



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení § 3 ve spojení s přílohou č. 1 a § 4 ve spojení s přílohou č. 2 obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, za účasti **hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1 – Staré Město, zastoupeného Mgr. Jiřím Kučerou, advokátem, sídlem Opletalova 1418/23, Praha 1 – Nové Město, jako účastníka řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra (dále jen „navrhovatel“) se návrhem ze dne 14. 8. 2024 domáhá zrušení § 3 ve spojení s přílohou č. 1 a § 4 ve spojení s přílohou č. 2 obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 14/2020 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy. Navrhovatel napadená ustanovení považuje za rozporná s principem proporcionality a rovnosti, zákazem

omezení volného pohybu služeb uvnitř Evropské unie a zákazem při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušovat hospodářskou soutěž.

2. Hlavní město Praha napadenou obecně závaznou vyhláškou reguluje provozování hazardních her na svém území. Napadenými ustanoveními povolilo provozování tzv. živé hry s výjimkou městských částí uvedených v příloze č. 1 a určilo odkazem na přílohu č. 2 čas provozování živé hry ve vybraných městských částech s tím, že jinak lze živou hru provozovat bez časového omezení.

3. Navrhovatel na základě dvou podnětů provozovatelů hazardních her upozornil dne 1. 3. 2024 hlavní město Prahu na rozpor napadených ustanovení se zákonem a ústavním pořádkem České republiky a vyzval je k nápravě. Hlavní město Praha ve stanovené lhůtě nápravu nezjednálo. Navrhovatel proto rozhodnutím ze dne 28. 6. 2024 pozastavil účinnost napadených ustanovení. Hlavní město Praha ani ve znovu stanovené lhůtě nezjednálo nápravu a proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti nepodalo rozklad. Toto rozhodnutí proto dne 17. 7. 2024 nabylo právní moci.

II.

Znění napadených ustanovení

4. Ustanovení § 3 a 4 napadené obecně závazné vyhlášky zní:

§ 3

Živá hra

Provozování živé hry podle jiného právního předpisu [následuje poznámka pod čarou č. 3 odkazující na „§ 57 až 60 zákona č. 186/2016 Sb.“] (dále jen „živá hra“) je na území hlavního města Prahy povoleno s výjimkou provozování živé hry na území městských částí uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce.

§ 4

Čas provozování živé hry

Provozovat živou hru lze jen v čase uvedeném v příloze č. 2 k této vyhlášce. Pokud není čas provozování omezen v příloze č. 2 k této vyhlášce, lze živou hru provozovat bez časového omezení.

5. Příloha č. 1 napadené obecně závazné vyhlášky je uvozena nadpisem „Městské části, na jejichž území je zakázáno provozování živých her“, a dále obsahuje výčet těchto 41 městských částí hlavního města Prahy:

Praha 2, Praha 4, Praha 5, Praha 6, Praha 7, Praha 10, Praha 12, Praha 19, Praha 20, Praha 21, Praha 22, Praha-Benice, Praha-Březiněves, Praha-Čakovice, Praha-Dolní Měcholupy, Praha-Dolní Počernice, Praha-Duběč, Praha-Đáblice, Praha-Klánovice, Praha-Koloděje, Praha-Kolovraty, Praha-Křeslice, Praha-Libuš, Praha-Lipence, Praha-Lochkov, Praha-Lysolaje, Praha-Nebušice, Praha-Nedvězí, Praha-Petrovice, Praha-Přední Kopanina, Praha-Řeporyje, Praha-Satalice, Praha-Slivenec, Praha-Suchdol, Praha-Šeberov, Praha-Štěrboholý, Praha-Troja, Praha-Újezd, Praha-Velká Chuchle, Praha-Zbraslav a Praha-Zličín.

6. Příloha č. 2 téhož předpisu je uvozena nadpisem „Časové omezení provozování živých her“ a obsahuje tabulku:

<i>Městská část</i>	<i>čas provozování od-do</i>
<i>Městská část Praha 8</i>	<i>10:00-06:00</i>
<i>Městská část Praha 15</i>	<i>10:00-22:00</i>
<i>Městská část Praha-Vnoř [správně „Vinoř“]</i>	<i>17:00-24:00.</i>

III.

Test čtyř kroků pro posouzení obecně závazné vyhlášky

7. Protože navrhovatel svou argumentaci strukturuje podle tzv. testu čtyř kroků, jímž se posuzují obecně závazné vyhlášky obcí, Ústavní soud pro přehlednost shrnuje jednotlivé kroky tohoto testu již na tomto místě. Tento test Ústavní soud vymezil poprvé v nálezu ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov, N 61/36 SbNU 663), a dále upřesnil v nálezu ze dne 14. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 42/23 (Jenštejn, č. 72/2024 Sb.). Zahrnuje posouzení, zda (1) měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku, (2) se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), (3) obecně závazná vyhláška není v rozporu s obecnými ústavními principy a obec nezneužila při jejím vydání zákonem svěřenou pravomoc a konečně (4) nejednala přijetím napadeného ustanovení zjevně nerozumně.

IV.

Argumentace navrhovatele

8. Navrhovatel tvrdí, že napadená ustanovení odporují čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie a § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Nebyla přijata na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií a výběr městských částí nebyl proveden přiměřeně ke sledovanému cíli. Je problematické, že hlavní město Praha bez dalšího převzalo stanoviska městských částí, aniž samo zkoumalo objektivní a věcné důvody pro zákaz či povolení živé hry v jednotlivých městských částech. Napadená ustanovení neobstojí ve třetím kroku testu přezkumu obecní normotvorby. První dva kroky testu navrhovatel považuje za splněné.

9. Požadavky na regulaci hazardu obcemi navrhovatel dovozuje z výkladu § 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, podle kterého obec může 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, nebo na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno. Podle důvodové zprávy k uvedenému zákonu by obecně závazné vyhlášky měly plnit doplňkovou funkci a neměly by zákon nahrazovat či suplovat. Možnost omezit hazard obec nezabavuje povinnost respektovat princip proporcionality.

10. Zákon obcím *a priori* nezakazuje plošné zakazy, avšak podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem, N 44/44 SbNU 557, č. 161/2007 Sb.) § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),

předpokládá, že může-li být určitá činnost na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek či odporovala dobrým mravům, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je nutné vážít význam právem chráněného statku a zakázané činnosti. Z nálezu ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov, N 72/49 SbNU 67, č. 286/2008 Sb.) se podává, že k plošným zákazům slouží primárně zákon. Plošné zákazy značí svévoli, chybějící proporcionalitu a osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by podle principu jednotného právního řádu měly platit zásadně stejně pro celé území státu.

11. V nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně, N 151/62 SbNU 315, č. 293/2011 Sb.) Ústavní soud sice akceptoval záměr obcí regulovat hazard na svém území jako legitimní cíl, avšak samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Podle navrhovatele zákon o hazardních hrách a jiné zákony upravují řadu institutů k omezení negativních jevů spojených s hazardem (povinné registrace a identifikaci hráčů, vyloučení řady osob z hraní hazardu z důvodu sociální situace, omezený přístup osob do herních prostor, informační povinnosti provozovatelů, povinnosti týkající se vzhledu provozoven a podobně). Zákonná regulace je (nově) striktní. Časem také došlo k razantnímu úbytku heren v obcích. V roce 2016 se nacházelo v České republice 4061 provozoven hazardu, zatímco v roce 2023 již jen 707.

12. Navrhovatel proto z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) dovozuje, že dopady hazardu se budou lišit podle umístění herního prostoru v obci a podle sociální struktury té které obce. Nejproblematictější jsou technické hry v hernách, naopak živá hra, provozovaná výhradě v kasinu, kde lze očekávat vyšší úroveň podniku a klientely, nebude z hlediska dopadů na veřejný pořádek natolik významná. Stejně tak zde bude mít odlišný dopad hazard v centru obce, v blízkosti školy, ve vyloučených lokalitách atd. Rozdíly rovněž budou v obci s častějším výskytem sociálně-patologických jevů ve srovnání s obcí, kde se takové jevy nevyskytují. Regulace hazardu, aby byla vyloučena libovůle či svévole, musí v obdobných místech působit obdobně, a aby neodporovala ústavnímu zakazu diskriminace, musí pro rozdílné zacházení se subjekty ve stejné nebo srovnatelné situaci existovat objektivní a rozumné důvody. Povinností obce je racionální důvody a nediskriminační povahu obhájit.

13. Navrhovatel vychází z hodnocení téže problematiky Nejvyšším správním soudem, Podle rozsudku ze dne 13. 7. 2017 č. j. 1 As 5/2017-76 převzetí návrhů městských částí bez dalšího regulaci hazardu neospravedlní; je to sice racionální z hlediska politického procesu, nikoli však nutně z hlediska práva. U městských částí to nevylučuje svévoli. Diskriminaci je třeba zkoumat na úrovni celé obce nebo města (srov. naposledy rozsudky ze dne 21. 2. 2023 č. j. 2 As 280/2021-39 a ze dne 14. 3. 2023 č. j. 9 As 178/2021-42). Navrhovateli je známo, že Nejvyšší správní soud někde plošnou regulaci podle jednotlivých městských částí akceptoval, to však nepopře jím dříve judikovaná obecná východiska. Ostatně žádnou z věcí neřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

14. Týž soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2022 č. j. 4 As 351/2021-32 jednoznačně konstatoval, že si jeho judikatura neodporuje. Rovněž v něm a v rozsudku ze dne 25. 8. 2020 č. j. 4 As 28/2020-34 konstatoval, že lze stanovit plošnou regulaci na území jednotlivých městských částí, avšak jen vyskytují-li se tam negativní jevy v převažující míře. Totéž se podává z rozsudků ze dne 30. 9. 2020 č. j. 1 As 457/2019-31 a ze dne 31. 3. 2021 č. j. 2 As 191/2019-33 (týkajících se městské části Praha 2), rozsudků ze dne 23. 3. 2021 č. j. 4 As 260/2019-38 a ze dne 30. 3. 2021 č. j. 4 As 151/2020-39 (k městské části Brno-Královo Pole) nebo rozsudků ze dne 3. 11. 2023 č. j. 3 As 328/2021-44 a ze dne 19. 2. 2024 č. j. 5 As 322/2022-32 (k městské části Brno-střed). Navrhovatel

zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud se obecní normotvorbou zabývá jen v řízení ovládaném zásadou dispoziční, nikoli abstraktně. Uvedená rozhodnutí se rovněž týkají dřívější zákonné úpravy, která předpokládala větší prostor pro obecní regulaci hazardu. Závěry správních soudů proto nelze bez dalšího zobecňovat.

15. K porušení zákazu omezení volného pohybu služeb navrhovatel odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19 *Bonver Win* a na něj navazující usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021 č. j. 5 As 177/2016-139, z nichž se podává, že je-li ve věci dán přeshraniční prvek, prostor samosprávy u hazardu unijní právo omezuje. Tehdy se uplatní závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14 *Berlington Hungary a další*. Tedy že omezení volného pohybu služeb lze ospravedlnit, jen sleduje-li obecní regulace skutečně cíle související s potíráním patologických jevů hazardu, takové cíle sleduje koherentním a systematickým způsobem a splňuje požadavky z obecných zásad unijního práva, zejména právní jistoty a legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví.

16. K porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže navrhovatel zdůrazňuje, že povinností obce při regulaci hazardu jeho povolením jen na určitých místech je určit tato místa podle dostatečně věcných, nediskriminačních, předem známých a přezkoumatelných kritérií. Míra omezení hospodářské soutěže nesmí být vyšší, než je pro dosažení cíle regulace nezbytné. Klíčové je zde rovněž vymezení relevantního trhu; Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jej ustáleně vymezuje jako trh provozování hazardních her na celém území hlavního města Prahy.

17. Uvedená obecná východiska poté navrhovatel aplikuje vůči napadeným ustanovením. Vychází mimo jiné z pravomocných rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2022 č. j. ÚOHS-45391/2022/872 a předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 9. 2023 č. j. ÚOHS-35756/2023/164 o porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže hlavním městem Prahou napadenými ustanoveními. Též vychází z podnětu jednoho z provozovatelů kasina v hotelu v městské části Praha 8 v blízkosti hranice s městskou částí Praha 1. To prý dobře ilustruje důsledky napadených ustanovení, tedy že jen o několik desítek metrů dál platí diametrálně odlišná regulace, kterou nelze odůvodnit odlišnými místními specifiky. Prestiž místa a značky hotelu provozování tohoto kasina vede k tomu, že nemá prakticky žádné negativní dopady z hlediska veřejného pořádku. Návštěvníci jsou zpravidla v místě ubytování, průměrný zákazník není ovládán závislostí a neutrací v rozsahu, který si nemůže dovolit. Pořádají se zde prestižní mezinárodní pokerové turnaje, u kterých časová regulace nedává žádný smysl.

18. Dříve v hlavním městě Praze platilo, že se hazard mohl provozovat pouze na konkrétně (adresně) vymezených místech uvedených v přílohách dřívějších obecně závazných vyhlášek, jinde byl zakázán. V nyní napadené obecně závazné vyhlášce však jde o plošné povolení nebo plošný zákaz živé hry podle území městských částí. Technická hra se napadenou obecně závaznou vyhláškou zakazuje na celém území města. Nadále však existují neodůvodněné rozdíly v regulaci mezi jednotlivými městskými částmi. Hlavní město Praha neuvedlo žádné racionální a objektivní důvody k rozlišování jednotlivých městských částí či jejich charakteristik, mimo prosté spolehnutí se na jejich stanovisko vyjádřené při projednání návrhu. Taková regulace je arbitrární, svévolná; vychází jen z dojmů či politického postoje městských částí.

19. Podle důvodové zprávy k napadené obecně závazné vyhlášce měla být důvodem jejího přijetí snaha zrušit dosavadní systém adresních míst. Ten se nejevil dlouhodobě udržitelný pro negativní postoj Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Při projednávání

návrhu obecně závazné vyhlášky se nevyjádřily všechny městské části. Do přílohy č. 1 napadené obecně závazné vyhlášky byly zařazeny ty městské části, které výslovně trvaly na nulové toleranci hazardu, a dále ty, které se k návrhu nevyjádřily. Nebyly tam zařazeny ty městské části, které buď výslovně souhlasily s provozováním živých her, nebo nesouhlasily s návrhem, ale požadovaly nadále provozování hazardu jen na některých (adresních) místech. Do přílohy č. 2 napadené obecně závazné vyhlášky byly zařazeny ty městské části, které časové omezení samy navrhly,

20. Připomínky některých městských částí, že dosavadní regulace adresními místy žádné problémy nepřináší, hlavní město Praha ignorovalo. Rovněž ignorovalo připomínky, že provozování kasin pouze s živou hrou není obvyklé, a že patologické jevy spojené s rušením veřejného pořádku tento typ hazardu obvykle nedoprovází. Původní návrh hlavního města Prahy rozeslaný k připomínkám doprovázelo odůvodnění, že hodlají-li městské části uplatňovat nulovou toleranci hazardu, musí svůj postoj podrobně odůvodnit. U 18 městských částí, které se k návrhu nevyjádřily, napadená obecně závazná vyhláška nakonec živou hru pro uplatnění domněnky souhlasu s návrhem právního předpisu hlavního města Prahy podle § 46 odst. 2 věty třetí zákona o hlavním městě Praze zakazuje. Takové řešení je s ohledem na dřívější vyjádření hlavního města Prahy při projednání návrhu nelogické. Také došlo k obrácení logiky regulace; původně měla příloha k obecně závazné vyhlášce obsahovat městské části, kde se živá hra povolí, nakonec však příloha č. 1 obsahuje ty městské části, kde se hazard zakazuje.

21. Nelze ani akceptovat argument, že městské části, v nichž se dosud uplatňovala nulová tolerance hazardu, nemusely svůj postoj odůvodnit při přijetí napadených ustanovení. Nyní jde o novou koncepci. Městské části ostatně neodůvodnily zákaz hazardu ani dříve. Zde městské části odkazovaly na negativa technické hry nebo na svá místní specifika. Jednotlivé městské části však uplatňovaly svou argumentaci jinak, navzájem nekonzistentně. Kupříkladu městské části Praha 1, Praha 3, Praha 9 a Praha 11 s návrhem předpisu nesouhlasily a výslovně uvedly, že nechtějí nová kasina. Městská část Praha-Zličín pak naopak byla nucena s ohledem na zvolenou koncepci požadovat úplný zákaz živé hry, přestože jediné kasino na jejím území podle ní fungovalo bez problémů.

22. Takový přístup tedy odporuje principu proporcionality a z něj plynoucímu požadavku stanovit zákazy jen v nezbytném rozsahu. Z hlediska zákazu diskriminace takový přístup není založený na racionálních a objektivních důvodech. Nelze zde přitom akceptovat odkaz na subsidiaritu politické moci, tedy že městská část nejlépe zná své místní potřeby. Hlavní město Praha zde takto argumentuje nahodile; jednou se na vyjádření městských částí bez dalšího spoléhá, jindy zavádí regulaci v rozporu s jejich projeveným postojem. Pravomoc přijímání obecně závazných vyhlášek přitom podle zákona náleží výhradně Zastupitelstvu hlavního města Prahy, nikoli jednotlivým zastupitelstvům městských částí.

23. Regulace v hlavním městě Praze podle napadených ustanovení je napříč jeho celým územím nahodilá, bez ohledu na velikost a strukturu jednotlivých městských částí a předem daného systému. Paradoxně dochází k deregulaci tam, kde je živá hra povolena, protože ji dosud bylo možné provozovat jen na omezeném počtu míst. To odporuje také požadavkům na zákaz překážek volného pohybu služeb podle unijního práva. Nelze zde nalézt ani žádné „ospravedlnitelné důvody“ podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, které by vylučovaly porušení tohoto ustanovení.

V.

Vyjádření hlavního města Prahy a replika navrhovatele

24. Hlavní město Praha ve vyjádření k návrhu uvedlo, že navrhovatel původně vypořádal podněty některých provozovatelů hazardu proti napadené obecně závazné vyhlášce jako nedůvodné s tím, že napadená ustanovení sledují legitimní cíl, nejsou důsledkem svévole ani zneužití působnosti, regulace je neutrální a nediskriminační ve vztahu k osobám, na které dopadá, a odpovídají judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Změna postoje navrhovatele odporuje principu legitimního očekávání.

25. Argumentaci navrhovatele dále označuje hlavní město Praha za vnitřně rozpornou; jednou je sice problematické nekritické převzetí postojů městských částí, jindy neobstojí, že se městským částem nevyhovělo. Není tedy pravdou, že regulace spočívá výhradně na postojích městských částí. Hlavní město Praha předem jasně deklarovalo, že technická hra bude zakázána bez výjimek a živá hra se bude regulovat podle území městských částí. Nevyhovět těm připomínkám, které tuto koncepci nerespektovaly, je rozumné a odpovídá to předem avizovanému modelu. Jde o projev principu subsidiarity při správě věci veřejných. Byla-li městská část „nečinná“, byl zákaz živé hry logickým důsledkem uplatnění předem avizovaného obecného principu; za takové situace neuvedla totiž městská část odůvodnění žádné.

26. Není dále pravdou, že z ústavních požadavků na obecní originární normotvorbu vyplývá povinnost uvést skutečně konkrétní a věcné zdůvodnění vždy, jde-li o regulaci plošnou. Tyto požadavky se vztahují jen na výběr konkrétních adresních míst. Je též vnitřně rozporné, že navrhovatel obdobně jako Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nepovažuje za problematický zákaz technické hry podle § 2 napadené obecně závazné vyhlášky. Přesto se dovolává některých pasáží nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem), podle nichž je z hlediska principu proporcionality problematická plošná regulace. Napadená ustanovení přitom uvedené respektují; hlavní město Praha nepřistoupilo k celoměstskému zakazu. Zvolilo šetrnější variantu.

27. Argumentaci o diskriminaci zde nesvědčí ani judikatura Nejvyššího správního soudu. Přílehlavý je rozsudek sp. zn. 2 As 280/2021, z nějž se sice podává, že základem uvažování o omezení hazardních her je území celého města, avšak regulace podle územního členění města je právem předpokládaným následkem; jde o důsledek pestrosti a ne nutně stejnorodosti životních podmínek, a projev místní samosprávy. Je zřejmé, že judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvíjela, jak potvrzují například rozsudky ze dne 3. 3. 2022 č. j. 2 As 18/2021-51, dále i sp. zn. 4 As 351/2021 či sp. zn. 5 As 322/2022.

28. K tvrzenému omezení volného pohybu služeb uvnitř Evropské unie hlavní město Praha tvrdí, že regulace hazardních her není harmonizována. Napadená ustanovení respektují požadavky rozsudku *Berlington Hungary a další*; jejich cílem je skutečně omezit negativní společenské jevy hazardu, jde o regulaci systematickou, soudržnou a nediskriminační. Ve prospěch místní samosprávy tuto otázku rovněž vyřešil Nejvyšší správní soud například v rozsudku sp. zn. 2 As 280/2021. K vypořádání argumentace navrhovatele porušením zákona o ochraně hospodářské soutěže jde o obdobné argumenty. Významné zde je, že hlavní město Praha považuje za relevantní trh z geografického hlediska své jednotlivé městské části.

29. Hlavní město Praha také poukazuje na absurdní důsledky výkladu zastávaného navrhovatelem. Není zřejmé, jak konkrétně lze vyhovět požadavkům navrhovatele a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže; neuspokojivá je regulace adresními místy, celoplošná regulace, ale nyní také podle území městských částí. Ustanovení § 12 odst. 1

zákona o hazardních hrách přitom žádné takové limity nestanoví; lze podle něj živou hru povolit jen v určitých místech a v určitém čase, nebo ji na území obce zakázat. Konečně hlavní město Praha zdůrazňuje, že z hlediska třetího kroku testu posuzování obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem je rozhodné, že nedošlo ke zneužití působnosti. Tedy že regulace sleduje legitimní cíl, z hlediska principu proporcionality respektuje, že se zákaz živé hry nemá týkat všech provozovatelů hazardu a není diskriminační, protože vůči všem v daných městských částech dopadá bez rozdílu. Nejde ani o regulaci zjevně nerozumnou ve smyslu čtvrtého kroku testu.

30. Navrhovatel v replice objasňuje, že nepožaduje vzájemně rozporné; jde o to, že nakonec nebylo relevantní, co městské části ve svých připomínkách požadovaly. Městské části si přeci nemusí vybrat jen mezi plošným povolením a zákazem. Hlavní město Praha nemá po vyhodnocení připomínek městských částí povinnost přijmout původní návrh. Navrhovatel dále objasňuje, že dosud nezkoumal nyní napadená ustanovení; dřívější odpovědi na podněty zde závazné nejsou. Zdůrazňuje, že problematika je absence jakéhokoli věcného zhodnocení potřebnosti nulové tolerance hazardu v jednotlivých městských částech. Skutečně není pravdou, že zákaz hazardu je rozumný u těch městských částí, které se nevyjádřily k návrhu. Důvodová zpráva k rozeslanému návrhu obsahovala informaci, že nulovou toleranci hazardu je třeba podrobně odůvodnit. Takový přístup je nekonzistentní. Žádná městská část, kde byla živá hra nakonec povolena, pro to v připomínkách neuvedla žádné důvody.

31. Judikatura Nejvyššího správního soudu skutečně není tak jednoznačná, jak hlavní město Praha tvrdí. Platí, že podle rozsudku sp. zn. 2 As 280/2021 se musí plošná regulace hazardu na území jednotlivých městských částí odůvodnit ve vztahu k celému území. Nejvyšší správní soud nikdy nezpochybnul potenciální diskriminaci jednotlivých provozovatelů v různých městských částech navzájem. Podle navrhovatele rovněž nejde v nynější věci o plošnou regulaci, nýbrž regulaci „konkrétními místy“, která jsou vymezena jako městské části. Že jde o větší plochy, nevylučuje požadavky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) výběr regulovaných míst odůvodnit.

32. Z hlediska principu proporcionality pak není rozhodné, že hlavní město Praha nezvolilo plošný zákaz živé hry na celém území, nýbrž zda je regulace vhodná a skutečně potřebná. Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách nepředstavuje zmocnění regulovat hazard podle neomezeného uvážení. Je zřejmé, že hlavní město Praha přistoupilo k regulaci podle městských částí v domněnku, že ji nemusí zdůvodnit. To však není pravda. Navrhovatel nezpochybnuje, že lze celoplošně zakázat také živou hru, respektive že jde o legitimní cíl. Samotná existence legitimního cíle však napadená ustanovení z hlediska proporcionality neospravedlní. Jde o vztah cíle a způsobu regulace.

33. Na úrovni hlavního města Prahy přitom nejde o žádné koherentní a systematické řešení hazardu. Život v jednotlivých městských částech se prolíná a vzájemně rozdílné zákazy lze stěží odůvodnit. Nelze zabezpečit, že se nebude porušovat veřejný pořádek i tam, kde je hazard zakázán. Je sporné, zda zde vůbec regulace k legitimnímu cíli nějak přispívá. Navrhovatel trvá na tom, že relevantní trh z geografického hlediska představuje celé hlavní město Praha. Absurdní jsou konečně naopak úvahy hlavního města Prahy; lze-li akceptovat, že plošné zákazy v městských částech není třeba nijak odůvodňovat, napříště bude přípustné regulaci určit skutečně volnou úvahou nebo i losem.

34. Ústavní soud rovněž zaslal návrh k případnému vyjádření veřejnému ochránci práv podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Ten však Ústavním soudu sdělil, že svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník nevyužije.

VI. Procesní předpoklady řízení

35. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je Ministerstvo vnitra oprávněno podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. V posuzované věci jde o zákon o hlavním městě Praze, zejména jeho § 106. Návrh zde podal oprávněný navrhovatel, a to v zákonem stanovené lhůtě a po nabytí právní moci jeho rozhodnutí o pozastavení účinnosti napadených ustanovení (§ 106 odst. 3 věta první zákona o hlavním městě Praze).

36. Překážkou projednání věci není ani dříve vyjádřený opačný postoj navrhovatele k napadeným ustanovením; dřívější stanovisko Ministerstva vnitra nemá vůči Ústavnímu soudu ani obci z hlediska přezkumu obecně závazné vyhlášky žádné právní účinky [srov. též bod 28 nálezu ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina, N 68/99 SbNU 329, č. 242/2020 Sb.)].

VII. Přezkum napadených ustanovení Ústavním soudem

37. Ústavní soud podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci mimo ústní jednání, protože od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

38. Také v této věci Ústavní soud pro přezkum napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky obce použije tzv. test čtyř kroků (sub 7).

39. K prvnímu kroku je třeba uvést, že hlavní město Praha bylo k vydání napadené obecně závazné vyhlášky oprávněno. Jeho pravomoc plyne z čl. 104 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze a § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Napadenou obecně závaznou vyhlášku přijalo Zastupitelstvo hlavního města Prahy na zasedání dne 10. 9. 2020. K druhému kroku – hlavní město Praha se pohybovalo v mezích ústavního zmocnění i zákonem vymezené věcné působnosti, protože pro svoje území přijalo úpravu předvídanou zákonem; reguluje hazard na svém území jako místní záležitost veřejného pořádku. Předmět a cíl regulace se shoduje s tím, co zákon o hlavním městě Praze a zákon o hazardních hrách předpokládají. Nejde o jednání *ultra vires*.

40. Podstatou věci je posouzení třetího kroku, v němž je nutné vyřešit, zda hlavní město Praha konkrétní regulací živé hry, tedy typu hazardní hry podle § 3 odst. 2 písm. f) a § 57 a násl. zákona o hazardních hrách, nezneužilo svou působnost a neporušilo princip proporcionality a zákaz diskriminace, zákaz omezení volného pohybu služeb podle unijního práva a zákaz narušení hospodářské soutěže podle zákona o ochraně hospodářské soutěže [ke komponentům třetího kroku viz blíže bod 39 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/23 (Jenštejn)]. Ústavní soud za stěžejní považuje námitku porušení zákazu diskriminace, a proto se na ni zaměří nejdříve.

Obecně k principu rovnosti a zákazu diskriminace

41. Ústavní soud zde ustáleně vychází z předpokladu, že ústavní pořádek České republiky nezapovídá jakoukoli nerovnost. Nepřijatelné je založit nerovnost svévolně (nerovnost neakcesorická) nebo konstruovat nerovnost tak, že bude představovat zásah do některého

ze základních práv (nerovnost akcesorická) [srov. např. nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165, č. 512/2004 Sb.) nebo bod 54 nálezu ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19 (N 214/103 SbNU 203, č. 7/2021 Sb.)]. Klíčovým je důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, kterého se odlišné zacházení týká. Tomu také odpovídají nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení.

42. Při odlišném zacházení z tzv. podezřelých důvodů se kladou na jeho zdůvodnění přísné nároky. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace, byť by se takové zacházení dotýkalo základního práva, bude intenzita ústavního přezkumu nižší. Obdobné platí u dotčeného práva či statku; přísněji se posuzuje odlišné zacházení týkající se základních práv a svobod než takové zacházení obecně.

43. Při přezkumu, zda nedošlo k porušení práva na rovné zacházení z důvodu rozlišovacích kritérií užitých v právní úpravě, je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené, čímž se myslí podle okolností věci buď „rozumné“, nebo skutečně „přiměřené“ ve smyslu principu proporcionality [srov. bod 136 nálezu ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258, č. 254/2020 Sb.) či bod 73 nálezu ze dne 20. 11. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 16/24 (č. 6/2025 Sb.)].

44. U důvodů ospravedlňujících odlišné zacházení, tedy toho, co je podle předchozího bodu uvedeno jako 4. b), je třeba odlišovat intenzitu přezkumu těchto důvodů podle okolností věci. Nižší míru intenzity představuje požadavek na racionální (rozumný) vztah právní úpravy ke sledovanému cíli, tedy zda právní úprava může nějakým způsobem k dosažení deklarovaného cíle přispět; nemusí tedy jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [srov. bod 47 nálezu ze dne 28. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 34/23 (Vlkančice, č. 94/2024 Sb.)]. Vyšší míru intenzity vyjadřuje požadavek na proporcionality ve vztahu ke sledovanému cíli.

Hodnocení napadených ustanovení z hlediska principu rovnosti a zákazu diskriminace

45. Jde-li o nynější věc, navrhovatel diskriminaci, respektive rozpor s obecným principem rovnosti podle čl. 1 Listiny dovozuje z chybějícího věcného ospravedlnění rozdílné právní úpravy na úrovni jednotlivých městských částí hlavního města Prahy. Navrhovatel i hlavní město Praha soustřeďují svoji argumentaci na důvody ospravedlnitelnosti rozdílného zacházení; nikdo nerozporuje, že jde o srovnatelné skupiny či jednotlivce nebo že je s nimi zacházeno rozdílně a k jejich tíži. Ani Ústavní soud nevidí *a priori* důvod zpochybňovat výchozí argumentaci navrhovatele, tedy že napadená vyhláška omezuje podnikatelskou činnost provozovatelů či potenciálních provozovatelů hazardních her rozdílně na místech v území hlavního města Prahy, která mohou vykazovat některé vzájemné podobnosti.

46. Srovnatelnost situací lze spatřovat v běžné existenci srovnatelných místních specifik na území hlavního města Prahy; regulace hazardu zde může působit (vůči provozovatelům či potenciálním provozovatelům hazardu) rozdílně. To lze dobře ilustrovat na navrhovatelem uváděném příkladu hotelu s kasinem, kde napadená ustanovení živou hru časově omezují. Hotel se nachází nedaleko od hranice jiné městské

části, kde lze živou hru provozovat bez omezení, a kde lze předpokládat, že půjde v podstatě o srovnatelnou lokalitu z hlediska místních specifik. Lze si též představit řadu míst v hlavním městě Praze, v nichž nebude rozdílná regulace s ohledem na odlišná místní specifika představovat zacházení odlišné, avšak lze-li vycházet z toho, že napadená právní úprava má alespoň částečně účinky nerovného zacházení, není důvod úvahy dále štěpit; taková myšlenková konstrukce je nadbytečná. Skutečně zde tedy bude stěžejní zhodnocení důvodů, jimiž lze případné rozdílné zacházení ospravedlnit.

47. Klíčové je, že nerovné zacházení se zde nezakládá na tzv. podezřelých důvodech. Důvody rozlišování zde působí jako běžné a nezbytné, protože vychází ze správného členění území hlavního města Prahy. V nynější věci tedy není dán žádný důvod k přísnějšímu hodnocení důvodů ospravedlnění odlišného zacházení, a postačí, jestliže hlavní město Praha obhájilo racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli.

48. Nejinak tomu přitom bylo podle dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu k tzv. hazardovým obecně závazným vyhláškám. V bodu 40 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina), v němž Ústavní soud shrnul svůj postoj k regulaci hazardu obcemi na jejich území, se uvádí, že připouští-li obec provozování hazardních her přesně individualizovaným subjektům vymezením konkrétních míst, musí se regulace opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.

49. Ústavní soud zde přitom nepovažuje za významné, zda v posuzované věci jde o regulaci místní či obecnou ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Nyní sice regulace dopadá na předem neurčený počet adresátů, tedy nikoli jako v doposud souzených věcech na předem daný výčet adresátů [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), ze dne 27. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (Kladno, N 169/62 SbNU 489, č. 328/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina)]. To však nic nemění na tom, že je třeba se zabývat případnými tvrzenými diskriminačními účinky. Tedy zejména, zda lze případné odlišné zacházení ospravedlnit náležitými důvody.

50. U napadených ustanovení je zřejmé, že nejvýznamnějším deklarovaným cílem je omezení negativních jevů hazardu. Negativní jevy hazardu jsou obecně známé a Ústavní soud již v minulosti opakovaně akceptoval, že snaha o jejich omezení na úrovni obcí jako místní záležitost veřejného pořádku představuje legitimní cíl [bod 22 nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava, N 110/61 SbNU 625, č. 202/2011 Sb.) či bod 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina)] a součást práva na samosprávu [bod 33 nálezu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31, č. 112/2013 Sb.)]. Není přitom rozhodné, že podle důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách má být obecní normotvorba (nově oproti předchozímu zákonu č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů) pouze doplňkovou formou regulace hazardu. Dříve účinný § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jeho současný významový ekvivalent § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách zní téměř totožně; obě ustanovení obcím výslovně umožňují vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou se hazardní hry provozují či zakazují v místech a časech určených, nebo zakazují na celém území obce.

51. Stěží tedy obtojí argument, že obce suplují či nahrazují zákon, jestliže jim týž zákon pravomoc k regulaci hazardu výslovně přiznává. Podle judikatury Ústavního soudu nadto vyplývá pravomoc obcí regulovat hazard na jejím území také přímo z § 10 písm. a) obecního zřízení [srov. bod 37 *i. f.* nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně)]; zde jeho obsahový ekvivalent představuje § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě

Praze. Nesmyslné je rovněž argumentovat bez dalšího ve prospěch omezení pravomoci obcí snižujícím se počtem provozoven hazardu; tento trend lze interpretovat také tak, že dosavadní obecní regulace hazardu je účinná. Ze zákona o hazardních hrách tedy nevyplývá, že regulace hazardu v *land-based* prostředí přestala být legitimním cílem nebo že by se zde mělo nově na obecní normotvorbu nahlížet principiálně odlišně.

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

53. Jde-li o vztah právní úpravy a sledovaných cílů, Ústavní soud zdůrazňuje, že mezi nimi existuje racionální vztah a že rozdílná regulace v jednotlivých městských částech není důsledkem svévole, ani nahodilosti. Za racionální z hlediska povahy živé hry lze akceptovat již to, že hlavní město Praha k ní přistoupilo jako k „mírnější“ formě hazardu; nestanovilo její plošný zákaz jako u technické hry, u které lze vycházet z její vyšší míry škodlivosti z hlediska veřejného pořádku. Právo zakázat na svém území živou hru přesto nelze hlavnímu městu Praze upřít, jak vyplývá jednak ze znění § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, ale též z § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze.

54. Za racionální Ústavní soud považuje také určení regulace v jednotlivých městských částech, a to jak u zákazu či povolení živé hry, tak jejího časového omezení.

55. Ústavní soud respektuje jako legitimní a racionální základní východisko, že o podobě regulace rozhodnou primárně městské části. Jak se výše uvádí, členění hlavního města Prahy na městské části vyplývá ze zákona, jejich výčet a území se určuje Statutem hlavního města Prahy (obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů). Městské části hlavního města Prahy podle zákona disponují řadou samosprávných pravomocí, byť za současné právní úpravy nemají samostatnou normotvornou pravomoc. Mají vlastní orgány (§ 87 a násl. zákona o hlavním městě Praze), včetně zastupitelstva voleného v samostatných volbách (viz např. § 3 a 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Odborná literatura hovoří o městských částech hlavního města Prahy a městských částech a obvodech územně členěných statutárních měst jako o samosprávných jednotkách *sui generis* [VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 27].

56. Byť tedy právo na samosprávu městských částí nevyplývá z ústavního pořádku, protože Ústava zaručuje právo na samosprávu jen subjektům vymezeným v hlavě sedmé (čl. 8 ve spojení s čl. 99 a 100 Ústavy), mezi něž tyto samosprávné jednotky *sui generis* nepatří, je třeba respektování zákonem svěřené samosprávy těchto městských částí označit přinejmenším za jev právem aprobovaný, hodný právní ochrany. Městské části hlavního města Prahy mají s ohledem na svoje samosprávné kompetence náležitou právní i politickou legitimitu ke správě záležitostí na svém území. Za této situace Ústavní soud respektuje pouhý politický postoj k regulaci hazardu městské části na svém území jako legitimní a rozumný důvod k uplatnění té či oné zákonem předpokládané podoby regulace, a to stejně, jako by tak činila obec jako základní územní samosprávný celek.

57. Žádná obec totiž nemusí stanovení plošného zákazu některé z forem hazardu na svém území věcně odůvodňovat, neboť závěr, že hazard v *land-based* prostředí v jakékoli podobě představuje společensky nežádoucí jev, je podle již stabilní judikatury Ústavního

soudu notorií, jak bylo uvedeno shora. Rovněž není třeba prokazovat, že zákaz těchto forem hazardu má racionální vztah k tomuto cíli; spojitost mezi snahou o ochranu veřejného pořádku a zákazem činností, které jej narušují, je nepochybná. S takovým plošným zákazem rovněž výslovně počítá § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

58. Naopak se jeví, že požadavek na podrobné zdůvodnění zákazu hazardu doslova v každém koutu území obce při stanovení plošné regulace je přehnaný a nemá v kontextu dané problematiky žádné opodstatnění. Vždyť v každé situaci jde nakonec o důsledek politického postoje k hazardu; prakticky v jakékoli obci by bylo možné nalézt z povahy věci rozumné argumenty, proč tam hazard zakázat, nebo naopak povolit. V mnoha obcích a městech i městských částech lze nalézt vyloučené lokality, nebo naopak zóny klidové, obytné či zóny turistického ruchu. Stěží si lze představit, že by Ústavní soud u obcí se sebemenší vzájemnou místní podobností požadoval, aby svůj postoj k hazardu ospravedlnily věcnými a konkrétními důvody, kterými by se navzájem odlišily. Tento požadavek je ze své povahy nesplnitelný a trvat na něm je přepjatě formalistické. Vždy zde nakonec záleží na politickém přesvědčení představitelů obce, zda převáží důvody pro určitý, zákonem předpokládaný způsob regulace hazardu na spravovaném území.

59. Přírozeně však dochází ke konfliktům mezi postoji orgánů jednotlivých městských částí a hlavního města Prahy, které má za současné právní úpravy při přijímání obecně závazné vyhlášky „poslední slovo“; podle § 46 zákona o hlavním městě Praze je povinností hlavního města Prahy „jen“ návrh předpisů s městskými částmi projednat a městské části mají právo podat k návrhu připomínky ve stanovené lhůtě.

60. V nynější věci hlavní město Praha zaslalo městským částem k připomínkám návrh obecně závazné vyhlášky, podle kterého mělo být provozování živé hry povoleno pouze v městských částech uvedených v příloze a rovněž podle jiné přílohy mělo být určeno, v jakých městských částech a v jakém čase lze živou hru provozovat, jinak ji lze provozovat bez časového omezení. Podle původní důvodové zprávy k rozeslanému návrhu si měly městské části zvolit variantu plošné regulace na svém území: „návrh obsahuje možnost provozování pouze živých her ... na území městských částí ..., které se rozhodnou pro možnost jejich provozování“. Je též pravdou, že původní důvodová zpráva obsahovala formulaci, že „požadavek tzv. ‚nulové tolerance hazardu‘ musí být městskými částmi ... podrobně odůvodněn“.

61. Hlavní město Praha dalo předem jasně najevo, že hodlá regulovat hazard podle rozhodnutí městských částí, ale plošně, protože dosavadní systém adresních míst je neudržitelný či neobhajitelný. To je postoj legitimní. Ústavní soud pokládá za racionální, neakceptovalo-li hlavní město Praha připomínky městských částí, které s touto ucelenou koncepcí nebyly v souladu. Dobrým příkladem je úsilí některých městských částí o zachování dosavadního systému adresních míst, tedy městských částí Praha 1, Praha 3, Praha 9, Praha 11, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha 17 a Praha 18. Překonání jejich postoje zde spočívá na dobrých a rozumných důvodech, tedy zachování vlastní předem dané koncepce. Vůči městským částem se srovnatelným postojem také hlavní město Praha přistupovalo obdobně. Ve všech nyní uvedených městských částech byla živá hra povolena. Takový postup skutečně nesvědčí svévoli či nahodilostem.

62. Ústavní soud nepovažuje za projev nerozumnosti či libovůle ani stanovení zákazu živé hry u těch městských částí, které se k návrhu nevyjádřily. Přes některé formulační rozpory byl obsah původního návrhu jasný; hazard bude regulován podle městských částí a je třeba se nějak vyjádřit. V těch městských částech, které se nyní nevyjádřily (městské části Praha 19, Praha 22, Praha-Benice, Praha-Březiněves, Praha-Čakovice, Praha-Dubeč, Praha-Klánovice, Praha-Koloděje, Praha-Kolovraty, Praha-Křeslice, Praha-Lysolaje,

Praha-Nedvězí, Praha-Přední Kopanina, Praha-Řeporyje, Praha-Šeberov, Praha-Štěrboholy, Praha-Újezd a Praha-Velká Chuchle), byl hazard zakázán již podle dříve účinné obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy 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, ve znění pozdějších předpisů. Pro tyto městské části, ani pro adresáty práva, nemohl být zákaz živé hry nikterak překvapivý či nelogický. Nevyjádří-li se městská část k návrhu předpisu, lze to také chápat jako projev lhostejnosti (i cílené, programové) ke konečnému řešení problému. Zda příloha nakonec obsahuje městské části, kde se živá hra zakazuje, nebo naopak povoluje, představuje ryze problém legislativní techniky, nikoli obsahu regulace. V tomto kontextu je použití domněnky souhlasu městské části s předloženým návrhem hlavního města Prahy podle § 46 odst. 2 věty třetí zákona o hlavním městě Praze racionální a legitimní.

63. Jde-li specificky o časovou regulaci, u městské části Praha 8 lze z povahy věci argumentovat, že zákaz živé hry mezi šestou a desátou hodinou ranní směřuje k zabránění *non-stop* hraní v kasinu. U městské části Praha 15 lze argumentovat, že umožnění provozovat živou hru od desáté hodiny ranní do desáté hodiny večerní míří k omezení hazardu v nočních hodinách a eliminaci rizika narušování veřejného pořádku. U městské části Praha-Vinoř pak lze argumentovat, že umožnění provozovat živou hru jen mezi pátou hodinou odpolední a půlnocí vede k omezení hraní hazardu v době, kdy je běžné a společensky všeobecně žádoucí tvořit hodnoty. Všechny tyto přístupy mají svůj racionální základ, který směřuje k potlačení negativních společenských jevů hazardu. Ústavní soud by takovou regulaci akceptoval u samostatné obce. Nemá důvod, proč by takovou regulaci neakceptoval u městských částí hlavního města Prahy, které jsou obdobně jako obce spravovány (mimo jiné) samostatně voleným zastupitelstvem.

64. Smyslem zákazu diskriminace u regulace hazardu podle dosavadní judikatury Ústavního soudu není klást místní samosprávě bezdůvodné překážky či umožnit, aby se tato politika stala předmětem vzájemného konkurenčního boje provozovatelů hazardu, ale především vyloučit klientelismus a korupci. Nic takového z okolností nynější věci nevyplývá a nic obdobného netvrdí ani navrhovatel. Ústavní soud nepochybuje, že napadená ustanovení nějakým způsobem vedou k deklarovaným cílům boje proti hazardu a respektování dělených kompetencí mezi hlavní město Prahu a jeho městské části, byť skutečně nemusí jít o řešení nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. O svévolnou regulaci a zakázanou diskriminaci však nejde. Z týchž důvodů nemůže jít ani o zneužití působnosti hlavního města Prahy.

Judikatura Nejvyššího správního soudu k obecně závazným vyhláškám hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst

65. Uvedeným úvahám svědčí rovněž přístup Nejvyššího správního soudu k obdobné problematice; týž soud se ve své praxi zabýval mimo jiné obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy či obecně závaznými vyhláškami některých územně členěných statutárních měst o regulaci hazardu při přezkumu rozhodnutí Ministerstva financí o zrušení povolení k provozování hazardu jednotlivým provozovatelům.

66. Z poslední doby lze odkázat kupříkladu na rozsudek sp. zn. 5 As 322/2022, kterého se dovolávají jak navrhovatel, tak hlavní město Praha. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými námitky tehdejšího žalobce o diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna, kterou se na území některých městských částí zakázal hazard oproti některým městským částem, kde byl povolen na určitých místech. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že jeho dosavadní judikatura označuje za legitimní, vycházelo-li statutární

město Brno z návrhů městských částí s odůvodněním, že městské části nejlépe znají místní podmínky; jsou nejbližší svým obyvatelům, nejlépe znají jejich stanoviska a jsou to právě ony, které se v první řadě potýkají s negativními jevy hazardu. Je totiž nesporné, že členění Brna vychází mimo jiné ze zákona a jednotlivé městské části mají právo navrhnout vyhlášky města a tím upravit poměry na svém území. Přistoupil-li by soud na argumentaci, že členění města na menší oblasti nedává z hlediska posuzování obecně závazné vyhlášky o hazardu smysl, neboť regulace působí na úrovni celé obce, pak by se popřely samosprávné kompetence městských částí. Právě uvedené podle Nejvyššího správního soudu nebylo v rozporu s obecnou tezí, že obecně závaznou vyhlášku je nutné z hlediska diskriminace posuzovat na úrovni celé obce.

67. Obdobné se podává i z jiných rozhodnutí; příkladmo v bodu 20 rozsudku sp. zn. 9 As 178/2021 Nejvyšší správní soud s odkazem na svá jiná (tam odkazovaná) rozhodnutí uvedl, že ačkoli je přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí legitimním politickým rozhodnutím města, je zároveň jeho povinností při procesu přijímání takové právní úpravy dbát zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Jinak řečeno, obec je povinna odůvodnit přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí, a to ve vztahu k jejímu celému území. Obecně však u plošného zákazu provozování loterií na území konkrétní městské části platí, že související povinnost zde ukončit provozování hazardu je důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na svém území zcela zakázat. Obec při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium; všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky. Nejvyšší správní soud rovněž tehdy zdůraznil, že v jeho vlastní judikatuře není dán žádný rozpor, neboť plošný zákaz jen v některých městských částech územně členěného statutárního města nemůže být svojí povahou diskriminační. Tento závěr vyplývá například i z rozsudků ze dne 5. 9. 2018 č. j. 10 As 378/2017-76, ze dne 4. 4. 2021 č. j. 6 As 119/2018-69 či ze dne 21. 2. 2023 č. j. 2 As 280/2021-39.

68. Navrhovateli je třeba přisvědčit, že Nejvyšší správní soud v některých převážně starších rozhodnutích naznačil, že převzetí návrhů městských částí bez dalšího úpravu v obecně závazných vyhláškách o hazardu neospravedlňuje (rozsudky ze dne 13. 7. 2017 č. j. 1 As 5/2017-76, ze dne 30. 9. 2020 č. j. 1 As 457/2019-31 či ze dne 23. 3. 2021 č. j. 4 As 260/2019-38). Je však třeba přihlídnout k tomu, že tato rozhodnutí představují rozhodnutí zrušující, v nichž Nejvyšší správní soud, případně krajský (městský) soud požadovaly podrobnější vysvětlení regulace spočívající v zákazu hazardu jen v některých městských částech. Naopak rozhodnutí odkazovaná výše představují často konečné vyřešení těchto dříve projednávaných věcí. Stejně tak řada jiných rozhodnutí, jimiž řízení před správními soudy končila, plošné zakazy jen v některých městských částech územně členěného statutárního města akceptovala bez požadavku na podrobnější vysvětlení nad rámec toho, že šlo o respektování vůle (či politického rozhodnutí) těchto městských částí (rozsudky ze dne 14. 12. 2017 č. j. 2 As 230/2017-45, ze dne 25. 10. 2017 č. j. 1 As 234/2017-49 a ze dne 5. 9. 2018 č. j. 10 As 378/2017-76). Je tedy evidentní, že judikatura správních soudů se ustálila v závěru, že plošná regulace (zákaz) hazardu na území městské části založená na politickém rozhodnutí městské části se jeví jako legitimní, rozumná a nediskriminační. Sám Nejvyšší správní soud se s vlastní dosavadní judikaturou vypořádal. Rovněž jeho shora uvedený požadavek odůvodnit přijetí plošného zákazu na území jednotlivých městských částí obce či města zjevně dopadá na obec jako takovou, nikoli na jednotlivou městskou část. Je zřejmé, že jde o vyloučení svévole. V nynější věci přitom hlavní město Praha odůvodnění jím zvoleného řešení předneslo.

Regulace skutečně není nahodilá či svévolná, vychází-li z předem dané koncepce a ohledu k děleným kompetencím vztahujícím se k jeho území.

69. Jakkoli lze též přisvědčit navrhovateli, že přezkum obecně závazných vyhlášek správními soudy se odehrává v jiném, nesrovnatelném procesním kontextu s jejich abstraktním přezkumem prováděným Ústavním soudem, lze obecnější východiska vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu nepochybně chápat jako podpůrný, systematický argument svědčící ve prospěch shora uvedených závěrů, tedy že postoj městských částí má náležitý význam a že pro případné rozdílné zacházení s provozovateli či potenciálními provozovateli hazardu na území hlavního města Prahy v důsledku napadených ustanovení vyplývají z okolností věci náležité ospravedlňující důvody.

K rozporu s principem proporcionality

70. Navrhovatel dále namítá, že napadená ustanovení odporují principu proporcionality, jak jej Ústavní soud vymezil u posuzování plošných zákazů stanovených obcemi v nálezech Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) a sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

71. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) Ústavní soud teleologickým výkladem § 10 písm. a) obecního zřízení dovedl, že představuje-li provozování určité činnosti potenciální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je však třeba hodnotit intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána, na straně druhé. Částečné vyhovění tehdejšímu návrhu opodstatnila v tomto kontextu plošná omezení lunaparků, kolotočů, cirkusů a hromadných sportovních akcí na veřejném prostranství a neurčitost obsahu ustanovení o „místním omezení hluku“. Naopak u prostituce, kterou lze obecně považovat za společensky problematický jev bez ohledu na to, kde k ní na veřejnosti dochází, Ústavní soud její plošný veřejný zákaz akceptoval.

72. Nálesem sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) Ústavní soud zrušil ustanovení obecně závazné vyhlášky o sankcích za nedodržení povinností v témže předpisu pro nepřipustné vymezení stejného jednání, které je definováno přestupkovým zákonem (bod 23 nálezu), a dále ustanovení o některých povinnostech osob v souvislosti s chovem a držením psů pro chybějící oprávnění stanovit povinnosti ve vztahu k místním hřbitovům (bod 36 nálezu) a o některých povinnostech spojených s ochranou veřejné zeleně pro nepřipustné posílení ochrany vlastnictví obce na úkor vlastnictví jiných osob (bod 40 nálezu).

73. Je skutečně pravdou, že Ústavní soud v bodu 26 uvedeného nálezu označil plošně formulované zákazy za problematické s tím, že připustil-li by do budoucna takové plošné regulace, aniž by obec byla povinna potřebu k nim zdůvodňovat, hrozila by územní partikularizace veřejného práva podle územních obvodů jednotlivých obcí: „Plošné zákazy naopak naznačují svévoli, nerespektování principu proporcionality a osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by, v souladu s principem jednotného právního řádu, měly platit zásadně stejně pro celé území unitárního státu.“

74. Uvedené vskutku neznamená, že se vždy u plošného zákazu bez ohledu na dotčené zájmy uplatní přísné požadavky testu proporcionality, jak naznačuje navrhovatel. V nynější věci nejde o rozlišování na základě podezřelých důvodů podle čl. 3 odst. 1 Listiny (sub 42). Není zde dán žádný důvod k posouzení věci testem proporcionality. Tomu ostatně nasvědčuje též struktura úvah v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) k zakazu prostituce; v nynější věci, stejně jako v tehdejší, jde o plošný zákaz fenoménu, u něhož se přepokládá společenská škodlivost bez ohledu na to, kde

se odehrává. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) pak v daných pasážích šlo o hlasitou hudbu, tedy z hlediska škodlivosti skutečně odlišného fenoménu ve srovnání s hazardem.

75. Nadto plošné zákazy v nynějším kontextu výslovně předpokládá § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, tedy sám počítá s územní partikularizací regulace hazardu podle úvahy místních samospráv. Územní partikularizace regulace je u hazardu právem předpokládaným důsledkem. Napadená právní úprava tedy požadavkům na plošné zákazy v obecní normotvorbě dříve formulovaným Ústavním soudem neodporuje.

K porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže

76. V nynější věci argumentace navrhovatele k ústavnímu zákazu diskriminace a principu proporcionality vychází z úvah Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o porušení zákazu neodůvodněných diskriminačních praktik v hospodářské soutěži podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže hlavním městem Prahou. Ústavní soud podstatu námitek navrhovatele shora posoudil jako součást třetího kroku přezkumu obecně závazné vyhlášky a shledal, že důvodné nejsou. Tyto závěry se tedy týkají i souladu napadených ustanovení s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z uvedeného vyplývá, že argumenty nyní předložené hlavním městem Prahou k napadeným ustanovením jsou z hlediska rozdílného zacházení s provozovateli či potenciálními provozovateli hazardu obhajitelné a objektivně ospravedlnitelné, přičemž ani míra omezení hospodářské soutěže zde není vyšší, než je pro dosažení cíle regulace nezbytné. Obecně závazná vyhláška je tedy v souladu s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

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

78. Lze dodat, že i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako orgán státní správy musí při výkonu svých pravomocí respektovat ústavně zaručené právo obcí na samosprávu, může-li se jí jeho činnost dotýkat. Tehdy je jeho povinností hledat ústavně konformní řešení konfliktu ochrany zákona (zde zákona o ochraně hospodářské soutěže) a samosprávy obcí. Obdobně musí činit v řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ústavní soud; na jednu stranu je totiž jeho povinností posoudit soulad tohoto předpisu se zákonem [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy], na druhou stranu však musí respektovat, že se zaručuje samospráva územních samosprávních celků (čl. 8 Ústavy) a že stát může do jejich činnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným

zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Proto zde ostatně Ústavní soud (obdobně jako Nejvyšší správní soud) přihlíží i k nutnosti vyřešit v konkrétní situaci kompetence hlavního města Prahy a jeho městských částí. Rovněž zohledňuje, že přijatá, nyní posuzovaná regulace tento problém řeší věcně. I v tomto duchu je tedy třeba vykládat § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže.

K porušení zákazu překážek volného pohybu podle unijního práva

79. Podle bodu 28 nálezu ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 48/18 (Milovice, N 104/94 SbNU 269, č. 183/2019 Sb.) musí obec při výkonu samostatné působnosti respektovat také závazky z práva Evropské unie. Ústavní soud dal však zároveň ve své rozhodovací praxi zřetelně najevo, že právo Evropské unie nepředstavuje referenční kritérium pro posuzování ústavnosti vnitrostátního práva, nýbrž prostředek k výkladu veřejnoprávního aktu tam, kde vnitrostátní zákonodárce nemá možnost jiné úpravy, než k jaké právo EU členský stát zavazuje [viz zejména bod 109 nálezu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (N 21/98 SbNU 163, č. 148/2020 Sb.)]. Takový problém však v nynější věci nevzniká.

80. Z navrhovatelem odkazovaného rozsudku *Berlington Hungary a další* rovněž vyplývá, že překážku volného pohybu služeb zde lze ospravedlnit, jen pokud 1) obecní regulace skutečně sleduje cíle související s potíráním patologických jevů hazardu, 2) tyto cíle sleduje koherentním a systematickým způsobem a 3) splňuje požadavky z obecných zásad unijního práva, zejména právní jistoty a legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví. Podle téhož rozhodnutí přísluší posoudit tato kritéria vnitrostátním soudům. Zákaz překážek volného pohybu služeb tedy nepředstavuje absolutní zákaz jakéhokoli opatření směřujícího k omezení pohybu služeb; jde o legitimitu cílů a systematiku způsobu, jakým se tyto cíle naplňují. Unijní právo tak v této problematice jde „ruku v ruce“ s požadavky vnitrostátního práva, včetně požadavků práva ústavního. Není proto důvod se touto námitkou blíže zabývat.

81. Pro úplnost zde Ústavní soud dodává, že napadená ustanovení nepředstavují ani zásah do práva na ochranu vlastnictví. Z hlediska zásahu do svobody podnikání jde o omezení přiměřené; postačí, že boj s hazardem v *land-based* prostředí na úrovni obcí je nadále legitimním cílem, zákazy v městských částech k tomuto cíli přispívají, členění území není svévolné, zákazy v jednotlivých městských částech jsou plošné, tedy dopadají na předem neurčený rozsah subjektů, výběr městských částí nebyl nahodilý, předem známá koncepce regulace hazardu byla respektována a vůči všem uplatňována stejně. Racionální zdůvodnění regulace zde vyplývá z okolností a povahy věci. Nejde ani o faktické odnětí podnikatelského oprávnění či jiný principiální zásah do možnosti obecně vykonávat podnikatelskou činnost [viz také bod 59 nálezu ze dne 28. 6. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 104/20 (N 79/112 SbNU 193, č. 254/2022 Sb.) či body 131 a násl. nálezu ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22 (č. 317/2022 Sb.)]; nejde tedy o omezení esenciálního jádra svobody podnikání.

82. Napadená ustanovení rovněž respektují zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Podle § 5 odst. 2 napadené obecně závazné vyhlášky platí, že po dobu platnosti povolení Ministerstva financí k provozování technické hry a živé hry vydaného podle dosavadní právní úpravy se bude vycházet z této dosavadní právní úpravy. Napadená obecně závazná vyhláška tedy počítá s přechodnou dobou, která směřuje k ochraně případných práv nabytých v dobré víře. I to mimo jiné také značí, že posuzovaná právní úprava není důsledkem svévole či nahodilosti.

K zjevné nerozumnosti napadených ustanovení

83. Konečně Ústavní soud hodnotí napadená ustanovení z hlediska čtvrtého kroku testu, tedy zda hlavní město Praha přijetím napadených ustanovení nejednalo zjevně nerozumně. Z dosavadní judikatury se podává, že zde je Ústavní soud zdrženlivý; zjevná nerozumnost zahrnuje skutečně jen extrémní, zjevně absurdní případy [blíže srov. body 22 a násl. nálezu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor, N 160/42 SbNU 317, č. 486/2006 Sb.) či bod 68 nálezu ze dne 18. 7. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 24/23 (Řepov, č. 238/2023 Sb.)]. V nynější věci navrhovatel k tomuto kroku testu nemá žádné námítky, mimo shora vypořádaná tvrzení o chybějící racionalitě právní úpravy týkající se třetího kroku testu. Protože Ústavní soud při hodnocení třetího kroku shledal, že napadená právní úprava je v rozumném vztahu ke svým legitimním cílům, *a fortiori* musí platit, že napadená ustanovení nejsou zjevně nerozumná. Jak rovněž vyplývá ze shora uvedeného, hlavní město Praha neopomnělo relevantní úvahy a ani nepřihlíželo k nerelevantním úvahám [bod 39 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/23 (Jenštejn)].

VIII. Závěr

84. Lze tedy uzavřít, že hlavní město Praha napadenými ustanoveními sleduje legitimní cíle omezit hazard na svém území a respektovat vlastní právem dané územní členění, což také představuje legitimní cíl odlišného zacházení. Regulace hazardu založená na rozumném kompromisu mezi respektováním postojů jednotlivých městských částí a vlastní koncepcí regulovat hazard plošně podle jednotlivých městských částí má k těmto cílům racionální vztah. Napadená ustanovení proto neodporují ústavnímu principu rovnosti a zákazu diskriminace. Nepředstavují ani nepřipustný plošný zákaz, protože provozování hazardních her doprovází z hlediska veřejného pořádku obecně společensky škodlivé jevy a takovou formu regulace zákon výslovně předpokládá. Z obdobných důvodů nejde ani o zneužití působnosti, nepřiměřený zásah do svobody podnikání, ani o rozpor s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

85. Ústavní soud neshledal důvody pro vyhovění návrhu na zrušení napadených ustanovení, a proto jej podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 23. dubna 2025

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Milana Hulmáka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/24

Ve svém odlišném stanovisku se pokusím o obecné vymezení závěrů přijatého nálezu v kontextu zákonné regulace her (I.), dále se věnuji jednotlivým důvodům svého nesouhlasu: a) pouhá politická vůle městské části není dostatečným důvodem pro odlišné zacházení při regulaci hazardních her v hlavním městě Praze (II.), b) politická vůle městských částí nebyla respektována (III.), nebyl dostatečně vyřešen soulad s § 19a odst. 1 zákona o hospodářské soutěži (IV.).

I. Obecně

1. Ústavní soud přezkouvává ústavnost i *zákonnost* obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy (čl. 87 odst. 1 Ústavy).

2. I v přijatém nálezu se vychází z toho, že základní zákonné limity regulace obecně závaznými vyhláškami vyplývají z § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách a § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ústavní soud v tomto nálezu v souvislosti s výkladem těchto limitů učinil dva základní závěry:

Ústavní soud respektuje pouhý politický postoj k regulaci hazardu městské části na svém území jako legitimní a rozumný důvod k uplatnění té či oné zákonem předpokládané podoby regulace, a to stejně, jako by tak činila obec jako základní územní samosprávný celek (bod 56 nálezu).

Od toho se pak odvíjí závěr, že obecní regulace hazardu, plošně, podle jednotlivých městských částí (obdobně jako u celé obce), bez určení adresních míst, která není svévolná a má své racionální důvody (jako v nynější věci), není (a ani myslitelně nemůže být) v rozporu s ústavním pořádkem, ale ani s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (bod 77 nálezu).

3. Veškeré úvahy Ústavního soudu lze pak shrnout tak, že k porušení zákona (a ani soutěžního práva) nedochází, protože hlavní město Praha svou regulaci v městských částech odvozuje od politické vůle v jednotlivých městských částech. S těmito závěry nemohu souhlasit. Návrh se mi jevil důvodným, posuzovaná vyhláška je podle mého názoru v rozporu se zákonem.

4. Mé výhrady nesměřují k samotnému obecnému cíli regulace – omezení negativních dopadů hazardních her (body 50 a 57 nálezu a tam citovaná judikatura, zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37). Zákonná možnost obce provádět regulaci živých her na území obce (a tím i naplnění ústavně zaručeného práva na samosprávu vyplývající z čl. 104 odst. 3 Ústavy) zpochybněna nebyla, nemá proto ani smysl spekulovat o její efektivitě ve vztahu k deklarovanému cíli v dnešním virtuálním světě (znamená regulace řešení problému nebo jeho přesunutí někam jinde). To však neznamená, že bychom měli úplně rezignovat na zkoumání zákonitosti jednotlivých cest k jeho naplnění, a to při zohlednění všech zájmů.

5. V kontextu nálezu není přitom sporné, že městské části samy pravomoc regulovat hazard nemají. Zákon jim toto oprávnění nedává. Důvody zákonodárce mohou být přitom

různé (odmítání právního partikularismu, vymezení relevantního trhu apod.). Ústavnost této právní regulace není zpochybněna, není nutné ji proto řešit. Zákodárce tímto způsobem samosprávu obcí neupravil. Naopak výslovně stanovil možnost obce zakázat hry v určitém místě nebo na území celé obce (§ 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách).

II. Politická vůle městské části není dostatečným důvodem pro odlišné zacházení při regulaci hazardních her v hlavním městě Praze

6. Odlišná regulace na různých částech území obce, ani v městských částech, nemůže být výsledkem pouhého politického rozhodnutí obce. Ústavní soud (srov. body 48 a 49 nálezu), zákonodárce (srov. důvodovou zprávu k § 12 zákona o hazardních hrách), Nejvyšší správní soud (rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 178/2021, bod 20, sp. zn. 2 As 280/2021, bod 44), trvali na věcném odůvodnění daného kroku. Vyžadovala se objektivní, konzistentní, nediskriminační a předem známá kritéria.

7. Jestliže takové odlišné zacházení uvnitř obce nemohla založit pouhá politická vůle obce, není jím podle mého názoru ani pouhá politická vůle její části, která pravomoc omezit hazardní hry na svém území ze zákona dokonce ani nemá. Jinými slovy, jestliže nepostačoval pouhý fakt politického rozhodnutí obce, nemůže postačovat jen politické rozhodnutí jeho části.

8. Jestliže důvodem není samotné místní omezení (ulice, budova), není jím ani pouhé omezení správním obvodem (městskou částí).

9. Nevidím zde racionalitu, objektivnost a rovnost přístupu jenom v tom, že hlavní město postupovalo vůči městským částem stejně. Vymezení míst, na kterých lze v obci hazardní hry provozovat, se musí opírat o racionální důvody, neutrální nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 40, a bod 49 tohoto nálezu). Důvodnost různého zacházení nelze posuzovat ve vztahu k jedné městské části (subjektům v Praze 8), ale obci jako celku (subjektům v Praze 3 a Praze 2), a to z hlediska cíle regulace (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 1 As 5/2017, body 35 a 36, a na něj navazující judikatura). Při zkoumání zákonnosti (třeba z pohledu soutěžního práva) je přitom jedno, že se odlišné zacházení neodvíjí od některého z podezřelých důvodů podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (na který se soustředí bod 47 nálezu).

10. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zmíněná v bodě 66 a 67 nálezu nakonec důvodnost regulace v dané městské části zjišťují a neomezují se pouze na konstatování existence politické vůle (rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 322/2022, body 46, 48, 52, sp. zn. 9 As 178/2021, bod 20). Obec je povinna odůvodnit přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí, a to ve vztahu k jejímu celému území.

11. Přikláním se k linii judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž pouhé převzetí návrhů městských částí nepostačuje k založení důvodnosti rozdílů (judikatura v bodě 68 nálezu na začátku).

12. Význam městských částí včetně možnosti zohlednění jejich názoru při formulaci důvodů to nijak nesnižuje. Neznamená to, že by nemohly být přijaty plošné zákazy pro celé území městské části podle převažujícího charakteru, konkrétních potřeb, rizik,

problémů, že by se nemohla úprava v jednotlivých městských částech lišit, ani zde nevzniká potřeba hledat důvody pro každou ulici, každou část městské části (body 50 a 67, 68 nálezu).

13. Je ale třeba připustit, v souladu s nálezem, že v souvislosti s rušením licencí lze nalézt i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která popírají potřebu zkoumání důvodů v relaci mezi jednotlivými městskými částmi. Jejich závěr, že plošný zákaz jen v některých městských částech územně členěného statutárního města nemůže být svojí povahou diskriminační, postačí, že právě v městské části byly hry zakázány bez výjimek (bod 67 nálezu na konci a judikatura tam uvedená), popírá ale dle mého názoru zákonnou úpravu.

14. Při pohledu na mapu hlavního města Prahy z hlediska regulace živých her nevidím racionální objektivní kritérium (ani nebylo v průběhu řízení objasněno), které by odůvodňovalo naprosto odlišný režim v jednotlivých částech města.

III. Politická vůle v jednotlivých městských částech respektována nebyla

15. I kdybychom připustili, že politická vůle v jednotlivých městských částech má být dostatečným důvodem pro odlišné zacházení v jednotlivých městských částech hlavního města Prahy, pak toto kritérium nebylo v daném případě naplněno. To se projevuje v nedostatku legitimacy a racionality rozdílného zacházení mezi městskými částmi (bod 53 nálezu).

16. Navrhovatel podrobně popisuje (body 50 až 134 návrhu) způsob přijímání dané obecně závazné vyhlášky a poukazuje na různé případy, kdy politická vůle v jednotlivých městských částech respektována nebyla, už jenom z důvodu, že dostaly na výběr všechno nebo nic. V rozporu s politickou vůlí celé řady městských částí (je zmiňována Praha 1, Praha 3, Praha 9 a Praha 11, celkem šlo o deset městských částí) došlo ke stanovení plošné možnosti hrát živé hry na celém jejich území.

17. V těchto případech politický postoj k regulaci hazardu městské části na svém území jako legitimní a rozumný důvod k uplatnění té či oné zákonem předpokládané podoby regulace respektován nebyl.

18. Pokud má být politická vůle městské části tím zásadním důvodem pro regulaci hazardu na jejím území, nemůže být popřena politickou vůlí hlavního města Prahy (jinak bod 60 a 61 nálezu). Ve svém důsledku v některých případech byla vůle politických částí respektována, v jiných byla nahrazena (a to protože neodpovídala představě hlavního města o způsobu regulace), v jiných byla dovozena z nejasně formulované domněnky (na jedné straně domněnka souhlasu se zákazem a na druhé straně uložená povinnost stanovit důvody pro plošný zákaz) (ve smyslu nálezu pouze formulační rozpor – bod 62 nálezu).

IV. Nedostatečný přezkum souladu se soutěžním právem

19. Soutěžní právo a jeho limity jsou jedním ze základních omezení normotvorby obcí podle § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách (i důvodová zpráva zdůrazňovala nezbytnost zachování soutěžních pravidel, zejména jestliže vyhláška vymezí možnost

provozovat hazardní hry pouze na určitých místech nebo naopak zakáže jejich provoz na některých vybraných místech, kde hrozí zvýhodnění podnikatelů z jiných částí obce).

20. Navrhovatel tvrdil i porušení § 19a odst. 1 zákona o hospodářské soutěži. Ústavní soud přitom nezpochybnil aplikaci tohoto ustanovení i na obecní normotvorbu.

21. Ústavní soud se však fakticky souladu s § 19a zákona o ochranně hospodářské soutěže nevěnuje (soutěžnímu právu je věnován prakticky jeden bod 77, a to ten se závěrem o souladu). Smysl této regulace, důvody regulace a její dopad na hospodářskou soutěž na relevantním trhu jsou pominuty. Logikou výše uvedené úvahy by k porušení soutěžního práva normativním regulátorem dojít nikdy nemohlo už jenom z toho důvodu, že se odvíjí od politické vůle (zde dokonce pouhé městské části), aniž bychom zkoumali další okolnosti.

22. Pouhá argumentace ústavním právem na samosprávu nestačí (bod 78 nálezu). Toto právo je přiznáno obcím a krajům (čl. 99 Ústavy), přičemž toto právo není v projednávané věci nijak dotčeno. Ani z hlediska ústavněprávních principů nelze říci, že to co platí pro obce, platí i pro městské části. Navíc to nemůže odůvodnit nezbytnost souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem, zde o hospodářské soutěži.

23. Komplexnost dané problematiky nelze vyřešit jednou větou o souladu s úpravou hospodářské soutěže. Závěr o souladu je proto bez podrobnější úvahy předčasný.

V Brně dne 23. dubna 2025

Milan Hulmák