÚS 56/10, tak z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011.

<sup>23</sup> Viz § 138 zákona o hazardních hrách.

<sup>24</sup> Obecně závazná vyhláška č. 19/2007, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje (dále též „**Vyhláška 19/2007**“), byla účinná od 1. 1. 2008; viz <https://www.beck-online.cz>.

<sup>25</sup> Viz l. č. 410-420 spisu.

<sup>26</sup> S výjimkou § 4 týkajícího se pravidel pro úpravu vnějšího vzhledu místa, kde jsou loterie provozovány, který nabyl účinnosti dne 3. 11. 2013.

<sup>27</sup> Jednalo se o MČ Praha 1, Praha 3 a Praha 5; viz l. č. 470-501, 507-516 a 541-552 spisu.

<sup>28</sup> Z důvodové zprávy plyne, že záměrem HMP bylo snížit počet míst, na kterých lze loterie provozovat, s účinností nové vyhlášky; viz l. č. 432 spisu.



18. Dne 26. 11. 2015 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat Vyhlášku 10/2015<sup>29</sup>, s účinností od 1. 1. 2016, která novelizovala pouze přílohu Vyhlášky 10/2013 tím, že snížila počet míst, na kterých lze provozovat loterie, z 313 na 101 v 13 MČ. Oproti Vyhlášce 10/2013 byl Vyhláškou 10/2015 rozšířen zákaz provozování loterií i na území dalších 11 MČ.
19. Vyhláška 18/2011, Vyhláška 10/2013 a Vyhláška 10/2015 (dále souhrnně též „**Vyhlášky**“) byly vydány za účinnosti zákona o loteriích.<sup>30</sup>
20. Dne 10. 9. 2020 se Zastupitelstvo na svém zasedání usneslo vydat Vyhlášku 14/2020<sup>31</sup>, účinnou od 1. 1. 2021. Tato vyhláška v § 2 stanovila, že provozování technické hry dle § 42 až 56 zákona o hazardních hrách je na území HMP zakázáno, v § 3 pak stanovila, že provozování živé hry dle § 57 až 60 zákona o hazardních hrách je na území HMP povoleno s výjimkou provozování živé hry na území MČ uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce.

### III. 3 Informace od účastníka řízení

21. Dle HMP nemohlo v případě Vyhlášek dojít k diskriminaci provozovatelů loterií, neboť v MČ s nově uplatňovanou nulovou tolerancí nemohl loterie provozovat žádný z provozovatelů a v ostatních MČ došlo k nediskriminačnímu omezení podnikatelských aktivit v návaznosti na přijatá a předem známá pravidla. Místa povolená Vyhláškami byla konkretizována adresou, nikoliv provozovnou či provozovatelem loterií a žádnému provozovateli nebylo uděleno výhradní právo k poskytování služeb (loterií).<sup>32</sup>

#### *Vyhláška 18/2011 (účinná od 1. 1. 2012)*

22. Cílem regulace počtu míst ve Vyhlášce 18/2011 bylo omezení dostupnosti loterií z důvodu ochrany občanů HMP před vznikem závislosti na hraní loterií a omezení jejich negativního vlivu, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a předcházení záporných jevů spojených s jejich hraním, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Tento cíl byl realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie provozovány, aby negativní důsledky byly v co největší míře omezeny.<sup>33</sup>
23. Výběr míst byl dle HMP ve vztahu k tomuto cíli regulace proporcionální a byl proveden na základě předem známých *Principů provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy* (dále jen „**Principy 2008**“), zveřejněných na internetových stránkách HMP.<sup>34</sup>
24. Jedním z bodů Principů 2008 byl tzv. *teritoriální princip*, dle kterého *Provozování VHP nesmí být v rozporu s § 17 odst. 11 zákona o loteriích*.<sup>35</sup> *Rada doporučuje, aby VHP nebyly rovněž umístovány*

---

<sup>29</sup> Viz I. č. 140-144 spisu.

<sup>30</sup> Na základě zmocnění dle § 44 odst. 3 písm. d) zákona o hlavním městě Praze /v některých případech i dle písm. a)/ a dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

<sup>31</sup> Obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy (dále jen „**Vyhláška 14/2020**“); viz I. č. 1695-1697 spisu. Vyhláška 14/2020 byla vydána podle § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze a podle § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

<sup>32</sup> Viz I. č. 24-28, 48, 999 a 1502-1506 spisu.

<sup>33</sup> Viz I. č. 1345-1374 spisu.

<sup>34</sup> Schválené usnesením Rady č. 471 ze dne 22. 4. 2008; viz I. č. 1349 spisu.

<sup>35</sup> Tj. provozování VHP nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov.

- 1) v nemovitostech, které jsou majetkem obce;
  - 2) do prostor, jejichž vchod je vzdálen méně než 100 m od vchodů do mateřských, základních a středních škol a domovů dětí a mládeže a souvisejících ubytovacích zařízení (internátů);
  - 3) do prostor, jejichž vchod je vzdálen méně než 50 m od vchodů do budov, kde má sídlo Magistrát města a úřady městských částí.
- Vzdálenost uvedenou v bodech 2) a 3) je nutno posuzovat s přihlédnutím k místním podmínkám.

25. Dalšími body Principů 2008 pak byly provozní princip<sup>36</sup> a princip zvláštního významu lokality<sup>37</sup>.
26. Principy 2008 byly přijaty jako vodítko pro MČ při přípravě návrhu regulační vyhlášky a pro provozovatele byly návodem, jak zajistit snížení negativních jevů provázejících provozování VHP.<sup>38</sup> Principy měly doporučující charakter; vyjma části navázané na zákon o loteriích (§ 17 odst. 11).<sup>39</sup>
27. K teritoriálnímu principu HMP uvedlo, že jeho zavedení bylo důležité např. z důvodu, aby děti navštěvující základní či mateřské školy procházející okolo provozovny s loteriemi nelákalo vstoupit dovnitř.<sup>40</sup> Tento princip se předně týkal lokalizace provozovny s odkazem na povinnost respektovat zmíněné ustanovení zákona o loteriích (ve znění platném do 31. 12. 2011), a byl dále doplněn o doporučení neumísťovat provozovny v dalších typech budov a prostor či do určité vzdálenosti od nich, přičemž tuto vzdálenost bylo nutno posuzovat vždy s přihlédnutím k místním podmínkám. Dle HMP je nutné místními podmínkami rozumět rozličnou strukturu území jednotlivých MČ, které se liší rozlohou, počtem a hustotou obyvatel.<sup>41</sup>
28. HMP uvedlo, že pomocí Vyhlášky 18/2011 výrazně omezilo počet loterií, jakož i počet míst, kde byly provozovány, což bylo jeho dlouhodobým cílem.<sup>42</sup> Rada v Principech 2008 doporučila, aby VHP nebyly provozovány v nemovitostech, které jsou ve vlastnictví HMP.<sup>43</sup> Vzhledem

---

<sup>36</sup> Jednalo se o 13 opatření (týkajících se zejména vzhledu provozovny, zabezpečení a kontroly hraní loterií) vedoucích ke snížení nežádoucích jevů, které provázejí provozování VHP.

<sup>37</sup> V případě, že uplatnění teritoriálního ani provozního principu nezajistí odstranění přetrvávajících nežádoucích jevů v některé lokalitě, která je svým charakterem a určením vnímána jako oblast zvláštního významu, Rada doporučila, aby jednotlivé MČ vymezily konkrétní lokalitu nebo lokality, na kterých je s ohledem na jejich charakter a prioritní význam užívání provozování loterií nežádoucí.

<sup>38</sup> Viz l. č. 1648 spisu.

<sup>39</sup> Ačkoliv Principy 2008 hovoří pouze o VHP (v době, kdy byly vytvořeny, totiž nemohla obec regulovat druhy loterií jako např. interaktivní videoloterní terminály – dále též „IVT“ – či jiná technická zařízení povolená Ministerstvem financí), Vyhláškou 18/2011 HMP regulovalo zákonem o loteriích vymezené loterie, a tedy regulace učiněná s uplatněním Principů 2008 dopadala i na jiné druhy loterií než jen VHP.

<sup>40</sup> Viz l. č. 1504 spisu.

<sup>41</sup> Na území řady MČ se nachází výstavba činžovních, panelových domů či kombinovaná zástavba charakterizovaná vysokou kumulací osob. V některých částech je zástavba složena výhradně z rodinných domů a kumulace osob je zde zcela minimální. Některé části jsou dále tranzitní, anebo se na jejich území vyskytuje více pracovních příležitostí, čímž se kumulace osob rovněž zvyšuje. Vyšší kumulace osob v zahuštěné zástavbě některých MČ znamená i vyšší počet tzv. chráněných budov např. školských a zdravotnických zařízení, zařízení sociální péče, objektů církví apod. V praxi tedy HMP posuzovalo, zda nejde např. o frekventovanou přístupovou cestu ke škole nebo k jiné chráněné budově. Pokud se však adresní místo nacházelo ve vzdálenosti menší než 100 m od chráněných budov s tím, že bylo odděleno např. vodním tokem, který nešlo překonat, nebyl ani výskyt adresního místa ve vzdálenosti menší než 100 m důvodem pro jeho vyřazení z vyhlášky. Viz l. č. 1649 a 1666 spisu.

<sup>42</sup> Viz l. č. 1372 spisu.

<sup>43</sup> HMP uvedlo, že neeviduje seznam adresních míst, která nebyla z důvodu výskytu provozovny v nemovitosti vlastněné HMP do Vyhlášky 18/2011 zařazena, i když měla vydáno povolení k provozování loterií; HMP eviduje pouze seznam míst,



k doporučujícímu charakteru tohoto kritéria však mohla dle HMP i nadále v seznamu povolených míst zůstat místa, která se nacházela v nemovitostech ve vlastnictví či spoluvlastnictví HMP, o jejichž nezařazení do Vyhlášky 18/2011 nebylo příslušnou MČ požádáno.<sup>44</sup>

29. Z důvodu značného výskytu loterijních provozoven v budovách společnosti Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (dále jen „**Dopravní podnik**“), jíž je HMP zřizovatelem, Zastupitelstvo již před účinností Vyhlášky 18/2011 vydalo usnesení obsahující požadavek na projednání neumístování heren do těchto nemovitostí.<sup>45</sup> Rada na základě usnesení<sup>46</sup> požádala generálního ředitele Dopravního podniku o ukončení všech nájemních smluv na nebytové prostory v těchto objektech, v nichž byly provozovány VHP i IVT, a to do 31. 12. 2009.
30. HMP byla v rámci státního dozoru prováděna místní šetření v příslušných provozovnách a jejich okolí, která vycházela ze zasílaných stížností občanů, z výjezdů městské policie i Policie České republiky, a taktéž z iniciativy Magistrátu města kontrolovat dodržování Principů 2008. Ačkoliv tyto měly pouze doporučující charakter, byly tedy právně nevymahatelné, byly MČ, městskou policií a Magistrátem města aplikovány již od jejich schválení a v rámci místních šetření a kontrol bylo jejich dodržování s provozovateli pravidelně konzultováno. Principy 2008 byly vždy posuzovány s přihlédnutím k místním podmínkám a ke specifickým dané lokality, konečné posouzení jejich objektivního aplikování však náleželo HMP, a to v rámci vyhodnocení návrhů MČ vzešlých z připomínkového řízení. Před zahájením připomínkového řízení k návrhu Vyhlášky 18/2011 byly navíc MČ upozorněny na povinnost respektovat Principy 2008.<sup>47</sup>
31. V rámci připomínkového řízení byly vyhodnoceny připomínky odborů Magistrátu města, městské policie, Ministerstva vnitra, MČ a veřejnosti. K návrhu Vyhlášky 18/2011 se vyjádřilo celkem 33 MČ, z nichž 26 uplatnilo připomínky a žádalo o doplnění adresních míst. Ačkoliv cílem regulace bylo omezit počet loterijních zařízení, snížit dostupnost loterií a tím omezit negativní důsledky s nimi spojené, HMP v ojedinělých případech odůvodněným návrhům jednotlivých MČ na zařazení míst vyhovělo. V této souvislosti z důvodové zprávy k Vyhlášce 18/2011 plyne, že na základě doručených připomínek MČ se doporučuje mimo jiné schválení vyřazení všech míst navržených k vyřazení MČ z přílohy obecně závazné vyhlášky a ve většině případů vyhovění návrhům na zařazení nových míst do přílohy této vyhlášky (ačkoliv není žádoucí) s ohledem na omezený počet žádostí o doplnění těchto míst.<sup>48</sup>
32. HMP také uvedlo, že v souvislosti s přípravou a připomínkovým řízením k Vyhlášce 18/2011 neobdrželo od provozovatelů loterií žádnou žádost o zařazení zcela nového místa, které nikdy dříve nebylo součástí regulační obecně závazné vyhlášky, v případě zájmu by však zájemci o provozování loterií měli možnost se svou žádostí jak na MČ, v níž by zamýšleli loterie provozovat, tak na HMP. MČ by posuzovala, zda je žádost v souladu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích a Principy 2008, žádný jiný postup pro nakládání s případnými novými žádostmi zaveden nebyl.<sup>49</sup>

---

kteřá byla z návrhu této vyhlášky na základě požadavků MČ vypuštěna, nebo do něho nebyla vůbec zařazena, jednalo se o 19 míst v 7 MČ. Viz l. č. 1665 spisu.

<sup>44</sup> Viz l. č. 1666 spisu.

<sup>45</sup> Usnesení ze dne 23. 4. 2009; viz l. č. 1373 spisu.

<sup>46</sup> Usnesení ze dne 13. 10. 2009; viz l. č. 1374 spisu.

<sup>47</sup> Dopisem ředitele Magistrátu města ze dne 8. 4. 2011; viz l. č. 1648-1649 spisu.

<sup>48</sup> Viz l. č. 1538 spisu.

<sup>49</sup> Viz l. č. 1505 spisu.

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

33. Vyhláška 10/2013 sledovala totožný cíl regulace počtu míst jako Vyhláška 18/2011, tedy omezení dostupnosti loterií. V HMP doloženém dokumentu *Programové prohlášení Rady hlavního města Prahy pro volební období 2014-2018* je dále obsažen záměr HMP postupně zavést nulovou toleranci na celém jeho území.<sup>50</sup>
34. Ke kritériím výběru adresních míst povolených Vyhláškou 10/2013 HMP uvedlo, že byla součástí závazných Pravidel 2013<sup>51</sup>, která byla zveřejněna na internetových stránkách HMP při zahájení připomínkového řízení jako povinná součást důvodové zprávy, a proto byla dle HMP předem známá. Pravidla 2013 obsahovala následující body:
1. *Na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance);  
nebo*
  2. *Na území městské části budou vybrána místa, a to označením názvu ulice a konkrétního čísla popisného a orientačního nebo evidenčního (pokud není číslo orientační přiděleno), anebo označením katastrálního území a číslem parcelním (pokud toto místo není možné určit číslem popisným a orientačním), ve kterých je možné loterie provozovat, a to za podmínky, že:*
    - a) *Místo je:*
      - i. *kasinem nebo hernou, jak tyto pojmy definuje zákon o loteriích, nikoliv provozovnou se zvláštním provozním režimem (např. pohostinským nebo restauračním zařízením);  
nebo*
      - ii. *kasinem, nikoliv však hernou nebo provozovnou se zvláštním provozním režimem;  
Je na uvážení městské části, zda na svém území umožní provoz loterií pouze v kasinech nebo v kasinech i hernách.*
    - b) *Místo mělo k datu 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií;*
    - c) *Byla na tomto místě v období od 27. 3. do 29. 3. 2013 (dle šetření Odboru daní poplatků a cel Magistrátu města, případně městské části) skutečně umístěna provozovna, která loterie provozovala;*
    - d) *Místo není problematické, to znamená, že je v něm dodržován veřejný pořádek, a že v jeho okolí nedochází ke zvýšenému výskytu trestné činnosti; a*
    - e) *Místo se nenachází v blízkosti školy, školských zařízení, zařízení zdravotní a sociální péče, budov, ve kterých je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností apod.*
  3. *Městská část může navrhnout zařazení nového místa, na kterém budou provozovány loterie v kasinu, náhradou za jiné místo při současném zachování absolutního počtu míst kasin, platného k datu 1. 1. 2013. Nové místo musí splňovat pravidla uvedená pod bodem 2 písm. d) a e).*
35. K datu povolení k provozování loterií HMP rozvedlo, že jeho snahou bylo zohlednit aktuální situaci a umožnit, aby se mezi adresní místa, kde lze provozovat loterie, dostala za předpokladu splnění kritérií všechna místa, na kterých již byly loterie povoleny a provozovány. Převážná část VHP byla v té době povolena na kalendářní rok, datum 1. 1. 2013 tedy představovalo první den,

<sup>50</sup> Viz I. č. 37-41 spisu.

<sup>51</sup> Pravidla 2013 byla připravována začátkem roku 2013 a přijata dne 7. 5. 2013; viz I. č. 48 spisu.

v němž měli soutěžitelé vydána platná povolení.<sup>52</sup> MČ a HMP provedly v březnu 2013 místní šetření za účelem zmapování aktuálního stavu provozoven na území HMP, tzn. ověření využívání vydaných povolení k provozování loterií ze strany provozovatelů. V případě zjištění neprovozování loterií bylo místo ze seznamu povolených míst vyřazeno.

36. Při hodnocení kritéria *místo není problematické*, tzn. zda je v něm a jeho okolí dodržován veřejný pořádek a nedochází v jeho okolí ke zvýšenému výskytu trestné činnosti, vycházelo HMP z podkladů MČ vytvořených na základě sdělení městské policie, případně Policie České republiky, a rovněž ze stížností obyvatel. MČ se primárně zaměřovaly na dodržování veřejného pořádku a výskyt trestné činnosti; hodnocení se tedy opíralo o evidované přestupky a zásahy – výjezdy městské policie, na základě čehož místa, u nichž bylo evidováno opakované narušování veřejného pořádku či výskyt trestné činnosti, nebyla do seznamu povolených míst zařazena. Z dopisu starostům MČ plyne, že odůvodnění návrhu nezařazení adresního místa podle tohoto kritéria musí být objektivně doložitelné, například vyjádřením Policie České republiky či městské policie o zvýšeném výskytu kriminality v okolí provozovny, o opakovaných výjezdech policie apod.<sup>53</sup>
37. Kritérium týkající se chráněných budov dle HMP navazovalo na § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění platném do 31. 12. 2011, jenž neumožňoval provoz loterií do 100 m od vymezených chráněných budov, pokud tuto vzdálenost stanovila obec ve své obecně závazné vyhlášce. Zahrnutí kritéria blízkosti chráněných budov do Pravidel 2013 doporučila Komise, neboť se jevílo z důvodu ochrany předmětných budov jako žádoucí. Jednalo se navíc o aplikovanou praxi, která byla provozovatelům vzhledem k uvedenému ustanovení známá ještě před účinností Pravidel 2013. Definice samotné blízkosti v podobě počtu metrů nebo vizuálního kontaktu mezi chráněnou budovou a provozovnou loterií byla ponechána na jednotlivých MČ, přičemž vzdálenost byla chápána relativně, a to zejména ve vztahu k hustotě zástavby. Hodnocení splnění tohoto kritéria bylo ponecháno jednotlivým MČ, které mohly přihlédnout k místním podmínkám, byly však upozorněny, že výběr míst nesmí být vůči provozovatelům diskriminační a musí být zdůvodněn. Nesplnění tohoto kritéria bylo důvodem nezařazení místa do Vyhlášky 10/2013.<sup>54</sup>
38. Určený (absolutní) počet kasin byl dle HMP zcela proporcionální z důvodu únosnosti tohoto typu podnikání na území HMP,<sup>55</sup> přičemž přiměřeného snížení počtu míst, na kterých lze loterie v kasinech provozovat, bylo dosaženo na základě nedoplnění míst v případě MČ, které zavedly nulovou toleranci.<sup>56</sup> Důvodem, pro který bylo možné navrhnout zařazení nového místa, na němž budou provozovány loterie pouze v kasinu a nikoliv v hernách, byt Vyhláška 10/2013 provozování

<sup>52</sup> Při jinak zvoleném dřívějším datu (např. 31. 12. 2012) by byli ze seznamu povolených míst předem vyřazeni provozovatelé, kteří disponovali později platným povolením (od 1. 1. 2013), a naopak by mohli zůstat ti, kteří by již v roce 2013 povolením nedisponovali. Pokud by bylo stanoveno pozdější datum (např. 1. 3. 2013), nebylo by možné tento výběr dle HMP objektivně odůvodnit.

<sup>53</sup> Dopis radního HMP ze dne 7. 5. 2013; viz l. č. 1001-1002 spisu.

<sup>54</sup> Viz l. č. 999-1001 spisu.

<sup>55</sup> Dle HMP byl absolutní počet míst kasin, platný k 1. 1. 2013, 160 s tím, že statisticky vycházela jedna provozovna s povolenými sázkovými hrami v kasinech na 7 500 obyvatel HMP. Viz l. č. 1666-1667 spisu.

<sup>56</sup> HMP k tomu dále uvedlo, že ačkoliv omezilo počet adresních míst, neomezilo počet provozoven kasin, neboť ten byl proměnlivý a závislý výhradně na kapacitě nemovitostí. Na jednom místě tak mohlo být provozováno i několik herních prostor kasin, mohlo v nich tedy podnikat více soutěžitelů. Viz l. č. 1652 spisu.

loterií v hernách umožňovala, byla dle HMP skutečnost, že zákon o loteriích stanovoval diametrálně odlišný (přísnější) provozní režim pro kasino než pro hernu.<sup>57</sup>

39. HMP uvedlo, že Vyhláška 10/2013 vyloučila provozování loterií v provozovnách s tzv. zvláštním provozním režimem, a to z důvodu snadné přístupnosti k herním zařízením v tomto typu provozoven.<sup>58</sup> HMP dále uvedlo, že pokud se s žádostí o výměnu adresního místa, na kterém bylo provozováno kasino, obrátil provozovatel loterií na příslušnou MČ, byla vyhodnocena a následně i se stanoviskem odeslána HMP. HMP není znám případ, že by jej jakákoliv MČ neinformovala o žádosti o výměnu adresních míst, podané provozovatelem loterií.<sup>59</sup>

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

40. Rovněž cíl regulace počtu míst Vyhláškou 10/2015 byl totožný s cílem regulace ve Vyhlášce 10/2013, neboť tuto vyhlášku novelizovala pouze v příloze. Důvodem redukce povolených míst (z 313 míst na 101) bylo další postupné naplňování cíle regulace; primárně ho bylo dosaženo rozšířením počtu MČ, v nichž se uplatňuje nulová tolerance, a dále omezením míst, kde lze loterie provozovat, pouze na místa, na kterých jsou provozována kasina, neboť ve srovnání s hernami představují vhodnější typ provozovny. I pro výběr adresních míst do Vyhlášky 10/2015 platila dříve přijatá Pravidla 2013.
41. Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 26. 11. 2015 plyne, že Zastupitelstvo přijalo pozměňovací návrh Vyhlášky 10/2015, jenž měl za cíl vyloučit možnost provozovat loterie v provozovnách typu herna,<sup>60</sup> s nímž v průběhu jednání vystoupil jeden ze zastupitelů.<sup>61</sup> HMP dále doplnilo, že k rozhodnutí Zastupitelstva ponechat v příloze Vyhlášky 10/2015 pouze kasina nemohlo dojít na základě součinnosti s MČ, neboť nebylo dopředu známo, že bude takový návrh na daném zasedání předložen.<sup>62</sup> Povinnost individuálně informovat MČ o pozměňovacích návrzích předkládaných na jednání Zastupitelstva a tyto s nimi předem projednávat navíc žádá z právních norem neobsahuje; mezi členy Zastupitelstva jsou navíc i představitelé některých MČ, kteří mohou při projednávání vznést případné námitky či podat pozměňovací protinávrh. Vůči rozhodnutí Zastupitelstva zařadit do Vyhlášky 10/2015 pouze kasina následně ani nevyslovila žádná z MČ nesouhlas.<sup>63</sup> K vyloučení možnosti provozovat loterie v hernách došlo na základě Pravidel 2013 stanovujících tři možnosti regulace, a to provozování loterií v hernách i kasinech,

<sup>57</sup> Z důvodové zprávy k Vyhlášce 10/2013 rovněž plyne, že omezení druhu nově vytvořeného místa pouze na kasina je dáno z důvodu přísnějšího režimu provozování loterií v kasinech a tím vyššího práhu ochrany hráčů před negativními vlivy hraní loterií. Viz l. č. 51 spisu.

<sup>58</sup> Z důvodové zprávy k Vyhlášce 10/2013 plyne, že bylo ponecháno zcela v kompetenci MČ, zda na jejich území nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance), nebo budou nějaká místa vybrána a zda na svém území umožní provozování loterií pouze v kasinech nebo v kasinech a hernách. MČ však byla povinna své rozhodnutí HMP zdůvodnit; viz l. č. 51 spisu.

<sup>59</sup> Tato možnost byla provozovateli loterií využita čtyřikrát; žádost o výměnu byla podána na příslušnou MČ, ta ji vyhodnotila a následně postoupila HMP. Po vyhodnocení připomínek byla Zastupitelstvem žádost o výměnu vždy akceptována. Viz l. č. 1338-1339 spisu.

<sup>60</sup> Ačkoliv návrh Vyhlášky 10/2015 obsahoval 215 míst, na nichž se vyskytovaly herny a kasina, v důsledku rozhodnutí Zastupitelstva zařadit pouze kasina bylo následně vyřazeno 91 heren, 21 všech dříve povolených míst v Praze 4 (v důsledku absence zdůvodnění výběru adresních míst ze strany této MČ) a dvě místa na základě žádosti Prahy 3. Viz l. č. 1030 spisu.

<sup>61</sup> Viz l. č. 165-198 spisu.

<sup>62</sup> Takový postup je dle HMP v souladu s čl. 13 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Jednacího řádu Zastupitelstva vydaného na základě § 66 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>63</sup> Viz l. č. 1314-1324 spisu.

pouze v kasinech nebo nulovou toleranci provozování loterií. Soutěžitelé o uvedených možnostech věděli již ode dne schválení Pravidel 2013 a měli je tedy brát v potaz. Rozhodnutí o konečné podobě regulace přísluší Zastupitelstvu, které rozhodlo v mantinelech stanovených Pravidly 2013 a bylo k takovému rozhodnutí oprávněno [varianta popsána v bodě 2 písm. a) odst. ii. Pravidel 2013].<sup>64</sup>

42. K bodu 3 Pravidel 2013 HMP uvedlo, že při projednávání návrhu Vyhlášky 10/2015 nebyl dán počet kasin stavem k 1. 1. 2013, ale výběrem adresních míst, na kterých se nacházela kasina, podle aktuálního stavu kasin ke dni 31. 10. 2015, v obou vyhláškách však byl počet kasin totožný (160 kasin). Zastupitelstvo vyšlo z Informativního přehledu Ministerstva financí (dále též „MF“) ke dni 31. 10. 2015<sup>65</sup>, z něhož byla vybrána adresní místa, na nichž byly povoleny sázkové hry v kasinech, kterými byla podmíněna existence kasina. Možnost změnit charakter provozovny z herny na kasino provozovatelům dána nebyla, neboť byl pozměňovací návrh projednán a schválen v jeden den a rovněž by tím byl zmařen účel Vyhlášky 10/2015, jenž spočíval mimo jiné ve zvýšení prahu dostupnosti loterií a snížení rizik a negativních jevů spojených s jejich provozováním.<sup>66</sup>
43. Nad rámec Pravidel 2013 nebyl dle HMP zaveden žádný mechanismus pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců, kteří by loterie chtěli provozovat na místech neuvedených ve Vyhlášce 10/2015. Každá žádost byla vždy posuzována a řešena v intencích Pravidel 2013, MČ mohla navrhnout zařazení zcela nového adresního místa, na němž budou provozovány loterie v kasinu, pouze výměnou za jiné adresní místo, které bylo součástí obecně závazné vyhlášky (dle bodu 3 Pravidel 2013). HMP ani jednotlivé MČ neobdržely žádost o zařazení zcela nového místa, jež není a ani nikdy dříve nebylo součástí regulační obecně závazné vyhlášky, s výjimkou žádostí o výměnu adresního místa. Pokud by však existovali noví zájemci, mohli by se obrátit s žádostmi na dotčenou MČ či HMP. V případě podání žádosti u MČ by ji tato posuzovala z hlediska zákonnosti, tedy zda např. není v rozporu s § 13 zákona o hazardních hrách. Pokud by MČ s žádostí souhlasila, postoupila by ji HMP; konečné rozhodnutí o případném zařazení nového adresního místa do obecně závazné vyhlášky závisí výhradně na rozhodnutí Zastupitelstva. V opačném případě by MČ žádost zamítla v rámci své kompetence, žadatel by však neztratil možnost, pokud by se závěrem MČ nesouhlasil, se následně se svou žádostí obrátit i na HMP.

### III. 4 Informace od MČ

44. Z připomínek jednotlivých MČ k Vyhláškám<sup>67</sup> mj. plyne, že nulová tolerance byla preferována z důvodu, že provozování loterií je spojeno s řadou negativních jevů (negativní dopady na mládež a sociálně slabé rodiny), které je nutné omezit, že je třeba vytvořit bezpečnější prostředí a podmínky pro efektivnější zajištění dodržování veřejného pořádku, či jako výsledek referenda.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Viz l. č. 998-1011 spisu.

<sup>65</sup> Vzhledem k předem neznámému pozměňovacímu návrhu nebylo možné ověřit, zda byla v období od 31. 10. 2015 do 26. 11. 2015 vydána další povolení k provozování sázkových her v kasinu. Jakékoliv jiné datum, od 1. 11. 2015 do 26. 11. 2015, by mohlo být shledáno jako diskriminační vůči některému z provozovatelů; k průběžným aktuálním denním informacím o nově vydaných povoleních MF nemělo HMP přístup.

<sup>66</sup> Viz l. č. 1315-1316 spisu.

<sup>67</sup> Viz l. č. č. 219-332, 470-801, 1548-1613 a 3462-3468 spisu.

<sup>68</sup> Praha 2 rozvedla důvody pro nulovou toleranci, a to že se nachází v historickém centru, v okolí provozoven se koncentrují problémové osoby, všechna náměstí na jejím území jsou buď v Pražské památkové rezervaci, nebo v Pražské památkové zóně, a proto si nepřeje, aby byla tato místa narušována, je zde na relativně malém území vysoká



Jiné MČ upřednostnily možnost provozování loterií na jejich území mj. s odůvodněním, že je snahou regulovat počet těchto míst tak, aby bylo co nejvíce omezeno narušování veřejného pořádku a byly omezeny podmínky pro vzestup případů patologického hráčství a na něj navazující kriminality, či že není žádoucí úplný zákaz loterií, neboť by se hráči přesunuli do okolních MČ, případně přešli na online hraní, či by hrozilo riziko vzniku černých heren; jedním z důvodů bylo i zachování zdroje příjmu do rozpočtu MČ. Některé MČ však žádný důvod nevedly. Z důvodové zprávy např. k Vyhlášce 10/2013 plyne, že MČ, které v rámci připomínkového řízení nezaslaly žádné vyjádření, tzn. nepožádaly o zařazení žádného místa do vyhlášky, vstupují do režimu nulové tolerance.<sup>69</sup>

45. Formu regulace umožňující provozování loterií pouze na místech, kde bylo provozováno kasino, požadovaly jen tři MČ, přičemž Praha 1 také z důvodu, že na kasina jsou kladeny nejpřísnější podmínky pro provoz, nenavštěvují je sociálně slabší obyvatelé a jsou s ohledem na zahraniční hotelovou klientelu součástí služeb turistického ruchu, a také že je tato MČ extrémně exponovaným územím s pohybem enormně většího počtu osob, včetně zahraničních turistů. Vzhledem k tomu, že Praha 4 dle HMP dostatečně nezdůvodnila, proč požaduje z návrhu Vyhlášky 10/2015 vyřadit některá místa s ohledem na jejich lokalitu a negativní dopad hraní loterií v nich, byla v této MČ uplatněna nulová tolerance, a to i přesto, že na jednání Zastupitelstva, na kterém došlo k přijetí Vyhlášky 10/2015, zástupci MČ nadále požadovali částečné umožnění provozování loterií na vybraných adresních místech.<sup>70</sup>

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

46. HMP předložilo Úřadu 25 žádostí o zařazení adresních míst do Vyhlášky 10/2013 a 10/2015. Dalších 19 žádostí týkajících se Vyhlášek Úřad obdržel od 4 z oslovených subjektů a Prahy 5.<sup>71</sup> Jednalo se o žádosti celkem 13 provozovatelů, kteří společně s Prahou 5 požadovali zařazení 39 adresních míst. Žádostem nebylo vyhověno z důvodu, že adresní místo nebylo kasinem (5), z důvodu nulové tolerance na území MČ (6), s odůvodněním, že další změna je možná až novelou (3) nebo bylo pouze sděleno, že je rozhodnutí na HMP<sup>72</sup> (1). V případě 12 žádostí Úřad nedisponuje důvodem, pro který jim nebylo vyhověno, ve 4 případech bylo subjektům sděleno, že se HMP bude jejich žádostí zabývat.

### III. 6 Shrnutí

47. HMP je oprávněno vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž ve vztahu k regulaci loterií je toto zmocnění upraveno zákonem o loteriích, později zákonem o hazardních hrách. Na jejich základě vydávalo HMP v posuzovaném období Vyhlášky s cílem postupně omezovat dostupnost loterií.

---

koncentrace objektů občanské vybavenosti a vymezení chráněných zón okolo těchto budov určením konkrétní vzdálenosti je velmi složité s ohledem na hustotu těchto objektů. MČ navíc dlouhodobě zastává tento postoj a je toho názoru, že hraní loterií vede ke vzniku gamblerství.

<sup>69</sup> Viz I. č. 425 spisu.

<sup>70</sup> Viz I. č. 197 spisu.

<sup>71</sup> Z těchto 44 žádostí se 14 týkalo adresního místa, se kterým bylo spojováno buď narušování veřejného pořádku, nacházelo se v blízkosti chráněné budovy nebo na něm byla provozována se zvláštním provozním režimem. Tyto žádosti Úřad nebral v potaz (srov. I. č. 3660). Z relevantních žádostí se 3 týkaly Vyhlášky 18/2011, 11 Vyhlášky 10/2013 a 16 Vyhlášky 10/2015. Viz I. č. 802-903, 1164-1165, 1336-1339, 1748, 2917-2935, 2982-2983, 2990-2991 a 2993-2994 spisu.

<sup>72</sup> Subjektu v tomto případě odpovídala MČ. Této žádosti bylo ze strany HMP vyhověno.

48. Před schválením Vyhlášek zveřejnilo HMP předem Principy 2008 či Pravidla 2013, které blíže vymezovaly podmínky regulace loterií, včetně výběru míst.
49. Konkrétně se regulace ve Vyhlášce 18/2011 zakládala na volbě mezi dvěma režimy, na možnosti *provozovat loterie na vymezených adresních místech a nulové tolerance*. Vyhláška 10/2013 umožňovala volbu mezi třemi režimy, a to provozování loterií na adresních místech, na nichž se nacházelo *kasino nebo herna* (nebylo možné provozování v provozovnách s tzv. zvláštním provozním režimem), pouze *kasino* či *nulovou tolerancí*. Vyhláška 10/2015 umožňovala provozování již jen na adresních místech, na nichž se nacházelo *kasino*, či *nulovou tolerancí*. Vyhlášky tedy zvýšily počet MČ, na jejichž území bylo provozování loterií zcela zakázáno (z 15 na 33), a na území zbývajících MČ, kde bylo provozování loterií povoleno, snížily počet povolených adresních míst (z 639 na 101).
50. Byť zařazení adresních míst do Vyhlášek je plně v pravomoci HMP (jeho Zastupitelstva), HMP přihlíželo k připomínkám jednotlivých MČ. Pokud jde o žádosti provozovatelů loterií, Vyhlášky ani Principy 2008 nestanovily způsob a lhůty jejich vyřízení, Pravidla 2013 zakotvila pouze možnost zařazení nového místa výměnou za jiné (bez lhůty) a podmínky, které musí splnit.

#### IV. Vymezení relevantních trhů<sup>73</sup>

51. Relevantním trhem se rozumí trh výrobků a služeb, které jsou z hlediska charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zaměnitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území.<sup>74</sup> Relevantní trh je tedy třeba vymezit především z hlediska věcného a geografického.

##### *Relevantní trhy z hlediska věcného*

52. Loterie jsou v provozovnách provozovány především formou tzv. živé hry řízené krupiérem nebo prostřednictvím hracích zařízení, která je možné dle jejich specifikace členit na jednotlivá technická zařízení jako jsou VHP, IVT, elektromechanické rulety nebo lokální loterní systémy. Z hlediska účelu užití živých her a jednotlivých hracích zařízení je lze považovat za vzájemné substituty, neboť živé hry i hrací zařízení z hlediska své funkčnosti využívají u nabízených her stejné či obdobné principy náhodného výsledku, nutnosti vkladu a možnosti výhry.<sup>75</sup> Obdobně jsou provozovány hazardní hry dle zákona o hazardních hrách.
53. Zákon o loteriích umožňoval, aby provozovatel loterií a provozovatel provozovny byli rozdílní soutěžitelé. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb loterií se tak podílely tyto dva typy soutěžitelů, na něž oba mohla dopadat regulační činnost obcí, působily zpravidla samostatně, ale nekonkurovaly si, neboť provozovatelé provozoven nejsou těmi, kteří by nabízeli koncovým zákazníkům služby loterií, ale nabízejí prostor provozovatelům těchto služeb proto, aby je tito mohli nabízet koncovým zákazníkům. V jedné provozovně mohlo po dohodě

<sup>73</sup> V této části sdělení výhrad je zkratka „hazardní hry“ používána jen pro hazardní hry dle zákona o hazardních hrách, tedy nikoliv souhrnně i pro loterie dle zákona o loteriích.

<sup>74</sup> Viz § 2 odst. 2 zákona.

<sup>75</sup> Sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, jejichž povolení není vázáno na konkrétní provozovnu, nelze považovat za součást vymezovaného trhu, neboť mají odlišný charakter, a obec ani není oprávněna je regulovat. Součástí vymezovaného trhu nejsou ani kurzové sázky dle ustanovení § 2 písm. h) zákona o loteriích dostupné v sázkových kancelářích, neboť jejich povolení je sice vázáno na konkrétní místo, avšak mají odlišný charakter (jedná se o sázky na sportovní události či události veřejného zájmu), a obec ani není oprávněna místo, kde vznikne sázková kancelář, stanovit (dle § 21 zákona o loteriích MF v povolení schválí počet a umístění sázkových kancelářů).

s provozovatelem provozovny působit i více provozovatelů loterií. Z uvedeného vyplývá, že tyto služby nejsou vzájemně zastupitelné a jedná se tedy o dva samostatné relevantní trhy, a to „**trh provozování loterií**“ a trh provozování provozoven k účelu provozování loterií (dále též „**trh provozování provozoven**“).

54. Trh provozování provozoven k účelu provozování loterií zahrnuje kasina, herny a pohostinská zařízení a další místa, která splňovala podmínky zvláštního provozního režimu podle § 17 odst. 10 zákona o loteriích.<sup>76</sup> Odlišně jsou upraveny podmínky pro provozování hazardních her v zákoně o hazardních hrách, který, oproti zákonu o loteriích umožňujícímu provozovat loterie ve všech třech výše uvedených typech provozoven, umožňuje provozovat hazardní hry pouze v tzv. herních prostorech, kterými jsou herna a kasino.
55. Dle § 65 odst. 2 zákona o hazardních hrách mohou být v herním prostoru provozovány hazardní hry vždy pouze jedním provozovatelem, kterému byla vydána povolení v souladu s tímto zákonem, tedy povolení základní dle § 86 a násl. zákona o hazardních hrách a povolení k umístění herního prostoru dle § 97 a násl. zákona o hazardních hrách. Vydáním *základního povolení* žadateli dle § 86 a násl. zákona o hazardních hrách MF rozhoduje o udělení oprávnění k provozování konkrétního druhu hazardní hry. K provozování hazardních her bingo, technická hra a živá hra je nutné mít dále povolení k umístění herního prostoru vydávané dle § 97 a násl. zákona o hazardních hrách v přenesené působnosti obce, v jejímž územním obvodu se má herní prostor nacházet. Dle § 98 odst. 1 zákona o hazardních hrách obecní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru při splnění stanovených podmínek, mj. dle písm. c) *nebude-li umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce*. Žadatelem o udělení povolení k umístění herního prostoru může být dle § 97 odst. 3 zákona o hazardních hrách pouze provozovatel, kterému bylo uděleno MF *základní povolení* k provozování příslušné hazardní hry (tj. provozovatel hazardních her). Ustanovení § 86 až 89 (vydávání základního povolení MF k provozování hazardních her) a § 97 až 100 (povolování umístění herního prostoru obecním úřadem) nabyla dle § 141 zákona o hazardních hrách účinnosti dnem jeho vyhlášení, tj. dne 15. 6. 2016.
56. Na uspokojování potřeb spotřebitelů při poskytování služeb hazardních her v herním prostoru se tedy dle zákona o hazardních hrách může podílet pouze soutěžitel, kterému byla vydána obě výše uvedená povolení dle zákona o hazardních hrách (oprávněným z obou povolení může být jen totožný subjekt). Nově tak provozovatel herního prostoru již nemůže v dané provozovně umožnit provozování hazardních her více soutěžitelům podnikajícím se základním povolením v provozování hazardních her; obdobně již nelze provozovat hazardní hry v provozovnách s jiným hlavním účelem užití (hostinská činnost), jako byly restaurace, bary a obdobná zařízení. Dle § 138 zákona o hazardních hrách povolení k provozování loterie vydané podle zákona o loteriích nelze ode dne nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách rozšiřovat, doplňovat nebo prodlužovat dobu jeho platnosti (účinnost tohoto ustanovení zákona o hazardních hrách je od 1. 1. 2017).

---

<sup>76</sup> Zvláštní provozní režim vyžaduje dohled osoby odpovědné za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, kterým je z důvodu zamezení jejich účasti na hře vstup zakázán a) do celého prostoru provozovny, nebo b) do místnosti v provozovně výhradně určené k provozování výherních hracích přístrojů, nebo c) do oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů. Prakticky tak bylo možné umístit herní zařízení (VHP/IVT) i do provozoven s jiným účelem využití, nežli je herna/kasino, a to do pohostinských provozoven, barů apod., při splnění těchto podmínek.

57. Podle právní úpravy v zákoně o hazardních hrách tak musí herní prostor i hazardní hry provozovat *týž soutěžitel a samostatní provozovatelé provozoven* již nemohou na trhu nabízet provozovny k provozování hazardních her jiným subjektům či poptávat od nich provozování hazardních her v jimi provozované provozovně (podobně již není možné, aby provozovatel hazardních her umožnil ve svém herním prostoru provozovat hazardní hry jinému soutěžiteli). Z uvedených důvodů tak již po účinnosti zákona o hazardních hrách nemohlo regulací loterií, resp. hazardních her, obecně závaznou vyhláškou obce dojít k dotčení trhu provozování provozoven. Úřad proto pro období navazující na nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách, **tedy od 1. 1. 2017**, vymezil pouze jeden relevantní trh, na kterém může dojít k narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obce, a to trh provozování hazardních her, jimiž se rozumí technická hra, živá hra, turnaj malého rozsahu a bingo, tj. hazardní hry definované v § 39 až 60 a v § 64 zákona o hazardních hrách, které lze provozovat pouze v herně nebo kasinu,<sup>77</sup> jejichž provozování podléhá regulaci obce dle § 12 zákona o hazardních hrách (dále jen „**trh provozování hazardních her**“).<sup>78</sup> Jde o *týž* relevantní trh, který byl dotčený za účinnosti zákona o loteriích (označený jako trh provozování loterií), jelikož se jedná o provozování těchto druhů her, došlo pouze k formální změně jeho označení v souladu s novou terminologií zákona o hazardních hrách. Zákon o hazardních hrách pak v § 136 uvádí, že loterie upravené v konkrétních ustanoveních zákona o loteriích se považují za hazardní hru podle zákona o hazardních hrách a jeho příslušného ustanovení.<sup>79</sup>
58. Na tom nic nemění skutečnost, že po účinnosti zákona o hazardních hrách docházelo ještě po omezenou dobu k situaci, kdy na území obce působili provozovatelé loterií disponující povolením dle zákona o loteriích, a tedy i provozovatelé provozoven, a zároveň provozovatelé hazardních her disponující povolením dle zákona o hazardních hrách (jež jsou současně jedinými provozovateli provozoven určených k tomuto účelu). Je to dáno tím, že nabytím účinnosti zákona o hazardních hrách nepozbyla platnosti dřívější povolení vydaná obcí či MF dle zákona o loteriích, neboť ustanovením § 136 ve spojení s § 138 odst. 2 zákona o hazardních hrách bylo umožněno, aby provozování loterií dle dřívějších povolení mohlo doběhnout až do doby vypršení platnosti stanovené v povolení (nejdéle však do 31. 12. 2022).<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Resp. v *herním prostoru* definovaném v § 65 a násl. zákona o hazardních hrách a v případě turnajů malého rozsahu *na jiném místě v obci*. V případě turnaje malého rozsahu se jedná ve své podstatě o subkategorii živé hry, která je definována omezenou výší vkladu a počtem účastníků hazardní hry, a v návaznosti na to odlišnou skupinou osob, které se mohou stát provozovateli tohoto druhu hazardní hry, tj. právnické osoby, jejichž předmětem hlavní činnosti není podnikání /§ 6 odst. 3 písm. b) zákona o hazardních hrách/.

<sup>78</sup> Ve vymezeném relevantním trhu nejsou zahrnuty loterie (§ 18 a násl. zákona o hazardních hrách), kursová sázka a totalizátorová hra (§ 27 a násl. téhož zákona), internetová hra (§ 73 a násl. téhož zákona) ani tombola (§ 61 a násl. téhož zákona). Na rozdíl od hazardních her zahrnutých do relevantního trhu mají odlišný charakter (jedná se o loterii nebo sázky na sportovní události či události veřejného zájmu), zároveň obec ani není oprávněna regulovat jejich umístění (místo loterie nebo místo, kde vznikne sázková kancelář) a čas provozu dle § 12 nebo § 97 a násl. téhož zákona a nepodléhají povinnosti být provozovány v herním prostoru (tj. herně nebo kasinu) dle ustanovení § 65 a násl. téhož zákona. Výše zmíněné hazardní hry tak nelze považovat za součást relevantního trhu.

<sup>79</sup> Ustanovení § 136 zákona o hazardních hrách upravuje, jaké typy loterií dle zákona o loteriích odpovídají konkrétním typům hazardních her, tj. bingu, technické hře, živé hře dle zákona o hazardních hrách, přičemž pokud je provozovateli loterií uděleno povolení k provozování některého typu loterie dle zákona o loteriích, pak se považuje za základní povolení k provozování odpovídajícího typu hazardní hry.

<sup>80</sup> Ustanovení § 136 zákona o hazardních hrách, zejména odst. 9, stanoví, že dříve vydaná povolení k provozování loterií, vyjmenovaná v § 136 odst. 1 až 8 téhož zákona, zanikají nejpozději 6 let od nabytí účinnosti tohoto zákona. Dle § 138

59. Úřad tak dospěl k závěru, že relevantní trhy dotčené jednáním HMP lze z hlediska věcného definovat jako dva samostatné trhy, a to **trh provozování loterií/hazardních her** a **trh provozování provozoven** (ten pouze do 31. 12. 2016).

#### *Relevantní trhy z hlediska geografického*

60. Pro vymezení trhů z hlediska geografického je v posuzovaném případě rozhodné, jaké území může být regulací loterií provedenou HMP v obecně závazných vyhláškách dotčeno. HMP Vyhláškami regulovalo provozování loterií/hazardních her a provozoven na celém území HMP. Tato regulace byla přijata HMP centralizovaně pro celé území města. Vydání obecně závazné vyhlášky regulující loterie je v působnosti města samotného a jeho orgán (zastupitelstvo) přijímá rozhodnutí, jakou regulaci a v které části území města nastaví. Z výše uvedených důvodů vymezil Úřad po stránce geografické trh provozování loterií/hazardních her a trh provozování provozoven **územím hlavního města Prahy** (společně dále též „**vymezené relevantní trhy**“).<sup>81</sup>

## **V. Právní posouzení**

61. Skutkovou podstatou přestupku je souhrn typických základních, právně relevantních znaků určitého právního institutu, v daném případě přestupku v oblasti soutěžního práva. Mezi základní (typové) znaky takového přestupku patří subjekt (orgán veřejné správy), subjektivní stránka (odpovědnost orgánu veřejné správy), objekt (narušení hospodářské soutěže) a objektivní stránka (jednání orgánů veřejné správy).

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

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

62. Z hlediska procesního obecně platí zásada tzv. nepravé retroaktivity procesních norem, kdy se nové procesní právo a jeho změny aplikují od data nabytí jeho účinnosti i v řízeních zahájených před tímto datem, přičemž právní účinky dříve učiněných úkonů zůstávají zachovány, pokud přechodné ustanovení pozdější právní úpravy nestanoví něco jiného.<sup>82</sup>
63. Nyní vedené správní řízení bylo zahájeno dne 20. 12. 2018, tj. za účinnosti zákona ve znění zákona č. 262/2017 Sb.<sup>83</sup> Zákon byl později dvakrát novelizován, a to zákony č. 261/2021 Sb. a č. 417/2021 Sb., které nabyly účinnosti 1. 2. 2022. Vzhledem k tomu, že zákon č. 417/2021 Sb. obsahuje přechodné ustanovení, které stanovuje, že se již zahájená řízení dokončí podle předcházejícího znění zákona, postupuje Úřad v daném řízení z hlediska procesního dle zákona ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále též „**ZOHS 261/2021**“).
64. Dle § 25a ZOHS 261/2021, není-li zákonem stanoveno jinak, se postupuje v řízení u Úřadu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), s výjimkou ustanovení výslovně tam uvedených. Toto správní řízení bylo zahájeno podle správního řádu ve znění zákona č. 176/2018 Sb., účinného od 1. 11. 2018. Správní řád byl později

odst. 2 zákona o hazardních hrách se obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích přede dnem nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách považují za obecně závazné vyhlášky dle zákona o hazardních hrách.

<sup>81</sup> S tímto přístupem Úřadu souhlasí i Krajský soud v Brně (dále též „**KS**“), který v bodě 44 rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261, uvedl, že *geograficky relevantní trh je především determinován právě působností a dopadem té které obecně závazné vyhlášky, jenž může zcela autonomně formovat soutěžní prostředí zcela nezávislé na obci jiné.*

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

<sup>82</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) sp. zn. 1 Azs 55/2006 ze dne 25. 7. 2007.

<sup>83</sup> Zákon č. 262/2017 Sb. nabyl účinnosti 1. 9. 2017.



dvakrát novelizován, a to zákonem č. 12/2020 Sb. a zákonem č. 403/2020 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2021; jelikož tato poslední novela neobsahuje přechodné ustanovení, které by stanovilo odlišně účinnost pro již zahájená řízení, je správní řád aplikován v jeho aktuálním znění.

65. V tomto správním řízení Úřad rovněž postupuje podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**přestupkový zákon**“), ve znění zákona č. 261/2021 Sb.,<sup>84</sup> který představuje lex generalis k zákonu, s výjimkou ustanovení výslovně uvedených v § 22b odst. 8 ZOHS 261/2021.

#### *Určení normy pro hmotněprávní posouzení jednání účastníka řízení*

66. Z hlediska hmotněprávního se posuzuje odpovědnost za přestupek podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. Za dobu spáchání přestupku se považuje okamžik jeho dokonání.<sup>85</sup> Posuzované jednání HMP má charakter trvajících přestupku, a to od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018 (viz dále) – dále též „**posuzované období**“.
67. Za dobu trvání nyní posuzovaného přestupku byl zákon v části týkající se jednání orgánů veřejné správy novelizován, a to zákonem č. 293/2016 Sb. (dále též „**novela 293**“), který přinesl v jeho § 19a podrobnější vymezení samotného skutku (odst. 1), ale i částečné vyloučení dozorové pravomoci Úřadu nad činnostmi orgánů veřejné správy (odst. 2), nicméně podstata postihu protisoutěžního jednání orgánů veřejné správy zůstala stejná. Jednání HMP bylo tedy jednáním protiprávním a zakázaným dle všech jednotlivých znění zákona účinných v době jeho trvání.
68. Ke dni ukončení trvání přestupku HMP byl účinný zákon ve znění zákona č. 262/2017 Sb. (dále též „**ZOHS**“). Následně přijaté novely<sup>86</sup> nepřinesly změny, které by byly pro posouzení jednání HMP příznivější (ani výše sankce za přestupek). Úřad proto posuzuje nyní řešené protisoutěžní jednání dle ZOHS, a rovněž dle přestupkového zákona, ve znění zákona č. 173/2018 Sb.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Přestupkový zákon byl po zahájení správního řízení novelizován zákonem č. 285/2018 Sb. a dvakrát zčásti derogován nálezy Ústavního soudu (č. 54/2020 Sb. a č. 325/2020 Sb.), kterými došlo ke zrušení § 112 odst. 2; v tomto správním řízení však nebyla žádná z procesněprávních úprav § 112 odst. 2 přestupkového zákona aplikována, nebyla ani řešena žádná z procesněprávních otázek, které toto ustanovení upravovalo. Dále byl přestupkový zákon novelizován zákony č. 277/2019 Sb. (doposud nenabyl účinnosti), č. 261/2021 Sb., který ruší § 109 přestupkového zákona o využívání údajů z informačních systémů veřejné správy, a č. 417/2021 Sb. Zákon č. 417/2021 Sb. obsahuje přechodné ustanovení, které stanovuje, že se již zahájená řízení dokončí podle předcházejícího znění přestupkového zákona.

<sup>85</sup> Srov. § 2 přestupkového zákona a např. rozsudek NSS sp. zn. 8 Afs 17/2007 ze dne 23. 10. 2008.

<sup>86</sup> Po spáchání přestupku byl zákon novelizován zákonem č. 261/2021 Sb. (zrušení § 21i zákona o využívání údajů z informačních systémů veřejné správy), který obsahuje procesněprávní úpravu, a zákonem č. 417/2021 Sb., který mění odst. 8 a doplňuje odst. 9 do § 22b zákona, podle kterého pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je s ním zahájeno řízení o pokračujícím, trvajícím nebo hromadném přestupku spočívajícím v narušení hospodářské soutěže, i po zahájení tohoto řízení, považuje se toto jednání až do sdělení výhrad za jeden skutek. Úřad má za to, že nelze říct, že uvedené ustanovení je příznivější, neboť v důsledku jeho použití by mohlo dojít k postihnutí delšího časového období, tedy přestupek by mohl být hodnocen jako závažnější, což by mohlo vést i k navýšení pokuty.

<sup>87</sup> Jak již bylo uvedeno výše, po zahájení správního řízení, a tedy dokonání nyní řešeného přestupku, došlo ke změně přestupkového zákona zákonem č. 285/2018 Sb., který přinesl změnu týkající se § 91 přestupkového zákona upravujícího ukládání pokuty příkazem na místě. Pro daný případ není tato změna relevantní. Další změny provedené nálezy Ústavního soudu (viz výše) nebyly pro HMP příznivější, nadto ZOHS obsahuje v § 23 speciální úpravu týkající se zániku odpovědnosti za přestupek. Dále byl přestupkový zákon novelizován zákony č. 277/2019 Sb., který však dosud nenabyl účinnosti, č. 261/2021 Sb. a č. 417/2021 Sb. Zákon č. 261/2021 Sb. ruší § 109 přestupkového zákona a je procesněprávní povahy, zákon č. 417/2021 Sb. přinesl v hmotněprávní úpravě dílčí změny týkající se stavení a přerušení promlčecí doby (§ 32), posuzování povahy a závažnosti přestupku u fyzických osob (§ 38) a omezujících opatření (§52), které rovněž

## V. 2 Zákonná a judikatorní východiska a jiná stanoviska

69. ZOHS v § 1 upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (dále jen „**narušení**“), a to mj. orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy (dále jen „**orgány veřejné správy**“).<sup>88</sup>
70. Dle § 19a odst. 1 ZOHS orgány veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu. Dle § 19a odst. 2 ZOHS Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle § 19a odst. 1 ZOHS, která je a) prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo b) poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu.
71. Již před účinností novely 293 bral Úřad v úvahu zejména, zda (i) orgán veřejné správy vystupuje jako nositel veřejné moci, a (ii) může být úkon orgánu veřejné správy napadnut řádným opravným prostředkem. Za předpokladu, že proti správnímu aktu existovaly řádné opravné prostředky, Úřad vycházel z premisy, že prostor pro jeho zásah je dán zcela výjimečně, jelikož by nebylo účelné, aby vstupoval do instančního přezkumu správních aktů. V případě obecně závazných vyhlášek adresáti předmětného jednání neměli možnost podat opravný prostředek, přičemž v oblasti normotvorné činnosti územní samosprávy se uplatňuje pouze dozorová pravomoc Ministerstva vnitra dle § 106 a § 108 zákona o hlavním městě Praze.<sup>89</sup>
72. Pravomoc Úřadu vykonávat dozor nad tím, zda orgány veřejné správy nenarušují hospodářskou soutěž, byla stanovena s účinností od 1. 12. 2012, a to v § 20 odst. 1 písm. b) zákona.<sup>90</sup> Do současné doby vydal Úřad v nyní řešené oblasti, tj. v protisoutěžních loterijních vyhláškách, již několik pravomocných rozhodnutí.<sup>91</sup> V nich již podrobně a opakovaně popsal postup při posuzování jednání orgánů veřejné správy dle § 19a odst. 1 zákona, na což plně odkazuje a na tomto místě pouze shrnuje následující.
73. Úřad od počátku nabytí své dozorové pravomoci postupoval dle výkladového náhledu k problematice narušení nebo ohrožení hospodářské soutěže orgány veřejné správy, jež shrnul ve svém informačním listu č. 4/2014 (dále též „**Informační list**“).<sup>92</sup> Následně, jelikož se opakovaně zabýval stížnostmi provozovatelů loterií na narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní

---

nejsou pro daný případ relevantní. Po vyhodnocení příznivosti by tak žádná z novějších úprav, resp. znění přestupkového zákona, nebyla pro HMP příznivější.

<sup>88</sup> Viz § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS.

<sup>89</sup> Úřad je pak povinen dle § 19a odst. 4 ZOHS v případě narušení hospodářské soutěže orgánem územní samosprávy při výkonu samosprávy zaslat Ministerstvu vnitra pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže a na jeho žádost mu postoupit i správní spis.

<sup>90</sup> Srov. zákon č. 360/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>91</sup> Srov. např. rozhodnutí Úřadu č. j.: ÚOHS-S0595/2016/VS-37308/2017/830/ESk ze dne 20. 12. 2017 ve věci *statutárního města Karlovy Vary*, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0003/2018/HS-31751/310/MHf ze dne 1. 11. 2018 a v něm uvedené odkazy na další obdobné případy (Bílina, Děčín); viz <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-15723.html>.

<sup>92</sup> Viz <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/informacni-listy/2014.html>; l. č. 3589-3596 spisu.

činnosti obcí, vydal k této problematice Stanovisko, v němž blíže specifikoval principy regulace loterií, které jsou obecně považovány za souladné s pravidly hospodářské soutěže a které by měly významně přispět k transparentnosti regulatorní činnosti obcí a eliminovat prostor pro možnou diskriminaci některých provozovatelů loterií.<sup>93</sup>

74. Ze soutěžního hlediska není považováno za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu loterií na svém území. Takovým opatřením sice pochopitelně dojde k naprostému vyloučení soutěže v dané oblasti, je však plně v mezích zákona a žádné soutěžitele neznevýhodňuje oproti soutěžitelům jiným. K tomuto Ministerstvo vnitra, jakožto orgán kompetentní k dozoru nad samostatnou působností obcí, v *Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce* (dále též „**Právní výklad zákona o loteriích**“)<sup>94</sup> uvádí, že *i přes to, že ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích nevyklučuje možnost obce zakázat provozování některých sázkových her na celém území obce (bylo-li by to např. odůvodněno škodlivostí účasti na takových loteriích a masovým rozšířením takového jevu v obci), je nezbytné, aby obec vždy zvažovala, zda jí zvolená regulace naplňuje princip proporcionality, neboli zda je míra omezení přiměřená konkrétním místním podmínkám. Jinými slovy řečeno, možnost obcí uložit absolutní zákaz provozování loterií uvedených v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neznamena rezignaci na princip proporcionality. I za stávajícího znění zákonného zmocnění jsou obce nadále povinny zvažovat, zda rozsah jimi zvoleného omezení je přiměřený. Tento názor Ministerstvo vnitra zastává i po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách v *Právním výkladu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce* (dále jen „**Právní výklad zákona o hazardních hrách**“).<sup>95</sup>*
75. K narušení soutěže by mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz loterií na svém území toliko omezit, např. tím, že stanoví konkrétní adresy nebo provozovny, na kterých může k provozování loterií docházet. V takovém případě totiž hrozí, že ti soutěžitelé, kteří budou moci na daném trhu i nadále působit, budou zvýhodněni oproti těm, kteří budou nuceni své podnikání ukončit. Pokud by se obec současně rozhodla neumožnit zřízení dalších provozoven loterií na svém území (aniž by pro to měla dostatečně odůvodněnou potřebu takové právní úpravy), mohlo by dojít k *zafixování* situace na trhu a ke značnému zvýhodnění těch soutěžitelů, kteří tam již působí.
76. Pokud se obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační<sup>96</sup> pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná. Ministerstvo vnitra k tomu dále v *Právním výkladu zákona o hazardních hrách* uvádí, že **obecně závazné vyhlášky musí být založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích, což nejen odpovídá [...] ústavním principům státní správy a dobré správy, ale i ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie [...]**. Požadavky na podobu regulace shrnul již dříve Ústavní soud v nálezu ÚS 56/10, ve kterém konstatoval, že *Ve vztahu*

<sup>93</sup> Viz <http://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/hospodarska-soutez/1859-obce-nesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskou-soutez.html>; l. č. 3574-3575 spisu.

<sup>94</sup> Viz <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad.aspx>; l. č. 3597-3601 spisu.

<sup>95</sup> Viz <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-16-4-pravni-vyklad.aspx>; l. č. 3602-3611 spisu.

<sup>96</sup> Za diskriminační nelze považovat např. přístup, kdy obec neumožní provozování loterií v místech, kde docházelo k porušování právních předpisů, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011.

*k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost [...] takové racionální a neutrální důvody předeštit a obhájit.*

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

### V. 3 Posouzení jednání HMP

#### V. 3. 1 Odpovědnost HMP a přičitatelnost protisoutěžního jednání

81. Obec, tedy i HMP, je veřejnoprávní korporací, tzn. veřejnoprávním subjektem, právnickou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování určitých veřejných úkolů (výkon veřejné správy). Dle § 20 odst. 1 přestupkového zákona je pachatelem právnická osoba, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby. Dle § 20 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona se za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen. Dle § 1 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze je HMP samostatně spravováno mj. Zastupitelstvem, které je zároveň oprávněno přijímat ve své působnosti obecně závazné vyhlášky.
82. Lze tedy konstatovat, že v posuzovaném případě byly naplněny podmínky odpovědnosti HMP, neboť k naplnění znaků přestupku došlo jednáním oprávněného orgánu (Zastupitelstva), jehož jednání je přičitatelné hlavnímu městu Praze jako orgánu veřejné správy, který porušil právní povinnost uloženou orgánu veřejné správy, a to při jeho činnosti, v přímé souvislosti s jeho činností.

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

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

#### V. 3. 3 Nenaplnění podmínek dle § 19a odst. 2 ZOHS

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

#### V. 3. 4 Legitimní cíl

86. Úřad konstatuje, že není pochyb o tom, že regulace provozování loterií v obcích je cílem legitimním, což koresponduje i se závěry Ústavního soudu, který v nálezu ÚS 56/10 uvedl, že *je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky*



*akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. [...] Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní.*

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

### V. 3. 5 Narušení hospodářské soutěže

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

#### V. 3. 5. 1 Posouzení obecně závazných vyhlášek

90. Ačkoliv byl výběr adresních míst povolených Vyhláškou 18/2011 proveden ještě před datem, kdy byla rozšířena působnost Úřadu posuzovat obecně závazné vyhlášky, jejich výčet se nezměnil, a to až do účinnosti Vyhlášky 10/2013 (tj. do 5. 10. 2013). Úřad se proto zabývá způsobem regulace loterií v této vyhlášce, kterou HMP uplatňovalo v nezměněné podobě nadále od tohoto data, tedy pouze od 1. 12. 2012.

#### *Vyhláška 18/2011*

91. Regulace loterií ve Vyhlášce 18/2011 spočívala v tom, že loterie bylo možné provozovat pouze na adresních místech a v čase uvedených v příloze Vyhlášky 18/2011, přičemž tento výčet vycházel z Vyhlášky 19/2007 a dále zahrnoval místa, na kterých byly v době přijetí Vyhlášky 18/2011

provozovány hry v kasinech dle § 2 písm. i) zákona o loteriích.<sup>97</sup> S účinností Vyhlášky 18/2011 tak bylo možné provozovat loterie pouze na místech uvedených v její příloze a nikoliv na místech jiných (s výjimkou dobíhajících povolení, viz dále).<sup>98</sup>

92. HMP tak od přijetí Vyhlášky 18/2011 zafixovalo stav provozování loterií na svém území. V důsledku této fixace nemohli provozovatelé působící (či mající zájem působit) na adresních místech neuvedených v příloze Vyhlášky 18/2011 získat navazující či nová povolení k provozování loterií na těchto adresních místech. Stávajícím provozovatelům VHP na místech neuvedených v příloze Vyhlášky 18/2011 bylo umožněno s ohledem na přechodné ustanovení<sup>99</sup> provozovat tento druh loterií až do uplynutí doby platnosti stávajících povolení. Vzhledem k tomu, že se přechodné ustanovení nevztahovalo na povolení k provozování IVT a jiných loterií povolených MF, provozovatelé tohoto druhu loterií působící na adresních místech neuvedených v příloze Vyhlášky 18/2011 je mohli provozovat až do doby zrušení jejich povolení v důsledku nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (dále též „**nález ÚS 6/13**“).<sup>100</sup>
93. Výběr adresních míst byl dle HMP proveden na základě předem známých Principů 2008, které MČ uplatňovaly s přihlédnutím k místním podmínkám a specifikům dané lokality. Konečné posouzení jejich objektivního aplikování však náleželo HMP, a to v rámci vyhodnocení návrhů MČ vzešlých z připomínkového řízení.
94. K Principům 2008 Úřad uvádí, že ačkoliv HMP upozornilo MČ na povinnost je respektovat, na druhou stranu zdůraznilo, že měly pouze doporučující charakter (srov. odst. 26), což také plynulo z jejich textu.<sup>101</sup> Doporučující charakter Principů 2008 vedl k tomu, že si MČ mohly vykládat jejich závaznost rozdílně. Mohlo tedy docházet k situaci (a také docházelo – viz dále), kdy některá z MČ kritérium jako závazné uplatnila a požadovala na jeho základě v rámci připomínkového řízení vyřazení některých adresních míst z návrhu této vyhlášky,<sup>102</sup> zatímco jiná MČ mohla adresní místo, které se nacházelo ve srovnatelné situaci, doporučit k ponechání v této vyhlášce či k němu neuplatňovat žádné připomínky.

<sup>97</sup> V důsledku novely zákona o loteriích provedené zákonem č. 300/2011 Sb. mohla obec regulovat loterie dle ustanovení § 2 písm. i), j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích, pro něž vydávalo povolení MF. Od vydání nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (viz dále) dopadala Vyhláška 18/2011 i na držitele povolení k provozování uvedených loterií získaných před 1. 1. 2012, neboť tento nález zrušil přechodné ustanovení, které stanovilo odloženou účinnost tohoto zákona ve vztahu k držitelům těchto povolení. MF tedy od tohoto data mohlo rušit uvedená povolení, pokud byla udělena pro adresní místa neuvedená na seznamu povolených adresních míst ve Vyhlášce 18/2011.

<sup>98</sup> Níže popsané skutečnosti v této části sdělení výhrad (ohledně dopadů Vyhlášek na provozovatele loterií) se vztahují i na provozovatele provozoven na dotčených adresních místech, jelikož důsledek nemožnosti provozovat loterie dopadá i na ně; jsou tedy rovněž dotčeni, přestože tak není v každém jednotlivém případě zvláště uváděno.

<sup>99</sup> Vyhláška 18/2011 v § 2 stanovila, že *Výherní hrací přístroje, jejichž provozování bylo povoleno před nabytím účinnosti této obecně závazné vyhlášky, lze provozovat po dobu platnosti vydaného povolení i na místě a v čase neuvedených v příloze k této vyhlášce, a to za podmínek stanovených ve vydaném povolení.* Toto přechodné ustanovení neplatilo pro ostatní druhy loterií.

<sup>100</sup> V nálezě Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., jímž zákonodárce odložil v rozporu s ústavně garantovaným právem obcí na samosprávu pravomoc obcí regulovat umístování IVT na svém území, a to až do konce roku 2014; <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-dnes-vyhlasil-nalez-jimz-potvrdil-pravomoc-obci-regulovat-provozovani-hazardu-na-svem-uzemi>. Viz I. č. 3584 spisu.

<sup>101</sup> Z důvodové zprávy k Vyhlášce 18/2011 plyne, že doporučení se vztahovalo na VHP, avšak bylo dále uvedeno, že provozování jiných loterií v těchto nemovitostech není rovněž žádoucí.

<sup>102</sup> Např. Praha 17 a Praha-Kunratice navrhovaly v rámci připomínek nezařazení adres z důvodu vlastnictví HMP.

95. V případě bodu 1 teritoriálního principu tak ve výsledku zůstala i nadále v seznamu povolených adresních míst místa, která se ve vlastnictví či spoluvlastnictví HMP nacházela. Uvedené potvrzují i informace od Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu, ze kterých plyne, že HMP ke dni přijetí Vyhlášky 18/2011 (tzn. 15. 12. 2011) bylo vlastníkem či spoluvlastníkem nemovitostí na 29 adresách, které byly součástí přílohy Vyhlášky 18/2011.<sup>103</sup> Důsledné a jednotné uplatnění tohoto kritéria však nebylo zajištěno ani na území jednotlivých MČ.<sup>104</sup>
96. Nad rámec Principů 2008 HMP také doporučilo, aby loterie nebyly provozovány nejen v nemovitostech ve vlastnictví HMP, ale i v budovách Dopravního podniku. Z připomínek MČ či z důvodové zprávy k Vyhlášce 18/2011 plyne, že některá adresní místa skutečně nebyla z tohoto důvodu do této vyhlášky zařazena, a tedy na nich ani nebylo možné v posuzovaném období loterie provozovat. HMP vyřadilo místa, která se nacházela v prostorách metra ve 2 MČ (v Praze 9 místa 3 a v Praze 13 místo 1), a nevyhovělo návrhu 2 MČ (Praha 4 a Praha 9) zařadit 3 místa nacházející se v prostorách metra z důvodu vysoké kumulace osob, včetně mladistvých, a rizika narušení veřejného pořádku, nicméně tak neučinilo důsledně ve všech případech.<sup>105</sup> HMP tedy tímto postupem v některých případech znemožnilo provozování loterií na adresních místech nacházejících se v tomto typu prostor, zatímco na jiných místech tohoto typu je bylo umožněno nadále provozovat.
97. V některých případech nebyla do přílohy Vyhlášky 18/2011 zařazena adresní místa, na kterých byly provozovány pouze IVT. Jednalo se například o 14 adresních míst ve 3 MČ, u nichž pro zde umístěné provozovny nebylo požádáno o povolení k provozování VHP (disponovaly pouze povolením k provozování IVT).<sup>106</sup> HMP tak v posuzovaném období diskriminovalo provozovatele působící na těchto místech, neboť obec byla oprávněna regulovat tento druh loterií od 1. 1. 2012, a tedy v důsledku nezařazení těchto adresních míst nemohli provozovatelé zde působící získat po

<sup>103</sup> Ve vlastnictví HMP byla i ke dni 1. 12. 2012. Například bylo zařazeno 11 adres v Praze 14, na kterých se nacházely budovy ve vlastnictví či spoluvlastnictví HMP, je tedy zřejmé, že tato MČ Principy 2008 závazně neuplatnila. Viz I. č. 3527-3559 spisu. Na stranu druhou, např. adresní místo Křížíkova 255/7 na území Prahy 8 nebylo do přílohy Vyhlášky 18/2011 zařazeno, neboť provozovna loterií byla umístěna v nemovitosti, která byla majetkem obce. Tento důvod pro nezařazení adresního místa do Vyhlášky 18/2011 uvedlo i HMP; viz I. č. 3316d spisu.

<sup>104</sup> Ke stejnému závěru dospěl i NSS v rozsudku ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 78/2018 – 62. Jednalo se např. o adresní místo Těšínská 600/4 v Praze 8 (viz informace od Katastrálního úřadu pro HMP), které bylo do Vyhlášky 18/2011 zařazeno, ačkoliv se rovněž (stejně jako adresní místo Křížíkova 255/7) nachází v Praze 8. Obdobná situace nastala i na území Prahy 10, neboť bylo vyškrtáno 11 adres z důvodu vlastnictví zde umístěných budov HMP, ačkoli na dalších 3 místech Prahy 10 (Mrštíkova 2450/1, U Vesny 1270/7 a Vršovická 840/42 – viz informace od Katastrálního úřadu pro HMP) bylo nadále možné provozovat loterie v budovách ve vlastnictví či spoluvlastnictví HMP. Viz I. č. 1578-1580 spisu. Samo HMP poukázalo na rozdílný přístup v Praze 7, neboť ve vyhlášce ponechalo adresní místo Milady Horákové 384/83, které bylo v jeho spoluvlastnictví (viz I. č. 3499 spisu), oproti jiným místům, která však ze shodných důvodů byla v téže MČ vyřazena (viz I. č. 3502 spisu).

<sup>105</sup> Příkladem je ponechání adresního místa Českomoravská 3278/3 v Praze 9 nacházejícího se v objektu Dopravního podniku; viz I. č. 149 spisu. Uvedené potvrzuje i důvodová zpráva k Vyhlášce 10/2013, ze které plyne, že loterie byly i po přijetí Vyhlášky 18/2011 nadále provozovány v objektech metra v několika MČ; viz I. č. 425 spisu. Rovněž Stenozápis ze zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 15. 12. 2011 obsahuje zmínku, že v návrhu Vyhlášky 18/2011 jsou uvedena 3 místa v prostorách metra, tedy existovalo povědomí o tom, že ve Vyhlášce 18/2011 budou uvedena i adresní místa v rozporu s kritérii, která byla vůči jiným adresním místům uplatněna; viz I. č. 1525 spisu.

<sup>106</sup> Pouze tím bylo HMP zdůvodněno nezařazení těchto adres, konkrétně Holečkova 1146/40, Nádražní 893/46 a Plzeňská 2575/208 v Praze 5, Argentinská-Benzína, Dělnická 464/49, Heřmanova 596/59, Komunardů 1047/17, Korunovačnická 979/21, Milady Horákové 687/10, Ortenovo náměstí 1524/36, Ostrov Štvanice 1125 a Partyzánská 380 v Praze 7 a Seydlerova 2149/7 a Nušlova 2515/4 v Praze 13. Viz I. č. 3498-3505 spisu.

datu přijetí Vyhlášky 18/2011 nová povolení k provozování loterií; stávající povolení k provozování IVT začalo MF po přijetí nálezu ÚS 6/13 postupně rušit. HMP přitom nestanovilo žádné kritérium, ze kterého by plynula nemožnost provozovat IVT na území HMP.<sup>107</sup>

98. S ohledem na doporučující charakter Principů 2008 nemohl případný zájemce o provozování loterií sám s jistotou vyhodnotit, zda bude adresní místo, na kterém má zájem loterie provozovat, do obecně závazné vyhlášky zařazeno či nikoliv.
99. Z důvodu nedůsledné a nejednotné aplikace Principů 2008 ze strany některých MČ tak mohlo dojít ke zvýhodnění provozovatelů na adresních místech na území těchto MČ, a to na úkor provozovatelů, jejichž adresní místa se nacházela na území MČ, které Principy 2008 závazně uplatnily.
100. HMP současně nemělo zaveden předem žádný postup (či mechanismus) pro nakládání s případnými novými žádostmi soutěžitelů, kteří by zamýšleli vstoupit na místa neuvedená ve Vyhlášce 18/2011 (krom toho, že se mohli obrátit se svou žádostí buď na MČ, nebo HMP, přičemž žádost by byla posuzována dle zákona o loteriích a Principů 2008).<sup>108</sup> HMP rovněž nestanovilo, v jakých konkrétních lhůtách by žádosti o provozování loterií na území města posuzovalo. Zda a jak konkrétně bude takové posouzení učiněno přitom jasně neplynulo ani z Principů 2008. Současně je zřejmé, že k podání takové žádosti došlo.<sup>109</sup>
101. Úřad tedy shrnuje, že *zafixování* míst (povolení provozování loterií na konkrétních adresních místech) ve Vyhlášce 18/2011, na nichž se nacházejí provozovny k určitému datu, za situace, kdy HMP nestanovilo (kumulativně) objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr těchto míst a nenastavilo ani žádný postup pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování loterií na území HMP, působí diskriminačně, neboť značně zvýhodňuje soutěžitele, kteří na vymezených relevantních trzích v dané době již působili. Současně vstup nového zájemce na místo neuvedené ve Vyhlášce 18/2011 mohl být umožněn pouze na základě změny této vyhlášky. Ke změně v seznamu adresních míst, na kterých je provozování loterií povoleno, však došlo až přijetím Vyhlášky 10/2013. Po dobu účinnosti Vyhlášky 18/2011 (v posuzovaném období od 1. 12. 2012) tedy nebyl umožněn vstup na vymezené relevantní trhy dalším (i potenciálním) zájemcům o provozování loterií na území HMP. Uvedeným jednáním tak HMP narušilo hospodářskou soutěž.

#### *Vyhláška 10/2013*

102. Stanovení adresních míst v příloze Vyhlášky 10/2013, pokud nebyla zvolena nulová tolerance, mělo být provedeno na základě předem známých Pravidel 2013, která stanovila, že je na MČ, zda na svém území umožní provoz loterií pouze v *kasinech* nebo v *kasinech* i *hernách* /bod 2 písm. a) Pravidel 2013/. Pokud se MČ rozhodla umožnit provozování loterií pouze v kasinech, došlo

<sup>107</sup> Z připomínek Prahy-Zličín navíc plyne, že požadovala zařazení adresních míst, na kterých fungovaly herny s IVT, a HMP tato adresní místa do přílohy Vyhlášky 18/2011 zařadilo. Viz l. č. 1612-1613 spisu.

<sup>108</sup> HMP uvedlo, že v rámci připomínkového řízení k návrhu Vyhlášky 18/2011 neobdrželo žádosti provozovatelů loterií o povolení dalšího adresního místa (případně jiné, obdržené po přijetí této vyhlášky, nejsou z důvodu uplynutí lhůty pro jejich uchování k dispozici); viz l. č. 1505 spisu.

<sup>109</sup> Úřad disponuje informací od jedné společnosti, která již dne 19. 12. 2011 žádala Prahu 11 o zařazení adresního místa Blažimská 1781/4, kde společnost provozovala kasino, do Vyhlášky 18/2011, neboť v ní není obsaženo, i když v jejím návrhu bylo. Byť byla žádost podána před začátkem páchní přestupku (1. 12. 2012), k jejímu vyřízení nedošlo ani po tomto datu za účinnosti Vyhlášky 18/2011, a to právě i v důsledku absence lhůty stanovené HMP pro vyřízení takových žádostí.

v rámci připomínkového procesu k tomu, že do přílohy k Vyhlášce 10/2013 byla zařazena pouze ta adresní místa, na kterých bylo v době přijímání této vyhlášky povoleno provozování sázkových her v kasinu. Tuto variantu regulace zvolily 3 MČ.<sup>110</sup>

103. Vyhláška 10/2013 však nikde nestanovila možnost provozování loterií v uvedených MČ pouze v kasinech, tento parametr byl použit jen pro zařazení adresních míst do její přílohy, ale již nebyl nijak promítnut do jejích ustanovení. Při tvorbě seznamu adresních míst do něj byla zařazena pouze adresní místa, kde byla provozována kasina, nicméně v budoucnu mohly na těchto místech vzniknout herny. V případě, že by na adrese povolené obecně závaznou vyhláškou uplynula doba platnosti povolení k provozování sázkových her v kasinu, popřípadě by bylo povolení zrušeno, ať už na základě žádosti provozovatele nebo z moci úřední, předmětná provozovna by automaticky ztratila statut kasina, avšak MF, případně úřad příslušné MČ, by nadále byly k žádosti provozovatele loterií povinny vydat povolení k jejich provozování na uvedené adrese.<sup>111</sup> Jelikož Vyhláška 10/2013 neomezila provozování loterií v návaznosti na určitý typ provozovny či druh loterií, mohla takto nastavená regulace vést k tomu, že v MČ, ve kterých bylo Vyhláškou 10/2013 umožněno provozování loterií na adresních místech, na kterých se v té době nacházela kasina, mohlo následně dojít k přeměně existujících kasin na herny, a tím k neodůvodněnému zvýhodnění provozovatelů takto vzniklých heren oproti stávajícím provozovatelům loterií v hernách, kterým bylo provozování znemožněno.
104. HMP současně zafixovalo stav provozování loterií na svém území k datu 1. 1. 2013, s podmínkou skutečného provozu v březnu 2013 /viz bod 2 písm. b) a písm. c) Pravidel 2013/. Pouze částečně umožnilo vstup nových zájemců o provozování loterií na území HMP, pokud bude navrženo zařazení nového místa, na kterém budou provozovány loterie v kasinu, náhradou za jiné místo při současném zachování absolutního počtu míst kasin platného k 1. 1. 2013 (viz bod 3 Pravidel 2013). Tímto postupem však HMP neumožnilo, aby bylo v budoucnu (tj. po přijetí Vyhlášky 10/2013) zařazeno další místo, na kterém by měla být provozována herna. Potenciálním zájemcům o provozování loterií v hernách tak bylo v provozování zabráněno, ačkoliv stávající provozovatelé loterií mohli loterie v hernách na území vybraných MČ (v případě, že MČ požadovaly i zařazení adresních míst, na kterých byly herny s povolením k provozování loterií k 1. 1. 2013) nadále provozovat. HMP rovněž nestanovilo, v jakých konkrétních lhůtách by žádosti o provozování loterií na území HMP posuzovalo; ke změně v seznamu adresních míst navíc došlo až novelou (Vyhláška 10/2015). Navrhnout zařazení nového místa výměnou za stávající byla MČ navíc pouze oprávněna, nikoliv povinna. Takto nastavený mechanismus mohl vést k libovůli a k nerovnému zacházení se zájemci o provozování loterií.
105. Pokud se jedná o vymezení vzdáleností od objektů, ve kterých bylo umožněno provozovat loterie /viz bod 2 písm. e) Pravidel 2013/, toto kritérium ponechalo HMP na jednotlivých MČ. Z Úřadem zjištěných důkazů plyne, že některé MČ kritérium blízkosti pro vyřazení adresních míst neaplikovaly, resp. nepovažovaly za nutné je blíže definovat<sup>112</sup> (např. Praha 11, Praha 13 a Praha

<sup>110</sup> Jednalo se Prahu 1, Prahu 3 a Prahu 5.

<sup>111</sup> Tato skutečnost plyne i z materiálu kontrolního výboru Z-4148 pro jednání Zastupitelstva dne 25. 2. 2016, který v souvislosti s cílem omezení provozování loterií jen na kasina Vyhláškou 10/2015 uvádí, že dle stanoviska MF bude vydáno jakékoliv povolení na adresy uvedené v obecně závazné vyhlášce, bez ohledu na typ provozovny. Viz l. č. 1454-1465 spisu. **Ke stejnému závěru pak lze dojít i v případě Vyhlášky 10/2013 ve vztahu k MČ, které zvolily právě variantu provozování loterií pouze v kasinech.**

<sup>112</sup> Např. prostřednictvím určitého počtu metrů.



- 15). Jiné MČ k tomuto kritériu pouze uvedly, že postupovaly v souladu s Pravidly 2013 (Praha 8 a Praha 14), a další definovaly blízkost vzdáleností 100 m od uvedených zařízení (Praha 7 a Praha 10).<sup>113</sup>
106. Neurčitost tohoto kritéria tedy mohla vést (a prokazatelně vedla) k tomu, že některé adresní místo bylo do přílohy Vyhlášky 10/2013 zařazeno, i když se nacházelo v obdobné vzdálenosti jako místo do ní nezařazené. Protože nadto nebyl ani stanoven způsob posuzování této vzdálenosti (zda dle vzdálenosti nemovitostí, tj. rohů budov, či vzdálenosti vchodů do provozoven), došlo k rozdílnému uplatnění tohoto kritéria i v téže MČ.
107. Příkladem je nezařazení provozovny na adresním místě z důvodu blízkosti zařízení zdravotní péče a naopak zařazení jiného adresního místa, ačkoliv se v jeho bezprostřední blízkosti nacházela poliklinika.<sup>114</sup> HMP k tomu uvedlo, že vyřadilo z návrhu předmětné vyhlášky 8 provozoven v dané MČ (k její žádosti) ve vzdálenosti do 100 m od zařízení zdravotní péče. K zařazení adresního místa v blízkosti polikliniky HMP argumentovalo delší vzdáleností (100 m od polikliniky oproti toliko 14 m /vzdálenost nemovitostí/, resp. 53 m /vzdálenost vchodů/ od zdravotnického zařízení),<sup>115</sup> absencí dalších objektů (nedaleko zdravotnického zařízení se nachází fotbalový stadion, a tedy nebylo možné vyloučit účast fotbalových fanoušků na hře s následnými výtržnostmi v bezprostřední blízkosti či přímo před zařízením zdravotní péče) a poskytováním jiného typu zdravotní péče a tím i doby provozu (poliklinika soustřeďující řadu lékařů, specialistů ambulantní zdravotní péče poskytujících zdravotní služby v denní dobu oproti léčebně dlouhodobě nemocných, tedy zdravotnickému zařízení dlouhodobé lůžkové péče, jehož pacienti by mohli být výrazně obtěžováni celonočním provozem blízké herny).<sup>116</sup>
108. Úřad k tomu uvádí, že z mapových podkladů je zřejmé, že provozovny na obou adresních místech jsou ve vzdálenosti do 100 metrů od zařízení zdravotní péče.<sup>117</sup> K vzneseným argumentům HMP pak doplňuje, že pokud HMP chtělo uvedené skutečnosti v rámci regulace loterií zohlednit, mělo tomu přizpůsobit použitá kritéria, tedy znění Pravidel 2013.
109. Ze shromážděných podkladů tedy vyplývá, že HMP nezajistilo, aby kritérium *blízkosti* bylo uplatňováno na celém jeho území jednotně, a nezabránilo tak rozdílnému výkladu ze strany jednotlivých MČ, které v rámci připomínkového řízení splnění kritéria dle bodu 2 písm. e) Pravidel 2013 u jednotlivých adresních míst posuzovaly. Jelikož nelze dospět k jednoznačnému závěru, která místa budou kritérium blízkosti splňovat a která nikoliv, považuje Úřad takové kritérium za neurčité, a tedy i neobjektivní. Důkazem je uplatněný rozdílný přístup při vyřazení/zařazení

<sup>113</sup> Viz l. č. 1086-1189, 1191-1203, 1208, 1215-1306 a 1312-1313 spisu.

<sup>114</sup> Jednalo se o Prahu 10 a adresy Vršovická 839/44 a Jabloňová 3000/15.

<sup>115</sup> HMP k tomu doložilo mapu, kde je znázorněna vzdálenost budov. Viz l. č. 3316f spisu.

<sup>116</sup> HMP rovněž uvedlo, že žádost subjektu o zařazení provozovny na tomto adresním místě do Vyhlášky 10/2013 byla podána až dne 5. 10. 2013, tj. po jejím schválení a nabytí účinnosti. Úřad k tomu uvádí, že na daném adresním místě byly loterie provozovány již před schválením Vyhlášky 10/2013, a proto se k tomuto adresnímu místu vyjadřovala i Praha 10 v rámci připomínkového řízení. Adresní místo tak mělo být při splnění Pravidel 2013 zařazeno do Vyhlášky 10/2013 bez ohledu na to, kdy či zda vůbec výše uvedený subjekt žádost podal. Jelikož Vyhláška 10/2013 nabyla účinnosti 5. 10. 2013, je zřejmé, že subjekt podal žádost ihned poté, co hrozilo, že z důvodu nezařazení tohoto adresního místa do seznamu adresních míst, na kterých je povoleno provozování loterií, bude zrušeno jeho povolení k provozování loterií na předmětné adrese. Viz l. č. 3316e – 3316f spisu.

<sup>117</sup> Vzdálenost zařazeného adresního místa od zařízení zdravotní péče je z podkladů získaných z webové aplikace Google Maps 66 m, resp. 80 m v případě webové aplikace Mapy.cz. Viz l. č. 3612 a 3613 spisu.

adresních míst do přílohy Vyhlášky 10/2013, a to dokonce na území téže MČ, a tím i prokázané znevýhodnění některých provozovatelů loterií oproti jiným.

110. Úřad tedy shrnuje, že *zafixování* míst, na nichž se nacházejí provozovny k určitému datu, za situace kdy HMP nestanovilo objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr těchto míst (včetně kritéria blízkosti) a nenastavilo ani nediskriminační postup (či mechanismus), dle kterého by v předem stanovených lhůtách vyhodnocovalo žádosti případných nových zájemců o provozování loterií na území HMP, působí diskriminačně, neboť značně zvýhodňuje soutěžitele, kteří na vymezených trzích v dané době již působí. Vzhledem k tomu, že regulace loterií se zakládala na principu výčtu konkrétních adresních míst, na kterých bylo provozování loterií umožněno, vstup nového zájemce na místo neuvedené ve Vyhlášce 10/2013 mohl být umožněn pouze na základě změny této vyhlášky. Ke změně v seznamu adresních míst, na kterých je provozování loterií povoleno, však došlo až přijetím Vyhlášky 10/2015, přestože HMP evidovalo žádosti provozovatelů o zařazení dalších míst do Vyhlášky 10/2013 (srov. odst. 46). HMP tedy tím, že zvýhodnilo provozovatele loterií působící na místech uvedených ve Vyhlášce 10/2013, narušilo hospodářskou soutěž.

#### *Vyhláška 10/2015*

111. Ačkoliv měla být Vyhláška 10/2015 přijata na základě předem známých Pravidel 2013, která umožňovala volbu mezi třemi druhy regulace loterií, až na jednání Zastupitelstva došlo k úplnému opuštění varianty dle bodu 2 písm. a) bodu i. Pravidel 2013 umožňující povolení adresních míst, na kterých se nacházely i herny (v rozporu s vůlí MČ, kterou projevíly v rámci připomínkového procesu a „prezentovaly“ ji i navenek jednotlivým soutěžitelům na svém území – srov. odst. 44 a 45). Jak plyne i ze Stenozápisu ze zasedání Zastupitelstva hl. města Prahy ze dne 26. 11. 2015, předkladatel klíčového pozměňovacího návrhu, jenž je základem Vyhlášky 10/2015, jej předložil zcela záměrně až v rámci projednávání návrhu vyhlášky Zastupitelstvem a otevřeně deklaroval, že: *...upřímně řečeno, neviděl jsem jinou možnost, než tento návrh podat během jednání Zastupitelstva tak, aby tento návrh měl maximální možnou šanci projít hlasováním.* Z připomínek Prahy 4 navíc plyne, že prosazovala dílčí omezení provozování loterií na svém území oproti Vyhlášce 10/2013, avšak v důsledku jednání Zastupitelstva byla na jejím území uplatněna nulová tolerance. Ve vztahu k provozovatelům působícím na území Prahy 4 bylo uplatnění nulové tolerance v této MČ zcela překvapivým krokem.<sup>118</sup>
112. Pro Vyhlášku 10/2015 platí obdobně, jako částečně u Vyhlášky 10/2013,<sup>119</sup> že ačkoliv byl v době jejího přijetí použit pro výběr adresních míst zařazených do její přílohy pouze jeden typ provozovny (kasino), již nebyl nijak promítnut do jejích dalších ustanovení (resp. do ustanovení Vyhlášky 10/2013, kterou měnila). Mohlo tak i v tomto případě dojít k pozdější přeměně kasina na hernu, jejíž místo by bylo ponecháno v seznamu adresních míst, neboť Vyhláška 10/2015 provozování loterií v návaznosti na určitý typ provozovny či druh loterií neomezila.
113. Dále je v materiálu kontrolního výboru Z-4148 pro jednání Zastupitelstva dne 25. 2. 2016 uvedeno, že Vyhláška 10/2015 je zcela nepochybně diskriminační ve vztahu k provozovatelům, kterým bylo provozování sázkových her v kasinu povoleno až po zveřejnění informativního přehledu MF ke dni 31. 10. 2015, popř. kteří nebyli z důvodu omluvitelného administrativního

<sup>118</sup> Viz l. č. 187 a 197 spisu.

<sup>119</sup> V případě Prahy 1, Prahy 3 a Prahy 5.

pochybení do tohoto přehledu zahrnutí.<sup>120</sup> Z materiálu kontrolního výboru dále plyne, že do Vyhlášky 10/2015 nebyly zařazeny 2 adresy<sup>121</sup>, ačkoliv byly součástí Vyhlášky 10/2013 a prokazatelně měly v době schvalování Vyhlášky 10/2015 vydaná povolení k provozování sázkových her v kasinu, což jasně dokládají i rozhodnutí MF ze dne 16. 11. 2015<sup>122</sup>.

114. HMP také nerozhodlo o žádosti subjektu ze dne 3. 12. 2015 o zařazení jednoho adresního místa, na které byla podána žádost na MF o povolení sázkové hry v kasinu. Důvodem dle HMP bylo, že v době připomínkového řízení se jednoznačně jednalo o hernu.<sup>123</sup> Dle dalšího vyjádření HMP pak provozovatelům nebylo umožněno předem změnit charakter provozovny z herny na kasino, což bylo jednak způsobeno tím, že návrh umožnit provozování loterií pouze na místech, kde je povolena sázková hra v kasinu, byl projednán a schválen během jednoho dne (na zasedání Zastupitelstva dne 26. 11. 2016), a také tím, že by takový postup zmařil účel Vyhlášky 10/2015 (srov. odst. 42).<sup>124</sup>
115. Úřad má proto za to, že výběr míst ve Vyhlášce 10/2015 nebyl učiněn na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií a výše popsané jednání HMP spočívající ve fixaci adresních míst (pouze adresní místa disponující povoleními k provozování sázkových her v kasinu dle informativního přehledu MF ke dni 31. 10. 2015) působilo diskriminačně, neboť některé stávající provozovatele neoprávněně vyloučilo z možnosti provozovat loterie/provozovny a zároveň bránilo novým zájemcům o provozování loterií ve vstupu na vymezené relevantní trhy. Ačkoliv HMP popsal mechanismus, v rámci kterého mohli zájemci o provozování loterií žádat o zařazení nového adresního místa do přílohy Vyhlášky 10/2013, ve znění Vyhlášky 10/2015 (výměna dle bodu 3 Pravidel), žádné z podaných žádostí nebylo po dobu účinnosti této vyhlášky vyhověno a k její změně došlo až přijetím Vyhlášky 14/2020.<sup>125</sup> Výše uvedeným jednáním tak HMP narušilo hospodářskou soutěž.

#### *Odlíšné režimy regulace v jednotlivých městských částech HMP<sup>126</sup>*

116. HMP je oprávněno rozhodovat o regulaci loterií, přičemž mu nic nebrání, aby v rámci regulace vyvážilo i specifické potřeby svých jednotlivých MČ, které měly možnost návrhy Vyhlášek připomínkovat.
117. Z připomínek MČ, jejich požadavků a důvodů volby jedné z možných forem regulace však zřetelně neplyne, proč právě situace ve vybraných MČ odůvodňuje zavedení nulové tolerance či zachování možnosti provozování loterií na jejich území, neboť jejich výběr nebyl buď zdůvodněn vůbec, nebo bylo argumentováno obecně škodlivostí loterií či naopak obavou ze vzniku černých heren (s výjimkami popsanými v odst. 123 a 124).
118. Proto Úřad následně zkoumal, z jakého důvodu bylo provozování loterií na území vybraných MČ Vyhláškami povoleno a na zbývajících zcela zakázáno, tedy zda právě MČ, ve kterých bylo provozování loterií povoleno, vykazují takové charakteristiky odůvodňující povolení provozu

<sup>120</sup> Viz l. č. 1457 a 1459 spisu.

<sup>121</sup> Jednalo se o adresy Donovalská 1725/47 a Křejského 1752/2 v Praze 11.

<sup>122</sup> MF doložilo rozhodnutí, kterými byly povoleny sázkové hry v kasinu na daných adresách. Viz l. č. 3562-3565 spisu.

<sup>123</sup> Jednalo se o žádost jedné společnosti a adresní místo Roztylská 2321/19. Viz l. č. 3316d-e spisu.

<sup>124</sup> Viz l. č. 1316 spisu.

<sup>125</sup> O zařazení adresního místa Donovalská 1725/47 přitom žádal dne 15. 11. 2016 další subjekt.

<sup>126</sup> Tato část se týká Vyhlášky 18/2011, Vyhlášky 10/2013 a Vyhlášky 10/2015.

loterií v konkrétní zvolené podobě, a dále zda se liší od MČ, na jejichž území byl provoz loterií zakázán (a naopak), tedy čím je odůvodněn výběr specifické regulace v jednotlivých MČ.

119. HMP obecně k regulaci ve Vyhláškách uvedlo, že jednotlivé MČ jsou z různých důvodů specifické z urbanistického, ze sociologického i z politického hlediska. Značný počet MČ má kromě toho výrazně více obyvatel než většina českých měst (řada z nich má dokonce více obyvatel než krajská či okresní města v České republice). Některé, zejména okrajové, MČ naopak představují samostatné menší obce mnohdy venkovského rázu, které dříve sousedily s HMP a které se jeho součástí staly teprve v nedávné době, a proto je nelze porovnávat s typickými MČ či historickým centrem. K výběru konkrétního způsobu regulace pro jednotlivé MČ tak HMP dle svého vyjádření vždy přistupovalo přiměřeně podle principu subsidiarity.<sup>127</sup> S právem MČ na samosprávu pak počítá rovněž zákon o HMP.<sup>128</sup> HMP dále odkázalo na rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 – 45, který potvrzuje oprávnění regulovat provozování loterií pro území jednotlivých MČ, které jsou samosprávnými celky. Má proto za to, že lze obecně konstatovat, že ve Vyhláškách regulujících provozování loterií při výběru konkrétního způsobu regulace pro jednotlivé MČ vždy využíval své zákonné možnosti.
120. K Vyhlášce 18/2011 HMP uvedlo, že vycházela z nežádoucího stavu na území HMP a potřeby zásadních změn v regulaci loterií. V důsledku předchozí regulace z roku 2007 totiž došlo k omezení provozování VHP, avšak zároveň k překotnému nárůstu počtu IVT a jiných zařízení, která povolovalo MF, a jejichž provozování nemohly obce v té době regulovat. Vyhláška 18/2011 tak reagovala na následné změny v té době platného znění zákona o loteriích a vycházela z dlouhodobě deklarované vůle výrazně snížit počet loterií a počet míst, kde jsou provozovány. Současně byla tato vyhláška přijata na základě principu subsidiarity jednotlivých MČ. Každá MČ tedy měla právo se na základě své bezprostřední znalosti spravovaného území vyjádřit a navrhnout relevantní regulaci loterií (včetně nulové tolerance) na svém území. Díky tomu pak přijatá regulace zcela reflektovala dosavadní zkušenosti (včetně těch negativních) s provozováním loterií a rovněž místní specifika na daném území.
121. K Vyhlášce 10/2013 HMP sdělilo, že v zájmu sjednocení principů pro výběr míst, kde bude provozování loterií povolováno, vytvořila Komise koncepci jednotné regulace loterií na celém území HMP v budoucích obdobích, tj. Pravidla 2013. Zásadní změnou oproti dřívější regulaci byla možnost provozování loterií pouze v hernách nebo kasinech, došlo tak jednotně na celém území HMP k vyloučení provozování loterií v provozovnách se zvláštním provozním režimem. Ohledně Vyhlášky 10/2015 pak HMP uvedlo, že jí došlo ke zvýšení míry regulace tím způsobem, že do ní byla zahrnuta pouze místa, na kterých bylo možné provozovat kasina.<sup>129</sup>
122. Úřad ze soutěžního hlediska nepovažuje za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu loterií na svém území, neboť plošný zákaz dopadá na všechny současné i potenciální provozovatele stejně. HMP však Vyhláškami nezakázalo loterie na celém svém území, ale pouze v některých MČ. Ačkoliv je tento způsob regulace neproblematický v rámci

<sup>127</sup> Dle čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy vyhlášené ve sdělení Ministerstva zahraničí č. 181/1999 Sb. *Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponosou především ty orgány, které jsou občanům nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěřá tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*

<sup>128</sup> Konkrétně čl. 46 odst. 2, který stanoví, že: *Městské části jsou oprávněny se k návrhu právních předpisů hlavního města Prahy vyjádřit (...).*

<sup>129</sup> Viz l. č. 3316c-d spisu.

jednotlivé MČ (jak ostatně plyne i z rozsudku NSS č. j. 2 As 230/2017 – 45,<sup>130</sup> neboť plošný zákaz dopadá na všechny současné i potenciální provozovatele v rámci dané MČ stejně), již není zajištěn jednotný metr pro posuzování situace na celém území města, tedy aplikace jednotných pravidel pro výběr adresních míst, na kterých mohly být provozovány loterie, na svém území (srov. odst. 78 a 79). V této souvislosti Úřad poukazuje na rozsudek NSS 457/2019, který se zabýval zrušením povolení k provozování loterií na území Prahy 2 z důvodu uplatňování nulové tolerance. Z něj plyne, že obdobnou charakteristiku, kterou lze ospravedlnit plošný zákaz loterií na území této MČ (součást Pražské památkové rezervace a Pražské památkové zóny, převážně rezidenční čtvrt s vysokou hustotou zalidnění, vysokou koncentrací objektů občanské vybavenosti a častý cíl turistů), *pak patrně vykazují i jiné městské části, v nichž však kritéria pro povolení provozování loterií a jiných her byla zvolena odlišným způsobem.*<sup>131</sup>

123. Z Úřadem provedeného dokazování dále plyne, že HMP návrhům MČ požadujícím nulovou toleranci bez dalšího vyhovělo. Jednotlivé MČ přitom jako důvody plošného zákazu loterií uváděly zpravidla jen obecné teze (ochrana před negativními vlivy plynoucími z provozování loterií) či dokonce některé MČ požadavek nijak nezdůvodnily (např. Praha 6, Praha 12). Jedinou výjimkou bylo podrobné zdůvodnění učiněné ve vztahu k Praze 2. Jak již však bylo uvedeno v rozsudku NSS 457/2019, HMP nedostatečně zdůvodnilo, proč právě na území této MČ měl být zvolen režim odlišný od jiných MČ. Ve vztahu ke zdůvodnění nulové tolerance u jednotlivých MČ tak dle Úřadu nebyly HMP (resp. MČ v rámci připomínkového řízení) doloženy žádné konkrétní charakteristiky MČ, které by byly společné a vycházely z racionálních důvodů reflektujících místní specifika.
124. Obdobně lze výše uvedené vztáhnout i na zavedení režimu povolujícího provozování loterií pouze na místech, která byla kasinem, jen na území některých MČ. Specifické důvody pro volbu této varianty uvedla pouze jediná MČ (Praha 1), je však zřejmé, že uvedenou charakteristiku (extrémně exponované území s pohybem enormně většího počtu osob a zahraničních turistů) lze obecně vztáhnout na ostatní MČ v centru HMP.
125. Za rozpornou s důkazy shromážděnými ve správním řízení pokládá Úřad argumentaci HMP o podobě regulace v jednotlivých MČ učiněné přiměřeně dle principu subsidiarity. V případě Vyhlášky 10/2015 totiž tento výběr zcela neodpovídá ani přáním MČ, protože na základě návrhu zastupitele došlo k umožnění provozování pouze v kasinech či k uplatnění nulové tolerance (srov. odst. 111).
126. HMP při vydání Vyhlášek nekontrolovalo a nesjednotilo regulaci loterií (kritéria) pro výběr adresních míst, což dokládá již výše popsany doporučující charakter Principů 2018 způsobující odlišný přístup k regulaci v závislosti na tom, zda si některé MČ tato kritéria vykládala závazně, nebo také rozdílný výklad jednotlivých MČ ohledně kritéria blízkosti.
127. HMP tím, že vycházelo spíše z postojů k hazardu či přísnosti jednotlivých MČ, vytvořilo Vyhláškami rozdíly při regulaci loterií na svém území, aniž by pro takový postup existovaly racionální důvody. HMP totiž neprokázalo, že území těch MČ, kde byl zvolen jednotný režim

<sup>130</sup> Dle NSS, pokud město využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií na území celých, byť vybraných městských částí, tak: (...) *přistoupilo k plošnému zakazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti.*

<sup>131</sup> V tomto rozsudku NSS rovněž uzavřel, že na posuzovanou situaci nedopadají úvahy kasačního soudu v rozsudcích ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 – 45, na který odkazuje HMP, a ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 – 49.



regulace (nulová tolerance nebo povolení provozování loterií, příp. dle konkrétního typu provozovny), vykazují společná specifika odůvodňující provozování loterií odlišným způsobem oproti územím jiných MČ. Úřad tak shrnuje, že regulace provozování loterií Vyhláškami byla HMP na území jednotlivých MČ aplikována nejednotně. HMP zvolená regulace tedy nebyla postavena na objektivních, racionálních a nediskriminačních důvodech, byla projevem neodůvodněné libovůle či nerovného zacházení a vedla k narušení hospodářské soutěže.

### V. 3. 5. 2 Dopad na soutěžitele působící na relevantních trzích

#### *Dopad na provozovatele loterií*

128. Povolení k provozování loterií dle zákona o loteriích obsahuje mj. schválení umístění loterie. Pokud místo, jež je uvedeno v příslušném povolení, nebude zároveň povoleno v obecně závazné vyhlášce, správní orgán, který povolení vydal (tj. obecní úřad či MF), přistoupí k jeho zrušení. Obecně závazná vyhláška regulující provozování loterií má tedy přímý dopad na provozovatele, jež provozovali loterie na jiném místě než v místech, která byla povolena v době její účinnosti.

#### *Vyhláška 18/2011*

129. Vyhláška 18/2011 měla v důsledku doporučujícího charakteru Principů 2008 přímý negativní dopad na provozovatele loterií, kteří je provozovali v budovách ve vlastnictví či spoluvlastnictví HMP, a jejichž adresní místa jen některé MČ, které Principy 2008 vykládaly závazně, nezařadily na seznam schválených míst.<sup>132</sup> V těch MČ, které Principy 2008 neuplatnily, resp. neuplatnily důsledně, totiž možnost provozování loterií na adresních místech, byť se zde nacházely budovy ve vlastnictví či spoluvlastnictví HMP, zůstala zachována.

130. Naprosto shodný diskriminační dopad na provozovatele loterií plyne i z rozdílného výběru adresních míst ve stanicích metra, kdy jen některé z nich nebyly zařazeny na seznam povolených adres, stejně jako v případě nezařazení jen některých adresních míst, na kterých byly provozovány pouze IVT.<sup>133</sup>

131. Rovněž z důvodu, že HMP nestanovilo konkrétní postup posuzování žádostí o zařazení do seznamu povolených míst, byli neodůvodněně diskriminováni ti provozovatelé loterií, o jejichž žádostech HMP nerozhodlo.<sup>134</sup>

132. Konečně, v důsledku nejednotné regulace loterií na území HMP (nulová tolerance v některých MČ oproti jiným) měla Vyhláška 18/2011 diskriminační dopad i na další provozovatele loterií, kterým bylo povolení k provozování loterií zrušeno rozhodnutím MF, a to na adresních místech v těch MČ, které zavedly nulovou toleranci; tento stav byl zachován i Vyhláškou 10/2013.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> Například 11 míst v Praze 10; viz l. č. 1578-1580 spisu. HMP v dopise ze dne 28. 6. 2019 uvedlo dalších 8 adresních míst, která nebyla z tohoto důvodu do Vyhlášky 18/2011 zařazena.

<sup>133</sup> Jedná se například o společnost, která provozovala loterie na adresním místě Nušlova 2515/4; viz l. č. 2242-2246 spisu.

<sup>134</sup> Zájem o provozování loterií na místech neuvedených v této vyhlášce přitom dokládají další dvě žádosti o zařazení adresních míst v MČ, ve kterých byl nastolen plošný zákaz loterií; viz l. č. 1748 a 2993.

<sup>135</sup> Jednalo se například o dvě společnosti, které provozovaly loterie v Praze 6; viz l. č. 2884-2886 a 3043-3044 spisu.

*Vyhláška 10/2013*

133. Znevýhodnění jednoho provozovatele loterií v důsledku neurčitosti kritéria blízkosti v Pravidlech 2013 již Úřad popsal výše.<sup>136</sup>
134. I v případě této vyhlášky byli někteří další provozovatelé loterií znevýhodněni pro neodůvodněné rozdíly v regulaci jednotlivých MČ, a to v těch MČ, kde byl jejich zákaz aplikován plošně,<sup>137</sup> stejně jako v upřednostnění provozoven pouze typu kasina.<sup>138</sup>

*Vyhláška 10/2015*

135. Rovněž touto vyhláškou byli další provozovatelé loterií znevýhodněni pro neodůvodněné rozdíly v regulaci jednotlivých MČ (v těch, kde byl aplikován jejich plošný zákaz),<sup>139</sup> stejně jako z důvodů využití informativního přehledu MF ke dni 31. 10. 2015 (srov. odst. 113)<sup>140</sup> a neočekávané změny finální podoby této vyhlášky, a to zavedení plošného zákazu v Praze 4 a nezařazení heren<sup>141</sup>.

*Závěr k dopadu na provozovatele loterií*

136. HMP postupem při regulaci loterií v posuzovaném období od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018 zvýhodnilo provozovatele loterií na Vyhláškami povolených adresních místech. Trvajícím zájem o provozování loterií na místech neuvedených ve Vyhláškách přitom dokládají žádosti provozovatelů (srov. odst. 46).<sup>142</sup> Popsané jednání HMP mělo dopad i na potenciální konkurenty, tedy provozovatele loterií, kteří by zamýšleli vstoupit na relevantní trh provozování loterií/hazardních her na území HMP, neboť by nemohli provozovat loterie na místě nepovoleném Vyhláškami a rovněž by měli obtížnější pozici k umístění svých zařízení do provozoven, které se nacházely na seznamu povolených adresních míst.<sup>143</sup> Ve vztahu k Vyhlášce

<sup>136</sup> Jednalo se o společnost provozující loterie na adrese Vršovická 839/44, jež nebyla do Vyhlášky 10/2013 zařazena z důvodu blízkosti zdravotnického zařízení; viz l. č. 818-819 spisu. Zájem o pokračování v provozování loterií na této adrese je doložen žádostí provozovatele herny (srov. odst. 46).

<sup>137</sup> Například se jednalo v Praze 12 o dvě společnosti (viz l. č. 2892-2899 a 3020-3021 spisu), v Praze 2 o čtyři společnosti (viz l. č. 2511-2513, 2605-2607, 2632-2634 a 2851-2856 spisu; poslední usilovala o možnost provozovat loterie v Praze 2 i po přijetí Vyhlášky 10/2013).

<sup>138</sup> Úřad má doložen dopad na provozovatele loterií působících v hernách v Praze 3 a v Praze 5. Jednalo se nejméně o šest společností (viz l. č. 2252-2257, 2508-2510, 2517-2519, 2422-2424, 2643-2645, 2956-2958, 2864-2868 a 2874-2878 spisu). Jedna ze společností žádala o opětovné zařazení několika vyřazených adres do Vyhlášky 10/2015 (srov. odst. 46).

<sup>139</sup> Jednalo se nejméně o sedm společností (viz l. č. 1883-1884, 1886-1887, 2455-2461, 2579-2582, 2600-2604, 3102-3104, 3120-3122, 2785-2796, 2496-2499 a 2675-2676 spisu).

<sup>140</sup> Jednalo se o dvě společnosti; viz l. č. 2950-2955 a 3149-3151 spisu.

<sup>141</sup> Jednalo se nejméně o jedenáct společností; viz l. č. 1796-1797, 1982-1983, 2879-2883, 3135-3137, 3169-3171, 3206-3207, 3215-3216, 2162-2165, 2441-2444, 2451-2454, 2470-2477, 2588-2599, 2665-2666, 2670-2671, 2680-2681, 2685-2686, 2695-2696, 3486-3488, 2492-2495 a 2941-2949 spisu.

<sup>142</sup> Jedná se například o společnost, která podala dne 3. 12. 2015 žádost o zařazení adresního místa Roztylská 2321/19 do Vyhlášky 10/2015, neboť původně bylo součástí návrhu této vyhlášky (jednalo se v době jejího přijetí o hernu), ale nebylo do ní zařazeno v důsledku neočekávaného vyřazení všech adres, na kterých byly provozovány herny, v den schválení vyhlášky. Společnost následně podala MF žádost o povolení sázkové hry v kasinu, která byla rozhodnutím MF ze dne 15. 12. 2015 schválena, ale pouze s platností do 31. 12. 2015, tedy do dne předcházejícího nabytí účinnosti Vyhlášky 10/2015. Viz l. č. 3566-3567 spisu.

<sup>143</sup> Úřad toto uvádí s ohledem na skutečnost, že mechanismus pro nakládání s žádostmi zájemců o provozování loterií v případě jednotlivých Vyhlášek vykazoval již výše popsané nedostatky. K umístění loterií do Vyhláškami povolených adresních míst za účinnosti zákona o loteriích musel provozovatel získat souhlas stávajícího provozovatele provozovny k umístění svého podnikání a požádat o povolení k provozování loterií v tomto adresním místě (s doložením právního

10/2015 pak s účinností zákona o hazardních hrách takoví potenciální konkurenti měli ještě obtížnější pozici, neboť hazardní hry v konkrétním herním prostoru mohly být provozovány vždy pouze jedním provozovatelem, kterému byla vydána povolení v souladu s tímto zákonem. Potenciální zájemce o provozování hazardních her tak již nadále nemohl žádat o povolení k provozování v provozovně, ve které již provozoval hazardní hry jiný provozovatel.

137. Úřad uzavírá, že HMP při regulaci loterií v posuzovaném období prokazatelně zvýhodnilo určité provozovatele loterií oproti jiným a narušilo hospodářskou soutěž na relevantním trhu provozování loterií/hazardních her na území HMP.

#### *Dopad na provozovatele provozoven*

138. Obecně závazná vyhláška regulující provozování loterií má dopad rovněž na provozovatele provozoven, neboť pokud bude provozovna umístěna na místě, jež není povoleno obecně závaznou vyhláškou, správní orgán, který loterie v takovém místě povolil (tj. obecní úřad či MF), přistoupí ke zrušení povolení vydaných provozovatelům loterií v této provozovně a provozovatel provozovny přijde o zdroje příjmu z umístění loterií.
139. Tím, že HMP nemělo nastavena objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria pro výběr povolených míst provozování loterií, byli zvýhodněni od 1. 12. 2012 do 31. 12. 2016<sup>144</sup> provozovatelé provozoven na adresních místech, která byla zahrnuta do Vyhlášek, oproti provozovatelům provozoven, kteří museli svou činnost v důsledku nezařazení do předmětných obecně závazných vyhlášek ukončit anebo kteří by na trh provozování provozoven na území HMP zamýšleli vstoupit, neboť HMP umožnilo regulaci ve Vyhláškách provozování loterií jen na vymezených adresních místech a v některých MČ provozování loterií zcela zakázalo, přičemž možnost zařazení do seznamu adresních míst byla omezená. Provozovatelé, kteří byli do Vyhlášek zařazení, tedy byli zvýhodněni tím, že jejich dosavadní i potenciální konkurenci bylo částečně či zcela znemožněno působit na relevantním trhu provozování provozoven na území HMP.
140. S tím, jak se v důsledku účinnosti zákona o hazardních hrách stává provozovatel hazardních her nutně zároveň i provozovatelem provozovny (herního prostoru), dopady rozdělené za účinnosti zákona o loteriích na provozovatele loterií a provozovatele provozoven se de facto sjednocují v dopadu na jeden subjekt – provozovatele hazardních her dle zákona o hazardních hrách.

### **V. 3. 6 Ospravedlnitelné důvody**

141. Úřad již výše konstatoval, že považuje cíl regulace provozování loterií HMP za legitimní. K tomu dále uvádí, že ospravedlnitelné jednání sleduje legitimní cíl, kterého nelze bez narušení hospodářské soutěže dosáhnout, přičemž míra narušení soutěže musí být proporcionální významu zamýšleného cíle. Úřad v tomto správním řízení prokázal, že HMP při výběru povolených adresních míst ve Vyhláškách nepostupovalo dle objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Výběr míst tedy nebyl proveden způsobem, který by byl proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace a pro který by existovaly ospravedlnitelné důvody.

---

titulu k užívání provozovny), přičemž byla podstatná i velikost provozovny z hlediska možného rozšíření provozování loterií.

<sup>144</sup> S účinností zákona o hazardních hrách již nemohlo dojít k dotčení samostatného relevantního trhu provozování provozoven na území HMP (srov. odst. 57).

### V. 3. 7 Posouzení zproštění odpovědnosti

142. Vzhledem k tomu, že je odpovědnost orgánů veřejné správy, resp. právnických osob, za přestupky v přestupkovém zákoně konstruována jako objektivní, zabýval se Úřad tím, zda nejsou dány liberační důvody dle § 21 odst. 1 přestupkového zákona, který stanoví, že právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. K tomu Úřad uvádí, že pro liberaci z odpovědnosti za porušení § 19a odst. 1 ZOHS musí orgán veřejné správy prokázat, že nezávisle na jeho vůli nastala taková objektivní mimořádná okolnost – překážka, jež mu brání ve splnění jeho povinnosti chovat se v souladu se zákonem, přičemž nelze rozumně předpokládat, že by tuto překážku nebo její následky odvrátil nebo překonal i při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné požadovat. V praxi se bude jednat o překážku, která bývá v soukromoprávních předpisech označována jako tzv. *vis major* (vyšší moc).<sup>145</sup>
143. Úřad konstatuje, že v době vytýkaného jednání neshledal existenci žádné objektivní skutečnosti (a účastník řízení ji ani nenamítl), která by účastníka řízení nutila porušovat jeho právní povinnost a jednat v rozporu se zákonem; účastník řízení nebyl žádnými objektivními skutečnostmi nucen k regulaci loterií způsobem, který zvolil, a který ve svém důsledku představoval nedůvodné zvýhodnění určitých soutěžitelů na úkor jiných, tj. skutečnostmi, kterým účastník řízení nemohl zabránit ani při vynaložení veškerého úsilí, které bylo možné požadovat. Lze proto uzavřít, že účastník řízení nemůže být zproštěn odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.

### V. 3. 8 Charakter přestupku, jeho trvání a přerušení jeho jednoty

144. Úřad posoudil jednání HMP jako jednání trvajících charakteru, neboť trvajícím přestupkem je dle § 8 přestupkového zákona přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu, nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.<sup>146</sup>
145. Otázkou přerušení jednoty trvajících přestupků se Úřad a jeho předseda již opakovaně zabýval ve svých rozhodnutích. Úřad proto tímto plně odkazuje na hodnocení přetržení trvání přestupku ve svých pravomocných rozhodnutích, v nichž jsou podrobně citovány konkrétní rozsudky<sup>147</sup>, přičemž na tomto místě pouze uvádí nejdůležitější závěry.
146. Povinnost aplikace přerušení jednoty skutku je při trestání trvajících přestupků důsledkem konkrétní podoby právního řádu České republiky, resp. zakotvení této záruky v trestním řádu. V důsledku chybějící zvláštní právní úpravy správního trestání musí správní orgán v řízení o trvajícím přestupku aplikovat analogicky pravidla stanovená v § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) – dále jen „**trestní řád**“ (pokračuje-li obviněný

<sup>145</sup> Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 155/2009 Sb., dtto důvodovou zprávu k § 21 přestupkového zákona.

<sup>146</sup> Dle § 5 přestupkového zákona je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Předmětné jednání HMP bylo jednáním protiprávním a zakázaným po celé posuzované období, tedy i před účinností novely 293, neboť její přijetí nemělo vliv na podstatu přestupku dle § 19a odst. 1 zákona.

<sup>147</sup> Srov. rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 22. 3. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0150/2020/HS, č. j. ÚOHS-09859/2021/164/PSe, ze dne 29. 3. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0160/2020/HS, č. j. ÚOHS-06774/2021/164/BMa či ze dne 12. 5. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0237/2020/HS, č. j. ÚOHS-15557/2021/164/PSe.

v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek), a to způsobem, který není k újmě obviněnému.

147. Vzhledem k odlišnostem úpravy v přestupkovém zákoně a v trestním řádu je tedy třeba identifikovat úkon, který pro potřeby přestupkového řízení nejbližší odpovídá tomu, jaký smysl a účel má v oblasti trestního řízení sdělení obvinění. Dle názoru NSS ve vztahu k přestupkovému řízení uvedenou roli splní jakýkoliv úkon ze strany policejního orgánu nebo příslušného správního orgánu, který přestupek projednává, kterým je obviněný z daného přestupku zpraven o tom, že je důvodně podezřelý z jeho spáchání.
148. Podle judikatury NSS se trvajícím přestupek, neukončí-li jej pachatel sám, přeruší nejpozději oznámením o zahájení sankčního řízení; poté se již jedná o nový trvajícím přestupek. Zahájení správního řízení o přestupku (jeho doručení obviněnému) je tedy okamžik, kterým je ukončen/přetržen trvajícím přestupek. Aplikace přerušení jednoty skutku plně dopadá i na projednávání trvajících přestupků podle ZOHS.<sup>148</sup>
149. S ohledem na výše uvedené tedy Úřad pro určení počátku udržování protiprávního stavu HMP považuje za rozhodující okamžik, kdy předmětné opatření vyvolalo nebo bylo způsobilé vyvolat narušení hospodářské soutěže, tj. ode dne účinnosti novely zákona (zákon č. 360/2012 Sb. účinný od 1. 12. 2012), kdy již byla účinná Vyhláška 18/2011. Tento protiprávní stav trval a nebyl HMP napraven ani přijetím Vyhlášky 10/2013, ani Vyhlášky 10/2015, neboť loterie bylo možné provozovat pouze na místech těmito obecně závaznými vyhláškami určených, aniž by tato místa byla vybrána způsobem, jenž není v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS. Úřad proto považuje za prokázané, že posuzovaný skutek trval i v okamžiku zahájení správního řízení (20. 12. 2018), a proto s ohledem na výše uvedené považuje okamžik zahájení správního řízení za okamžik ukončení jednání, které je předmětem tohoto správního řízení.

#### V. 4 Závěr právního posouzení

150. Odpovědnost za vydání Vyhlášek nese HMP, které má pravomoc k jejich vydání, a to v rámci výkonu veřejné moci. Byť HMP sledovalo svým jednáním legitimní cíl, Úřad považuje za prokázané, že HMP tím, že v posuzovaném období uplatňovalo na svém území regulaci umožňující provozování loterií/hazardních her pouze na vybraných adresních místech uvedených v příloze Vyhlášky 18/2011, Vyhlášky 10/2013 a Vyhlášky 10/2015, aniž by výběr těchto adresních míst provedlo na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií, narušilo bez ospravedlnitelných důvodů v období od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018 hospodářskou soutěž na relevantním trhu provozování loterií/hazardních her na území HMP a v období od 1. 12. 2012 do 31. 12. 2016 na relevantním trhu provozování provozoven k účelu provozování loterií na území HMP, a to zvýhodněním soutěžitelů, kteří mohli na povolených adresních místech nadále provozovat loterie/hazardní hry a provozovny k účelu provozování loterií. Uvedeným jednáním HMP v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) ZOHS narušilo hospodářskou soutěž a dopustilo se přestupku dle § 22aa odst. 1 písm. b) téhož zákona. Uvedený přestupek má trvajícím charakter; nebyly splněny podmínky pro zproštění odpovědnosti HMP.

<sup>148</sup> Srov. např. rozsudek KS č. j. 30 Af 28/2018-373 ze dne 25. 11. 2020.



## VI. Předpokládaná sankce

### VI. 1 Východiska pro uložení předpokládané pokuty

151. Úřad hodlá v konečném rozhodnutí uložit HMP za přestupek dle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, tedy za jednání orgánu veřejné správy narušující hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1 ZOHS, pokutu dle 22aa odst. 2 ZOHS, podle něhož se za uvedený přestupek uloží pokuta do 10 000 000 Kč.
152. Dle § 22b odst. 1 ZOHS Úřad při určení výměry pokuty orgánu veřejné správy přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále se přihlédne k jednání orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky přestupku.
153. Přestupkový zákon uvádí demonstrativní výčet možných kritérií pro určení povahy a závažnosti přestupku (§ 38) a polehčujících a přitěžujících okolností (§ 39<sup>149</sup> a § 40).
154. Stanovení výše pokuty v mezích zákona je věcí správního uvážení Úřadu,<sup>150</sup> které se v konkrétním případě odvíjí od posouzení skutkových okolností daného případu. Uložená pokuta by měla plnit jak funkci represivní, tak preventivní. Dle judikatury českých soudů musí konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí účastníku řízení.<sup>151</sup>
155. Při úvahách o uložení pokuty bude Úřad vycházet ze shora uvedených zákonných a judikatorních předpokladů, stejně jako z pravidel specifikovaných v metodice nazvané *Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže* (dále též „**Postup**“).<sup>152</sup> Postup zahrnuje i speciální přístup pro orgány veřejné správy při výpočtu pokuty oproti soutěžitelům a reflektuje tak správní praxi Úřadu, jež je odůvodněna odlišnostmi danými z povahy věci.<sup>153</sup>
156. Úřad při stanovení základní částky pokuty u orgánů veřejné správy rozlišuje kategorie typové závažnosti jednání z hlediska jeho nebezpečnosti pro soutěž, které hodnotí koeficientem v rozpětí do maximální výše 3. Uvedené rozpětí umožňuje zohlednit širokou škálu závažnosti od méně závažných až po nejzávažnější narušení hospodářské soutěže, přičemž Úřad koeficient závažnosti takto nastavil v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty správní praxí.<sup>154</sup>
157. Jedním z posuzovaných kritérií je i délka trvání protisoutěžního jednání, kterou Úřad hodnotí pomocí koeficientu času. V případě stanovení pokuty orgánům veřejné správy Úřad pro dobu trvání přestupku v délce 10 a více let aplikuje maximální koeficient 3, přičemž pro kratší období

<sup>149</sup> Pro řízení u Úřadu platí § 39 [s vyloučením písm. b)] přestupkového zákona.

<sup>150</sup> Srov. rozsudek NSS sp. zn. 7 As 15/2013 ze dne 11. 7. 2013.

<sup>151</sup> Srov. rozsudek KS sp. zn. 62 Ca 27/2006 ze dne 6. 4. 2007, potvrzený rozsudkem NSS sp. zn. 8 Afs 48/2007 ze dne 26. 4. 2010, či rozsudek NSS sp. zn. 5 As 204/2019 ze dne 14. 9. 2020.

<sup>152</sup> Viz [http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Metodika\\_pokut\\_2018\\_04.pdf](http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/CR/Metodika_pokut_2018_04.pdf); viz l. č. 3615-3620 spisu. Tento Postup zveřejněný v dubnu 2018 se aplikuje na správní řízení zahájená Úřadem po jeho účinnosti, což je i v tomto případě. Dřívější metodika Úřadu ohledně pokut neupravovala postup při stanovení pokuty orgánům veřejné správy a tento byl nastaven rozhodovací správní praxí Úřadu.

<sup>153</sup> Srov. čl. 4 Postupu.

<sup>154</sup> Srov. bod 4.2 postupu.

koeficient roste lineárně. Uvedené rozpětí nastavil Úřad opět v rámci celkového mechanismu výpočtu pokuty správní praxí.

158. Protože obecně závazné vyhlášky obcí mají působnost toliko na jejich území, Úřad dále zohledňuje velikost dotčeného území, na které jednání dopadá, a to koeficientem dle počtu obyvatel. Tento koeficient Úřad v souladu se svou dosavadní rozhodovací praxí aplikuje v rozpětí od 0,05 do 3. Nejnižší hodnotu užívá v případě obcí do 20 obyvatel, pro obce s 3 000 obyvateli koeficient 0,15,<sup>155</sup> 10 000 obyvateli koeficient 0,3, 100 000 obyvateli koeficient 2<sup>156</sup> a pro obce s 1 milionem obyvatel a více koeficient 3,<sup>157</sup> přičemž v rámci těchto hranic se koeficient odpovídající počtu obyvatel stanoví lineárně.
159. Aby pokuta plnila preventivní i represivní funkci i v případě přestupků s dopadem na území s nízkým počtem obyvatel, je do výše pokuty zahrnuta vstupní částka ve výši 10 000 Kč. Mechanismus výpočtu pokuty Úřad nastavil tak, že nejvyšší možná zákonná hodnota pokuty ve výši 10 mil. Kč odpovídá nejvyššímu koeficientu závažnosti (koeficient 3), nejdelšímu možnému času trvání přestupku (koeficient 3) a nejvyššímu koeficientu počtu obyvatel (koeficient 3), a to s připočtením vstupní částky pokuty 10 000 Kč. Je tak využit interval pokuty proporcionálně v celé jeho šíři. Úřad výpočtem dovedl hodnotu 370 000 Kč,<sup>158</sup> která představuje podíl odpovídající těmto třem uvažovaným koeficientům ve výši 1. Základní částka pokuty se tedy určí tak, že hodnota 370 000 Kč je vynásobena příslušnými koeficienty a následně je přičteno 10 000 Kč.
160. Úřad v případě sankcí orgánům veřejné správy také vyhodnocuje případné polehčující a přitěžující okolnosti, které mohou vést ke snížení nebo zvýšení pokuty.

## VI. 2 Indikace výše pokuty

### Základní částka pokuty

161. Úřad při posouzení závažnosti vytýkaného jednání HMP zohlednil, že HMP sledovalo svým jednáním legitimní cíl, kterým je regulace provozování loterií na území HMP za účelem snížení škodlivých důsledků plynoucích z provozování loterií. Tato skutečnost se významným způsobem promítne do snížení koeficientu závažnosti (v rámci škály do maximální hodnoty 3). Na stranu druhou Úřad vzal v úvahu, že prokazatelně došlo k reálnému narušení hospodářské soutěže na

<sup>155</sup> Většina obcí v České republice má méně než několik tisíc obyvatel, drtivá většina obcí má méně než 100 000 obyvatel, a proto je důležité podrobněji diferencovat pokutu pro území s několika sty či tisíci obyvatel. Z celkového počtu obcí 6 258 má 5 806 obcí (více než 92 %) méně než 3 000 obyvatel a 322 obcí má více než 3 000 a méně než 10 000 obyvatel, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. 1. 2018. Viz <https://www.czso.cz/documents/10180/61546986/1300721803.pdf/bcb6d91b-626f-41fd-a705-3f7a49265b4d?version=1.0>; l. č. 3621-3647 spisu.

<sup>156</sup> Více než 100 000 obyvatel má v současné době pouze 6 obcí, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. 1. 2018. Viz <https://www.czso.cz/documents/10180/61546986/1300721803.pdf/bcb6d91b-626f-41fd-a705-3f7a49265b4d?version=1.0>; l. č. 3621-3647 spisu.

<sup>157</sup> Nad 1 milion obyvatel má pouze hlavní město Praha a 3 další kraje, viz statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek; stav ke dni 1. 1. 2018. Viz <https://www.czso.cz/documents/10180/61546986/1300721801.pdf/af65bc75-7aa3-4343-afba-4a454f6b854d?version=1.0>; l. č. 3648 spisu.

<sup>158</sup> (10 mil. Kč – 10 tis. Kč) / (3\*3\*3) = 370 tis. Kč.

vymezených relevantních trzích, neboť HMP určitým soutěžitelům skutečně ztížil či znemožnil na nich působit. S ohledem na uvedené Úřad hodlá stanovit koeficient závažnosti ve výši 1,2.

162. Vytýkané jednání trvalo od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018, tedy 6 let. Uvedenému odpovídá koeficient času ve výši 2,11 (se zaokrouhlením na 2 desetinná místa dolů).
163. Dále Úřad zohlednil rozsah dotčeného území, jenž odráží počet obyvatel HMP (1 294 513),<sup>159</sup> a který odpovídá koeficientu obyvatel ve výši 3.
164. Základní částka pokuty tak bude činit 2 820 520 Kč.

#### *Přítěžující a polehčující okolnosti*

165. Úřad uvážil, že Vyhláška 18/2011 a Vyhláška 10/2013 byly přijaty v době, kdy ještě nebylo vydáno ani Stanovisko, ani Informační list. Jedná se tak o polehčující skutečnost, která by mohla být důvodem snížení pokuty. K němu však Úřad nemůže plně přistoupit, neboť v době přijetí Vyhlášky 10/2015 již byly tyto dva dokumenty veřejnosti dostupné a HMP mělo dostatek času se s nimi seznámit. HMP však ke změně regulace provozování loterií nepřistoupilo ani poté, co Úřad o probíhajícím šetření informoval HMP dne 13. 9. 2016 (srov. odst. 5). Žádnou změnu HMP v řešené věci neučinilo ani před samotným zahájením nyní vedeného správního řízení (dne 20. 12. 2018), kdy již bylo zveřejněno několik rozhodnutí Úřadu vydaných v oblasti porušení zákona orgány veřejné správy.<sup>160</sup> Na základě shora uvedeného proto Úřad hodlá snížit základní částku pokuty o 5 %.
166. Žádné jiné polehčující či přítěžující okolnosti, na jejichž základě by došlo ke snížení nebo zvýšení základní částky pokuty, Úřad neshledal, a proto lze předpokládat, že výsledná částka pokuty bude po zaokrouhlení na celé tisíce dolů činit 2 679 000 Kč.
167. Závěrem Úřad konstatuje, že indikovaná pokuta nepřevyšuje zákonem stanovenou maximální hranici. Stejně tak ji nelze pokládat za likvidační, neboť představuje 0,003 % z příjmů HMP za rok 2020, které činily 92,7 mld. Kč,<sup>161</sup> resp. 0,004 % příjmů (ve výši cca 74,4 mld. Kč) z rozpočtu HMP na rok 2021.<sup>162</sup>

#### **VII. Závěr Úřadu a výzva k seznámení se s podklady rozhodnutí**

168. Úřad umožní účastníku řízení v souladu s § 21b ZOHS 261/2021 seznámit se s podklady rozhodnutí, a to v sídle Úřadu, třída Kpt. Jaroše 7, Brno, **ve lhůtě do 16 dnů od doručení** sdělení výhrad (přesný termín si je nutné předem dohodnout). K podkladům rozhodnutí je dle § 36 odst. 3 správního řádu účastník řízení oprávněn se vyjádřit do 15 dnů ode dne seznámení se s podklady rozhodnutí a v této lhůtě je v souladu s § 21b ZOHS 261/2021 rovněž oprávněn navrhnout doplnění dokazování, přičemž k později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží; to neplatí, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

<sup>159</sup> Statistické informace Českého statistického úřadu zveřejněné prostřednictvím internetových stránek, stav ke dni 1. 1. 2018; <https://www.czso.cz/documents/10180/61546986/1300721803.pdf/bcb6d91b-626f-41fd-a705-3f7a49265b4d?version=1.0>. Viz l. č. 3621-3647 spisu.

<sup>160</sup> Konkrétně v případě města Bílina (právní moc 13. 11. 2017, statutárního města Děčín (právní moc 16. 5. 2018) a statutárního města Karlovy Vary (právní moc 1. 11. 2018).

<sup>161</sup> Dle závěrečného účtu HMP za rok 2020 konkrétně 92 684 689,25 tis. Kč, viz [https://www.praha.eu/file/3274135/Z\\_9367\\_Duvodova\\_zprava\\_II\\_2\\_prijmy\\_TED\\_.pdf](https://www.praha.eu/file/3274135/Z_9367_Duvodova_zprava_II_2_prijmy_TED_.pdf); l. č. 3649-3658 spisu.

<sup>162</sup> Viz [https://www.praha.eu/jnp/cz/o\\_meste/finance/rozpocet/rozpocet\\_na\\_rok\\_2021/index.html](https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/finance/rozpocet/rozpocet_na_rok_2021/index.html), l. č. 3662.

Zároveň Úřad informuje, že v souladu s § 22ba odst. 6 ZOHS 261/2021 je účastník řízení oprávněn podat **žádost o snížení pokuty dle § 22ba odst. 8 ZOHS 261/2021 nejpozději do 15 dnů** ode dne doručení tohoto sdělení výhrad.

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

**Obdrží:**

HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář  
Na Florenci 2116/15  
110 00 Praha 1 – Nové Město