

Jiří Rajchl, Daniel Burda^{*)}

Obce před ÚOHS: protisoutěžní účinky hazardních vyhlášek a správní trestání podle § 22aa ZOHS

Milá Helenko, spojili jsme síly, abychom Ti poblahopřáli ke krásnému životnímu jubileu a také poděkovali za všechnu dosavadní odbornou i lidskou podporu a spolupráci, zejména na našem společném působišti – pražské katedře správního práva a správní vědy. Přejeme Ti hodně energie do dalších let a těšíme se na mnohá shledání.

Úvod

Tento příspěvek se zabývá problematikou sankcionování obcí za narušení hospodářské soutěže v důsledku obsahu obecně závazné vyhlášky. Tato agenda souvisí se střetem zájmu obcí regulovat provozování některých druhů hazardních her ve svém územním obvodu na straně jedné a zájmu státu na ochraně hospodářské soutěže na straně druhé. Primární povinnost stanovená v § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže („ZOHS“), je formulována tak, že orgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu. Porušení této povinnosti vede, respektive může vést k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 22aa ZOHS. Za tento přestupek lze uložit pokutu až 10 milionů Kč. V praxi potom dominují kauzy, kdy jsou postihovány obce za obsah obecně závazných vyhlášek v oblasti hazardních her, byť je dopad tohoto ustanovení širší. Tento příspěvek je proto zaměřen právě na tento segment, a naopak necílí na hypotetická či skutečná jiná narušení hospodářské soutěže obcemi či jinými orgány veřejné moci v rozsahu jejich jiné působnosti a pravomoci.

1. Nástin právní úpravy a situace na trhu

V oblasti hazardních her je těžké hledat nějaký optimální způsob a rozsah fungování, na němž by panovala průřezová shoda. Před dvěma desítkami let patřila Česká republika ke státům s velmi vysokou incidencí výherních hracích přístrojů¹⁾ v přepočtu na obyvatele, a to i ve světovém srovnání. Problém kulminoval po roce 2010, když provozovatelé začali v důsledku technického vývoje a po vzoru zahraničních provozovatelů rozmísťovat

^{*)} Autoři působí na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹⁾ Zákonné označení „výherní hrací přístroje“ podle § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., ve znění účinném od 1. 9. 1998, jinak také v běžné řeči hrací automaty.

ve velkém rozsahu tzv. videoloterní terminály (VLT). Tyto stroje vypadaly obdobně jako klasické výherní hrací přístroje, byť v modernějším hávu a namísto mechanických válců s obrázky ovoce měly displeje s rozmanitými možnostmi zobrazování obsahu. Hlavní rozdíl spočíval v tom, že funkčně nešlo o samostatné jednotky, ale o pouhé terminály, koncová zařízení širšího systému, takže nebyly provozuschopné bez napojení na vzdálený server. S ohledem na znění zákonných definic nebyly zprvu tyto terminály podřazovány pod výherní hrací přístroje, z čehož plynula řada důsledků. Podléhaly povolení Ministerstva financí, nikoliv obecních úřadů. Na VLT bylo možné vyhrát i prohrát více peněz než na výherních hracích přístrojích. Nedopadala na ně zákonná omezení lokací provozu, a tak byly zpočátku umísťovány například i na čerpací stanice či do otevřených hal obchodních center.²⁾ Především však, podle původního výkladu, na VLT nedopadala omezení stanovená obecně závaznými vyhláškami obcí. Představitelé obcí i občané sledovali s údivem, jak po zákazu provozu výherních hracích přístrojů obecně závaznou vyhláškou byla uprázdněná místa zaplňována videoloterními terminály.³⁾ Malí lokální provozovatelé výherních hracích přístrojů byli vypuzeni a nastoupili ekonomicky mocnější provozovatelé s celostátním či regionálním rozsáhlejším provozem VLT, jelikož k provozování VLT kladl zákon přísnější požadavky na provozovatele.⁴⁾ Přestože v této spojitosti ještě nebylo obecně upozorňováno na porušení pravidel hospodářské soutěže, tento problematický aspekt zde byl jistě přítomen.⁵⁾

Obce následně dokázaly prosadit před Ústavním soudem rozšířený výklad definice výherního hracího přístroje, tedy i bez výslovné novelizace zákona, takže pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky k regulaci hracích přístrojů začala být běžně uplatňována i na VLT a další podobná technická herní zařízení.⁶⁾ Ke zrovnoprávnění pak přispěla i změna zákona o místních poplatcích, která umožnila obcím vyměřovat ve stejném rozsahu též místní poplatek.⁷⁾ Obě tyto okolnosti byly též spojeny s určitou kontroverzí, pro jejíž rozbor není v tomto příspěvku místo. Jednoznačně kladnou změnou byla novelizace tehdejší právní úpravy, která výslovně kodifikovala předchozí závěry Ústavního soudu o dopadu regulace obecními vyhláškami i na další druhy hazardních her.⁸⁾

²⁾ Později se rozhodovací praxe Ministerstva financí zpřísnila.

³⁾ Počet elektronických herních zařízení zahrnující VHP i VLT kulminoval v roce 2011 počtem 11 ks na 1000 obyvatel. Viz Mravčík, V.(ed.) a kol. Hazardní hraní v České republice a jeho dopady. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, str. 35.

⁴⁾ Provozovatelé dosavadních prostorů heren se leckdy stávali pronajímateli prostoru a správci pro VLT, takže změny nemusely být zvnějšku zcela zjevné. Přísnější zákonné požadavky v podobě právní formy právnické osoby a minimální výše základního kapitálu byly později novelizací zákonem č. 300/2011 Sb. rozšířeny i na provozovatele výherních hracích přístrojů.

⁵⁾ Uvedená změna postrádala dostatečně racionální věcné opodstatnění. Je pravda, že centrální herní systémy s VLT teoreticky umožňovaly snazší výkon správního dozoru, který mohl být realizován celostátně z jednoho místa. Tento aspekt však nebyl pravým důvodem obměny, ani nebyl takto prezentován. Důvodem omezování VHP ze strany obcí byla výhradně ochrana občanů před negativními účinky hazardních her. A pouze z formálního důvodu se nedařilo podřadit VLT, jakožto vyspělejší technologický produkt, definici hracích automatů v zákoně.

⁶⁾ Srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 (Chrastava).

⁷⁾ Srov. část třetí zákona č. 183/2010 Sb. a k tomu nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 6/12 ze dne 9. 1. 2013.

⁸⁾ Srov. část první zákona č. 300/2011 Sb., čl. I body 5. a 30. V této souvislosti též nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 6/13

V návaznosti na tento vývoj se trend obrátil a došlo k útlumu technických herních zařízení umísťovaných v provozovnách.

Nyní se lze více posunout k podstatě současných problémů. Zákon o hazardních hrách převzal po svém předchůdci koncepci ustanovení vymezujícího působnost zastupitelstev obcí k regulaci míst vybraných druhů hazardních her obecně závaznými vyhláškami.⁹⁾ Obce mohou provozování vymezených druhů hazardních her, tj. bingo, technickou hru, živou hru nebo turnaj malého rozsahu úplně zakázat, anebo omezit. Omezení může spočívat ve vymezení míst a časů, kde a kdy je provozování zakázáno, anebo naopak ve vymezení míst a časů, kdy jediné je provozování dovoleno. I když sporadicky existují i jiné varianty, např. pouze zákaz v určitém okruhu od škol nebo jiných institucí, dominuje praxe, která preferuje buďto variantu úplného zákazu na celém území obce, anebo stanovení míst, kde lze provozovat. Ke stanovení míst ovšem dochází nikoliv metodou určitých okruhů či širších úseků, například celých ulic, nýbrž rozvinul se model uvádění zcela konkrétních míst, vymezených přesnou adresou. V hlavním městě Praze byl do první takové vyhlášky¹⁰⁾ nejdříve zahrnut velký počet adres existujících provozovatelů, takže proti předpisu zpočátku nikdo moc neprotestoval. V dalších aktualizacích však docházelo k redukci,¹¹⁾ takže stále více provozovatelů bylo zasaženo, když byli donuceni ukončit své dlouholeté podnikání a zavřít provozovny. Logicky se poté rozhlíželi kolem sebe a hledali důvody, proč právě oni, a začali uplatňovat prostředky právní obrany.

Nelze popřít, že pokud jde o věcné řešení, jsou s metodou adresního vymezení spojeny některé významné výhody. Mezi ně patří možnost kontrolovaného rovnoměrného rozmístění. Pouhé vymezení širší lokality jako obvodu totiž nemusí být účinné z hlediska veřejných zájmů. Trvání na obecněji vymezených zónách by mohlo s sebou nést riziko koncentrovaných herních center. Pokud chce obec pouze uspokojit přirozenou hráčskou poptávku, ne se profilovat širokou nabídkou, například za účelem zvýšení turistického ruchu, jsou konkrétní adresy v tomto směru bezpečné. Obec může zřídit počet odpovídající velikosti obce a jejím potřebám. Zásadní otázka však zní: není diskriminační už sám koncept konkrétních adres? Přestože nejsou vymezena žádná jména provozovatelů, ani jména vlastníků konkrétních budov, je zřejmé, že vazby na jednotlivé osoby tady jednoznačně jsou. A těmto osobám se dostává zvýhodnění v podobě jisté exkluzivity, protože vlastníci budov zde mohou podnikat v segmentu hazardních her, anebo tyto prostory lépe pronajímat.

Ústavní soud poskytl obecně této konstrukci oporu, když konstatoval, že obecní vyhlášku s uvedeným obsahem lze akceptovat, pokud se vymezení míst opírá o racionální a neutrální důvody, nediskriminační, ve vztahu ke konkrétním osobám. Obec musí být schopna v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. Podstatné podle Ústavního soudu také

ze dne 2. 4. 2013 (Klatovy).

⁹⁾ Srov. § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách („ZHH“), a § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2016.

¹⁰⁾ Vyhláška hl. m. Prahy č. 19/2007, celkem zahrnovala 1422 míst.

¹¹⁾ V r. 2009 ještě 1265 míst a v roce r. 2011 už jen 639 míst atd.

je, aby se individualizované subjekty mohly domoci přímé soudní ochrany proti správním rozhodnutím vydaným na základě vyhlášky.¹²⁾

Jakkoliv se obce snažily svou selekci stavět na objektivních přístupech, zůstává postup výběru v principu pochybný. Obskurnost koncepce se odhaluje, když na stejné ulici lze hazardní hry provozovat ve dvou různých budovách vzdálených kousek od sebe, ale ve dvou nebo ve třech domech mezi nimi nikoliv. U konkrétní adresy zpravidla není možné odůvodnit, že to může být právě tady, ale už ne vedle. Nesprávnost koncepce se projevuje také při snaze nového provozovatele o vstup na místní trh. To připadá v úvahu pouze tehdy, pokud se nový zájemce dostaví na jednání s orgány obce a začne o nové pozici vyjednávat. Nárokový právní režim, založený zákonem, podle něhož při splnění zákonných požadavků je na provozování právní nárok, je tímto způsobem transformován v jakousi obdobu režimu koncesního.¹³⁾

Možnost incidentního (difuzního) přezkumu obecně závazných vyhlášek prováděného správními soudy na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy v rámci přezkumu správních rozhodnutí, při jejichž vydání byla aplikována obecně závazná vyhláška (tedy rozhodnutí, jimiž právě v důsledku obecní regulace nebylo vydáno příslušné povolení)¹⁴⁾ nepředstavuje plnohodnotnou náhradu. Významně se totiž proměňuje objem nutné procesní aktivity i potřebná poslušnost. To, co by mělo být samozřejmé od samého počátku – nediskriminace – se stává hodnotou, kterou si musí adresát veřejné správy složitě vybojovat až v návazných řízeních. Rozhodovací praxe soudů je v tomto ohledu bohatá, na malé ploše tohoto článku jí ale nebude dále věnován prostor.

2. Přestupková odpovědnost obcí podle zákona o ochraně hospodářské soutěže

2. 1. Obecně

Do ZOHS bylo novelou¹⁵⁾ s účinností od 1. 12. 2012, tedy až poté, co se vyvinula popsaná praxe, doplněno ustanovení § 19a, *podle něhož „orgány veřejné správy nesmí podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž“*. S účinností od 19. 10. 2016 bylo toto ustanovení rozšířeno, resp. významně precizováno.¹⁶⁾ Společně s § 19a odst. 1 byla do ZOHS doplněna nová skutková podstata správního deliktu orgánu veřejné správy pro situace, kdy v rozporu právě s § 19a odst. 1 naruší hospodářskou soutěž (§ 22aa). Od té doby se ustanovení rozrostlo, když postupně přibýly i další skutkové podstaty.¹⁷⁾ S účinností

¹²⁾ Srov. nálezy sp.zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (Františkovy Lázně) a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 (Kladno)

¹³⁾ Rajchl, J. Obecně závazné vyhlášky o výherních hracích přístrojích. Správní právo č. 4/2010.

¹⁴⁾ Do 31. 12. 2016 povolení k provozování hazardní hry typicky ze strany Ministerstva financí nebo obecního úřadu v závislosti na druhu hry, od 1. 1. 2017 povolení k umístění herního prostoru ze strany obecního úřadu.

¹⁵⁾ Zákon č. 360/2012 Sb. Předmětné ustanovení vychází až z pozměňovacího návrhu, viz sněmovní tisk č. 621/2, volební období 2010-2013, takže důvodová zpráva k tomu nic neobsahuje.

¹⁶⁾ Zákon č. 293/2016 Sb.

¹⁷⁾ Zejména novelizací zákonem č. 293/2016 Sb. s účinností od 19. 10. 2016, poté drobně i zákonem č. 226/2023 Sb. s účinností od 29. 7. 2023

od 1. 7. 2017 se v souvislosti s reformu správního trestání tyto správní delikty staly přestupkem. V současné době jde o přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS.

V návaznosti na uvedenou legislativu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže („Úřad“) v roce 2014 publikoval na svých internetových stránkách stanovisko (ze dne 1. 9. 2014) k podmínkám regulace míst provozování obecně závaznými vyhláškami. V něm poukazuje na to, že obec musí vždy vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení hospodářské soutěže je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, v zásadě ochrany veřejného pořádku, který je obec oprávněna sledovat, a že míra omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné. Problematické podle Úřadu může být stanovení konkrétních provozoven nebo adres, neboť se tím výrazně omezuje vstup dalších soutěžitelů na trh. Obec musí být navíc schopna vysvětlit, podle jakého kritéria byly provozovny (konkrétní adresy) vybrány. Úřad proto doporučil, aby obce předem stanovily obecná pravidla, v jakých oblastech mohou být hazardní hry provozovány, přičemž považuje za vhodnější vymezit nikoliv konkrétní adresy, ale určité oblasti a současně stanovit minimální vzdálenost provozoven od sebe, aby nedošlo k nadměrné koncentraci.¹⁸⁾

Jsme toho názoru, že při původním znění § 19a ZOHS byl výklad, že obec může být přestupkově odpovědná za obsah jí vydané obecně závazné vyhlášky, značně problematický. Uvedené ustanovení totiž mohlo teoreticky dopadat na celou škálu činností orgánů veřejné správy, přičemž bez výslovné opory v zákoně, která by stanovila opak, by měl přitom být Úřad obecně závaznou vyhláškou vázán (§ 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), tedy by neměl mít možnost posuzovat a sankcionovat její (údajnou) nezákonnost. Po novela provedené zákonem č. 293/2016 Sb. již ale takový závěr evidentně učinit nelze. Ust. § 19a odst. 1 totiž po uvedené novele jednak výslovně vztahuje výše uvedené pravidlo na postupy orgánů veřejné správy „při výkonu veřejné moci“ (jímž je i vydávání podzákonných právních předpisů), v odst. 2 potom dozor Úřadu (nikoliv ale samotné hmotněprávní pravidlo dle odst. 1) vylučuje v případě úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu. *A contrario* tak z této dozorové pravomoci nejsou vyloučeny podzákonné právní předpisy (tedy v případě samostatné působnosti obcí obecně závazné vyhlášky). Tím se ustanovení § 19a dostalo do pozice speciálního ustanovení vůči zmíněné zásadě vázanosti celým právním řádem (zásadě zákonnosti).

Právě po této precizaci iniciované samotným Úřadem,¹⁹⁾ přistoupil tento správní orgán k uplatňování již dříve avizovaného postojů, a to i za období před uvedenou novelizací, tj. před 19. 10. 2016. Začal tedy vyzývat obce, které pro regulaci hazardních her zvolily metodu výčtu přesných adres, aby vysvětlily cíl regulace, proporcionalitu zvolených řešení, kritéria pro výběr konkrétních adres apod. Tato praxe ztížila postavení obcí, které se do té doby mohly opírat

¹⁸⁾ K dispozici na: <<https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/metodiky-a-dokumenty.html>> [citováno 7. 12. 2026].

¹⁹⁾ K tomu srov. Kindl, J. K deliktu narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy a k jeho plánované novelizaci. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2016, č. 7, s. 229 a násl.

o příznivou judikaturu Ústavního soudu. Řada obcí, včetně velkých měst, podnícená jeho dosavadním přístupem, nedokázala předložit rozumné důvody pro selekci adres. Úřad pak přistoupil k zahájení řízení o přestupku podle § 22aa ZOHS s některými obcemi; mnohá tato řízení skončila uložením pokuty. Obce se tak dostaly do obtížného postavení. Nejprve čelily expanzi provozovatelů a neměly proti nim žádné účinné nástroje. Po zastání u Ústavního soudu a sérii pro ně příznivých rozhodnutí začal konat Úřad a karta se znovu obrátila.

V průběhu doby bylo pravomocně potrestáno několik obcí a měst různé velikosti a významu a byly uloženy pokuty ve výši řádově desítek, přes stovky tisíc až po jednotky milionů Kč (jednotlivá rozhodnutí jsou veřejně přístupná na webových stránkách Úřadu). S ohledem na relativně malý počet potrestaných municipalit ve vztahu k rozšíření daného typu obecně závazné vyhlášky lze uvažovat nad tím, zda byl ze strany Úřadu proveden kompletní screening a došlo k potrestání všech možných případů. Je možné, že úřední aktivita byla více zaměřena na subjekty, vůči jejichž obecně závazným vyhláškám byl Úřadu adresován vnější podnět; nelze bez dalšího ale vyloučit ani konformní přístup a provedení nápravy ze strany vyzývaných obcí, popřípadě poskytnutí dostatečného vysvětlení při úvaze o výběru lokací.

2. 2. Problematická podmínka v podobě ochrany veřejného pořádku

Vyjádření Úřadu k metodě adresných míst zní jednoznačně rozumně. Je ovšem nutné polemizovat s požadavkem na prokázání důvodů směřujících k limitaci počtu herních provozoven. S požadavkem, že obec má být schopna vysvětlit například, proč dovoluje tři provozovny, ale čtyři už jsou nežádoucí, se lze obtížně ztotožnit. Každý limit totiž omezuje hospodářskou soutěž, pokud redukuje objem provozu pod úroveň, která by jinak byla schopna obchodně fungovat (tedy omezuje nabídku pod úroveň tržní poptávky). Přesto je zde nutné brát zřetel na to, že provoz hazardních her je atypické podnikání, kterému nelze dopřát plný prostor v rozsahu, který by si provozovatelé dokázali vytvořit, nýbrž je nutné uplatňovat některá opatření, aby nedocházelo ke stimulaci poptávky. To jsou ospravedlnitelné důvody, které pro redukci ob stojí. Nikdo ovšem nedokáže přesně vymezit, kde je ta správná hranice; tu nelze objektivně určit. Stačí si uvědomit, s jak diferencovanými názory na hazardní hry se setkáváme. Vedle objektivní nemožnosti stanovit přesnou hranici nemáme ani měřítko, jak počítat, zda se k ní již přibližujeme, respektive ji dosahujeme. Nepochybujeme se zde v exaktním prostředí. Hlavně však, v oblasti hazardních her nejde jen o veřejný pořádek, bezpečnost, finanční gramotnost, ale pokud nechceme otevírat prostor pokrytectví, je nutné připustit, aby se v regulaci promítaly i ideologické důvody, tedy určitá vyhraněnost s ohledem na kontroverzi hazardní her.

Pokud je ze strany Úřadu plně akceptován plošný (bevyjimečný) zákaz, tedy absolutní vymýcení nabídky, měla by být zrovna tak tolerována možnost obcí dovolit i určité minimální množství. Jistě, rozumíme, že při plošném zákazu nevzniká riziko stranění, kdežto při akceptaci několika málo míst již ano. Nicméně pokud je uplatňován názor, že obec musí být schopna prokázat důvody veřejného zájmu, proč mohou na jejím území fungovat tři provozovny, ale už

ne čtyři, potom by stejně tak měla prokazovat, proč je správným řešením žádná provozovna. Představa, že absolutní zákaz v obci již nemůže způsobovat narušení soutěže, nemusí odpovídat realitě. Starosta nebo jiní členové zastupitelstva mohou prosadit zákaz, který výrazně poslouží provozovateli kasina nebo herny v sousední obci.²⁰⁾

Samotný požadavek, že zákaz či omezení provozování hazardních her na území obce musí být odůvodněny zabezpečením veřejného pořádku, je nutné přehodnotit. Ke zdůrazňování ochrany veřejného pořádku přispěla zejména judikatura Ústavního soudu [srov. zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (bod 37)], a návazně odkaz v poznámce pod čarou na § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb, o obcích, který je uveden v § 12 odst. 1 ZHH. Toto ustanovení (vymezující obecně působnost obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek) se přitom vztahuje k zabezpečování veřejného pořádku, obce podle něj mohou regulovat primárně aktivity, které se odehrávají na veřejném prostranství,²¹⁾ byť nikoliv výlučně. Např. z nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008, bod 27, totiž vyplývá, že podle uvedeného zmocnění mohou obce regulovat i některé činnosti uskutečňované mimo veřejná prostranství, jejichž následky se ale na veřejných prostranstvích projevují (jsou zde způsobilé narušit veřejný pořádek). Toto kritérium tedy při aplikaci § 10 písm. a) zákona o obcích omezuje, resp. usměrňuje, možnost regulace aktivit uskutečňovaných mimo veřejná prostranství (neboť na veřejných prostranstvích se jejich negativní následky projevují v omezené míře). Mezi takové aktivity je přitom třeba řadit i provoz heren či kasin (v jejich případě se sice jedná o veřejně přístupné prostory, nikoliv však veřejná prostranství),²²⁾ Vzhledem k tomu, že z formulace § 12 ZHH vyplývá bez dalšího alternativa úplného zákazu, považujeme za problematické takovou regulaci dále podmiňovat tím, že musí být odůvodněna ochranou veřejného pořádku nadto místního významu [tedy kritériem podle § 10 písm. a) zákona o obcích].²³⁾ Takové provázání totiž vede spíše k závěru, že by herní provoz měl být alespoň v nějaké (regulované) míře dovolen. V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že provozování hazardních her představuje druh legálního podnikání, které podléhá povolení a je striktně regulováno zákonem. Za těchto okolností nelze tvrdit, že provozování hazardních her vede k ohrožení či narušení veřejného pořádku ze své podstaty.²⁴⁾ Judikatura ale právě plošný zákaz považuje

²⁰⁾ Bez vazby na uvedenou hypotézu lze poukázat na určitou relativitu působení hranic obce např. v ul. Vídeňská v Praze, kde bylo vystavěno kasino vskutku cca 3 metry za hranicí území hl. m. Prahy.

²¹⁾ K vymezení tohoto pojmu srov. § 34 zákona o obcích.

²²⁾ Podobně by bylo jen stěží představitelné, že by obce na podkladě § 10 písm. a) zákona o obcích např. zakázaly jakoukoliv konzumaci alkoholických nápojů v restauračních zařízeních (která může také narušit veřejný pořádek na veřejných prostranstvích).

²³⁾ Zmocnění v § 10 písm. a) zákona o obcích zmiňuje „místní“ záležitosti veřejného pořádku; obecně tedy platí (čteno v kontextu vymezení samostatné působnosti v § 35), že by mělo sloužit k regulaci fenoménů majících skutečně místní charakter; je přitom otázka, jestli mnohé sociopatologické jevy, které jsou s hazardními hrami spojovány (rozpady rodin, návazný alkoholismus apod.) se bezprostředně projevují právě ve veřejném prostranství a nejsou spíše širším fenoménem majícím (i v případě konkrétních jednotlivců) spíše nadmístní význam.

²⁴⁾ Bylo by proto nepřiléhavé srovnávat provozování hazardních her (tedy legální podnikání) s provozováním prostituce (tedy společensky odsuzovanou ekonomickou činností, jejíž provozování

za v podstatě bezproblémové opatření, které bylo soudy opakovaně aprobevováno.

Z právě uvedeného je zřejmé, že zmocnění k regulaci hazardních her v § 12 ZHH je třeba chápat jako speciální, resp. autonomní ve vztahu k obecnému zmocnění v § 10 písm. a) zákona o obcích a zakládající širší prostor obcím pro vlastní politické uvážení stran regulace hazardu. Cílem výše uvedené argumentace je tak zejména ukázat, že pokud má mít obec pravomoc zakázat provozování vybraných druhů hazardních her na svém území, aniž by se musela zaštitovat konkrétními důvody ochrany veřejného pořádku a argumentovat negativní zkušeností apod., má mít logicky také možnost nastavit si limitní omezení, pokud jde o objem provozování, v případě že jej připustí.

2. 3. Příklad regulace hazardních her na území hl. m. Prahy

Zajímavá je i situace v hlavním městě Praze. První pokuta ve výši 740 tis. Kč, která byla hlavnímu městu uložena podle předmětných ustanovení, trochu atypicky nesouvisela s regulací hazardních her obecně závaznou vyhláškou, ale s nastavením podmínek parkování vozidel s hybridním pohonem v období od 17. 4. 2018 do 12. 2. 2019.²⁵⁾ Ovšem rozhodnutím č.j. ÚOHS-35484/2022/872 ze dne 12. 10. 2022 došlo k uložení pokuty ve výši 2 679 000,- Kč za uplatňování regulace v podobě obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 účinné od 1. 1. 2012 a obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 účinné od 5. 10. 2013, ve znění pozdějších změn, v období od 1. 12. 2012 do 20. 12. 2018, aniž by byl výběr adresních míst proveden na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií.²⁶⁾ Poté rozhodnutím ze dne 19. 12. 2022 došlo k uložení pokuty ve výši 1 274 000,- Kč za uplatňování regulace v podobě obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, ve znění vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, za období od 21. 12. 2018 do 14. 0. 2021.²⁷⁾ Ovšem na základě podaného rozkladu došlo rozhodnutím ze dne 22. 9. 2023 dokonce ke zvýšení pokuty na 2 402 000,- Kč.²⁸⁾

V návaznosti na tento opakovaný správní postih přistoupilo hl. m. Praha k zásadnímu kroku a dne 14. 9. 2020 byla zastupitelstvem přijata obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb., která zcela zakázala provozování technické hry na území

se nachází v jakési šedé zóně), jejíž úplný zákaz na území obce na základě § 10 písm. a) zákona o obcích byl Ústavním soudem aprobevován (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007). Judikatura ÚS přitom v minulosti připustila možnost omezovat jednání, které samo o sobě veřejný pořádek nenarušuje (jako je právě i provozování hazardních her), ale lze je kvalifikovat jako předpolí či „přípravnou fázi“ porušování veřejného pořádku (tedy jako jednání, která dle zkušenosti pravidelně přerůstá v narušování veřejného pořádku). Pokud jde o jednání odehrávající se mimo veřejná prostranství (a mající do něj tedy jen nepřímý dopad), tak se jednalo o regulaci otevírací doby restauračních zařízení v nočních hodinách (srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010). V tomto případě se ale pochopitelně jednalo jen o časové omezení provozu, nikoliv o úplný zákaz.

²⁵⁾ Rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-09859/2021/164/Pse ze dne 22. 3. 2021.

²⁶⁾ Srov. rozhodnutí č.j. ÚOHS-35484/2022/872 ze dne 12. 10. 2022. Rozklad byl zamítnut, viz rozhodnutí č. j. ÚOHS-20161/2023/164 ze dne 30. 5. 2023. Rozhodnutí bylo následně zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2025, č.j. 29 Af 26/2023-222, z důvodu nedostatečného zohlednění zásady absorpční.

²⁷⁾ Viz rozhodnutí č. j. ÚOHS-45391/2022/872 ze dne 19. 12. 2022. Změněno bylo rozhodnutím o rozkladu č. j. ÚOHS-35756/2023/164 ze dne 22. 9. 2023. Prolomení zásady zákazu změny k horšímu umožňuje § 22b odst. 8 ZOHS.

²⁸⁾ Srov. rozhodnutí ÚOHS č.j.ÚOHS-36928/2021/164/YGe ze dne 8. 11. 2021.

hlavního města Prahy, včetně výherních hracích přístrojů, VLT i jiných druhů elektromechanických zařízení přímo obsluhovaných sázejícími.²⁹⁾ Dovolena zůstala, a to jen ve vymezených městských částech, pouze tzv. živá hra, například typu ruleta, blackjack, poker a podobně, která je realizována prostřednictvím krupiéřů v kasinech, nebo v případě karetních her organizována jako turnaj. Přitom živá hra by měla být z hlediska zákonných vymezení hlavní činností v kasinu, avšak pro naprostou většinu provozovatelů není kasino bez technické hry udržitelné, a tak důsledkem účinnosti vyhlášky byl i zánik většiny kasin. Pozoruhodné je zdůvodnění zvoleného místního řešení. Hlavním motivem totiž byla, jak vyplývá z výše uvedeného, obava z dalších vysokých pokut ze strany Úřadu a přesvědčení, že objektivně nelze jednotlivé adresy nastavit tak, aby ve svém celku byly nediskriminační. Tato nemožnost souvisí do značné míry s tím, že obecně závazná vyhláška musí do určité míry propisovat požadavky jednotlivých městských částí, avšak ty vycházejí z odlišných představ a nelze je tedy naroubovat na nějaká průřezová východiska. Problematika „propisování“ požadavků jednotlivých městských částí (a rozdílnost regulace mezi nimi) je přitom specifická právě pro hlavní město; v rozsahu tohoto článku není možné jí věnovat větší pozornost. Upozornit tak lze zejména na to, že uvedenou vyhlášku aproboval i Ústavní soud (srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 24/24 ze dne 23. 4. 2025).

3. Přestupková odpovědnost v konkurenci s přezkumnou (derogační) pravomocí Ústavního soudu

3. 1. K paralelním systémům dozoru obecně

Byť je tato skutečnost periodicky předmětem kritiky či alespoň polemiky, lze obecně říci, že naše právo připouští, aby pachatelem přestupku byl stát (jednající konkrétní organizační složkou) nebo územní samosprávný celek při výkonu veřejné moci.³⁰⁾ Předmětem přestupku v těchto případech je porušení určité veřejnoprávní povinnosti. Typické v těchto případech potom je, že je postihován určitý dílčí (spíše vedlejší) aspekt výkonu veřejné moci – např. pochybení při správě osobních údajů (přestupky podle zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů), nikoliv ale její samotné uplatňování (tedy předmět veřejnoprávního působení).³¹⁾ Není tedy obvyklé, že by předmětem přestupkové odpovědnosti – pokud budeme dále hovořit o výkonu veřejné správy – mohlo být např. to, jak správní orgán rozhodl (taková možnost by konečně prolamovala účinky právní moci správního rozhodnutí podle § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), nebo jaký je obsah jím vydaného právního předpisu (právní předpisy jsou přitom obecně závazné, správní orgán – včetně toho, který rozhoduje o přestupku – je jimi obecně vzato vázán, srov. již

²⁹⁾ Vyhláška zavedla přechodné období pro stávající držitele povolení k umístění herního prostoru, takže její plný nástup se projevil až od 1. 1. 2024, neboť většina provozovatelů dokázala před nabytím účinnosti „renovovat svá povolení“ na maximální další tříleté období.

³⁰⁾ K tomu srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. K tématu rovněž Jemelka, L., Vetešík P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, komentář k § 20.

³¹⁾ Důvodem, proč je v těchto případech připouštěn dozor v podobě správního trestání, spočívá zejména v tom, že uvedenou dílčí nezákonnost v postupu správního orgánu zpravidla nepůjde sankcionovat v rámci (vnitřních) opravných systémů.

zmíněný § 2 odst. 1 správního řádu). Právní řád zná samostatné právní postupy, kterými lze dosáhnout nápravy nezákonnosti správního rozhodnutí (v rámci veřejné správy jsou to opravné a dozorčí prostředky – srov. část druhá, hlava VIII až X správního řádu; dále takovou možnost skýtá správní soudnictví), resp. zrušení nezákonného či neústavního podzákonného předpisu Ústavním soudem [srov. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ve spojení s § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Právě z důvodu existence těchto mechanismů nápravy nezákonnosti ve výkonu veřejné správy se zdá obecně vzato jako nesystematické, aby zde byl ještě jiný, paralelní systém dozoru nad výkonem působnosti orgánů veřejné správy, spočívající ve správním trestání. Tento systém může konečně vést k nápravě nezákonnosti toliko nepřímou.

I přes jistou nesystematičnost ale existence takového paralelního systému dozoru není vyloučena; zákonodárce se pro něj může rozhodnout, jako je tomu v případě obecně závazných vyhlášek a přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS; na překážku tomu není ani právo na samosprávu, jak přesvědčivě s odkazem na čl. 101 odst. 4 Ústavy argumentoval Nejvyšší správní soud i Ústavní soud.³²⁾

3. 2. Příklad Bílina a problematické projevy konkurence systémů dozoru

Jak bylo naznačeno, tak v případě dozoru nad obsahem obecně závazných vyhlášek (dotýkajících se hospodářské soutěže) můžeme hovořit o dvojkolejnosti. Na jedné straně je zde dozorová pravomoc Úřadu (a navazující pravomoc rozhodovat o přestupku), bez možnosti rozhodnout o derogaci obecně závazné vyhlášky či alespoň iniciace příslušného řízení před Ústavním soudem, vedle toho je zde přezkumná pravomoc Ústavního soudu (řízení o zrušení jiného právního předpisu), která se typicky (nikoliv ale výlučně, neboť zákon o Ústavním soudu v § 64 odst. 2 počítá i s jinými oprávněnými navrhovateli) aktivuje na podkladě dozorové pravomoci Ministerstva vnitra nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí dle § 123 zákona o obcích, resp. § 106 zákona o hl. m. Praze. Snahu o propojení těchto dvou kolejí potom představuje informační povinnost Úřadu ve vztahu k Ministerstvu vnitra podle § 19a odst. 7 ZOHS; v případě, že Úřad pravomocně uzná obec vinnou z narušení hospodářské soutěže ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS, potom má povinnost o tom Ministerstvo vnitra zpravit.

Problematické projevy uvedené dvojkolejnosti se učebnicově ukazují na případě obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015 (a jí předcházejících vyhlášek); tou bylo omezeno provozování vymezených druhů hazardních her podle výše kritizovaného adresního systému, tedy tak, že byly ve vyhlášce specifikovány 4 adresy, na kterých tyto hazardní hry mohou být provozovány. Nejprve přitom svou dozorovou pravomoc ve vztahu k uvedené vyhlášce uplatnil Úřad, který město Bílinu v této souvislosti pravomocně uznal vinným z přestupku podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS a uložil mu pokutu ve výši 245 000 Kč.³³⁾

³²⁾ Srov. rozhodnutí ve věci „protihazardní“ vyhlášky města Děčín – rozsudek NSS č. j. 7 As 60/2020-34 ze dne 5. 4. 2022 a navazující odmitací usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1300/22 ze dne 4. 10. 2022.

³³⁾ Srov. rozhodnutí Úřadu ze dne 20. 12. 2016 č. j. ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/ESk,

Toto rozhodnutí Úřad v souladu s § 19a odst. 7 ZOHS postoupil Ministerstvu vnitra, které následně uplatnilo vlastní dozorovou pravomoc a společně s pozastavením účinků vyhlášky ve smyslu § 123 odst. 1 zákona o obcích podalo návrh na zrušení uvedené vyhlášky Ústavnímu soudu. Ten nicméně uvedenou vyhlášku nálezem sp. zn. Pl. ÚS 41/18 ze dne 7. 4. 2020 nezrušil. Konkrétně Ústavní soud dospěl k závěru, že město Bílina provedlo výběr adres na základě rozumných a nediskriminačních kritérií; zdůraznil také, že proti konkrétním diskriminačním důsledkům vyhlášky se mohou jednotlivci bránit ve správním soudnictví (ve kterém by napadali rozhodnutí o nepovolení umístění herního prostoru) – správní soudy budou moci v těchto řízeních posoudit na podkladě konkrétních případů zákonnost dané vyhlášky v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy (k tomu rovněž náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, bod 42 a 43); ke kompatibilitě svého závěru se stanoviskem Úřadu se ale ÚS přímo nevyjádřil.

Paralelně s řízením před Ústavním soudem se město Bílina bránilo proti rozhodnutí Úřadu o přestupku před správními soudy. S touto obranou neuspělo nejprve před Krajským soudem v Brně (rozsudek č. j. 30 Af 5/2018 - 261 ze dne 21. 5. 2020) a následně ani před Nejvyšším správním soudem (rozsudek č. j. 2 As 200/2020-123 ze dne 30. 9. 2022). NSS se přitom vyjádřil i k otázce, jak vedle sebe mohou obstát rozhodnutí Ústavního soudu a Úřadu. Podle NSS tak Ústavní soud posuzoval zákonnost kritérií, na jejichž základě mělo dojít k výběru konkrétních míst, na kterých bude provozování hazardních her povoleno, kdežto Úřad posuzoval již konkrétní aplikaci těchto kritérií (tedy konkrétní výběr těchto míst). Konkrétně tak NSS uvedl např. následující (bod 45): *„Je totiž třeba rozlišovat mezi povahou kritérií samotných a výběrem míst na základě těchto kritérií. Podstata jednání, za něž byl stěžovatel potrestán, spočívá v procesu výběru míst pro provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her. Ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí neplyne, že by problematika byla samotná kritéria. Problém spočívá až v jejich praktické aplikaci. Právě problematičnost jejich užití je obsažena ve slovech o výběru míst, tedy činnosti stěžovatele spočívající v aplikaci kritérií na množinu míst přicházejících v úvahu.“* S těmito závěry se potom ztotožnil i samotný Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 3295/22 ze dne 26. 3. 2025.

S takovou argumentací podle našeho názoru nelze souhlasit. Dichotomie mezi obsahem samotné obecně závazné vyhlášky a její aplikací se zdá být uměle konstruovaná a nemající oporu v okolnostech případu. Stěžejní je přitom to, že obsahem vyhlášky města Bílina č. 10/2025 nebylo pouze vymezení obecných kritérií, na jejichž základě by následně (v návazném postupu) byly selektovány adresy, na kterých bude provozování hazardních her dovoleno. Jejím obsahem (konkrétně obsahem přílohy vyhlášky) bylo právě i určení těchto adres, tedy i konkrétní aplikace uvedených obecnějších kritérií. Jestliže Ministerstvo vnitra takové konkrétní určení adres napadalo ve svém návrhu k Ústavnímu soudu, potom byl Ústavní soud povinen tato ustanovení vyhlášky přezkoumat jak z hlediska jejich ústavnosti, tak z hlediska jejich zákonnosti. Přitom měl nutně jejich zákonnost posoudit i prizmatem zákonných pravidel stanovených

ve spojení s rozhodnutí jeho předsedy o rozkladu ze dne 13. 11. 2017 č. j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/AšI.

na ochranu hospodářské soutěže podle § 19a odst. 1 ZOHS (i tato pravidla – byť vycházejí ze specifického a relativně složitěho odvětví práva – spolu tvoří celkový referenční rámec zákonnosti, který je Ústavní soud povinen v tomto typu řízení aplikovat). Jako nepřijatelné a svědčící o nepochopení vlastní úlohy ze strany Ústavního soudu se potom jeví stanovisko vyjádřené v usnesení ÚS ve věci obdobné vyhlášky města Děčín. V usnesení sp. zn. III. ÚS 1300/22 ze dne 4. 10. 2022 tak ÚS konkrétně uvedl (bod 26): „*Jde tedy o situaci, kdy právní předpis, zde obecně závazná vyhláška obce, může být zkoumána správním orgánem (a posléze správními soudy) z pohledu podústavního práva, a současně Ústavním soudem z pohledu ústavnosti (na návrh Ministerstva vnitra). Výsledek, jak tomu bylo v poukazované věci města Bílina, přitom může být i takový, že zatímco z pohledu ústavnosti napadená obecně závazná vyhláška obdrží, je současně Úřadem shledáno porušení zákona č. 143/2001 Sb. Pro věc je podstatná taktéž časová souslednost rozhodnutí vydaných Úřadem a Ústavním soudem a rozdílnost jimi uložených sankcí.*“ Ústavní soud zde předestírá, že při přezkumu podzákonných předpisů pro něj představuje referenční rámec toliko ústavní pořádek; to je ale v přímém rozporu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudě, podle nichž v těchto řízeních Ústavní soud přezkouvává podzákonné předpisy nejen z hlediska ústavnosti, ale i zákonnosti.

3. 3. Možná východiska problému

Můžeme tedy shrnout, že podle našeho náhledu v případě Bílina dospěl Ústavní soud na jedné straně a Úřad a správní soudy (a návazně opět Ústavní soud) na straně druhé k vzájemně se vylučujícím závěrům. Příklad Bílina je nicméně specifický svou krystalickou podobou konfliktu uvedených dvou forem dozoru. V jiných případech, jako byl např. ten obecně závazné vyhlášky statutárního města Děčín č. 3/2013, ale k takto přímému konfliktu nedošlo. V tomto případě (rovněž adresního určení míst, na kterých byl dovolen provoz vybraných druhů hazardních her) byl uplatněn pouze dozor ze strany Úřadu,³⁴⁾ který byl následně podroben kontrole ve správním soudnictví.³⁵⁾ V těchto případech do popředí vystupuje spíše jiný problém, a sice že pravomocné rozhodnutí Úřadu o přestupku obce podle § 22aa odst. 1 písm. b) ZOHS, pro které si Úřad nutně musel jako předběžnou otázku posoudit soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem (resp. s § 19a ZOHS), nevede k derogaci příslušné obecně závazné vyhlášky. Ta tak zůstává součástí právního řádu; obec k jejímu zrušení či změně pochopitelně pod hrozbou opakovaného postihu v přestupkovém řízení za další období může přistoupit (a je do značné míry pravděpodobné, že tak učiní), nicméně se tak stát nemusí. Právě až zrušení obecně závazné vyhlášky přitom může plnohodnotně odstranit nezákonnost, kterou působí (a kterou zasahuje do práv adresátů práva – zejména s ohledem na následná povolovací řízení).

³⁴⁾ Rozhodnutí Úřadu ze dne 28. 8. 2017, č. j. ÚOHS-S0444/2016/VS-25120/2017/830/Pro, a návazné rozhodnutí předsedy Úřadu o rozkladu ze dne 15. 5. 2018, č. j. ÚOHS-R145/2017/HS-14196/2018/310/Aš.

³⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 64/2018-52 ze dne 6. 20. 2020, rozsudek NSS č. j. 7 As 60/2020-34 ze dne 5. 4. 2022, a usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 1300/22 ze dne 4. 10. 2022 (řízení o ústavní stížnosti proti rozsudku NSS).

Do budoucna bychom tedy – pokud má být zachován stávající model dozorové pravomoci Úřadu (spojený s přestupkovou odpovědností obcí) – doporučovali tento dozor funkčně důsledněji propojit s přezkumnou pravomocí Ústavního soudu. Bylo by logické, aby měl Úřad oprávnění a současně povinnost v případě, že dospěje k závěru o tom, že obecně závazná vyhláška porušuje pravidla zakotvená v § 19a odst. 1 ZOHS, podat návrh na její zrušení k Ústavnímu soudu. Za tím účelem by bylo třeba doplnit ZOHS; vedle toho by bylo nutné doplnit Úřad do výčtu oprávněných navrhovatelů v § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Rozhodnutí o přestupkové odpovědnosti by potom mohlo být oddáleno až do doby po rozhodnutí Ústavního soudu o takovém návrhu (cestou obligatorního přerušení řízení).

Úřad by v takovém případě měl konkurenční dozorovou pravomoc (pokud jde o posuzování zákonnosti obecně závazné vyhlášky z hlediska § 19a ZOHS) ve vztahu k obecné dozorové pravomoci nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek, která podle § 123 zákona o obcích náleží Ministerstvu vnitra. Takovou dualitu by zřejmě bylo možné připustit (s ohledem k tomu, že samotnou přezkumnou, resp. derogační pravomoc by měl nadále pouze Ústavní soud), popř. by ji bylo možné předejít zúžením dozoru ze strany Ministerstva vnitra právě v § 123 zákona o obcích (vyloučit z ní dozor nad souladem obsahu vyhlášky s § 19a ZOHS).

Shrnutí:

Článek se věnuje tomu, jak mohou obce prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulujících hazardní hry narušit hospodářskou soutěž a být za to sankcionovány podle § 22aa ZOHS, zejména pokud používají adresní výčet provozoven, který mívá diskriminační účinky. Autoři popisují vývoj právní úpravy, postup ÚOHS při posuzování proporcionality a objektivitu regulace a upozorňují na napětí mezi dvěma paralelními režimy dozoru: ze strany ÚOHS (spojený s následným správním trestáním), a derogační pravomocí Ústavního soudu, jenž může (na návrh Ministerstva vnitra) příslušnou vyhlášku zrušit. Tento dvojkolejný systém vede k nekonzistentním závěrům v jednotlivých kauzách (např. Bílina), protože ÚOHS hodnotí konkrétní dopady regulace na soutěž, zatímco Ústavní soud posuzuje ústavnost a zákonnost vyhlášky jen z obecných pozic. Autoři navrhují systémové řešení spočívající v efektivnějším propojení obou kontrolních mechanismů.

Klíčová slova: přestupková odpovědnost obcí za vlastní normotvorbu, Porušení hospodářské soutěže, dozor nad obsahem obecně závazných vyhlášek, obecní regulace hazardních her.

**Municipalities Before the Office for the Protection of Competition:
Anti-Competitive Effects of Gambling Regulations and Administrative
Penalties Under Section 22aa of the Act on the Protection of
Competition – summary:**

This article examines how municipalities may, through their generally binding regulations regulating gambling, distort competition and be sanctioned for doing so under Section 22aa of the Act on the Protection of Competition, particularly when they use a specific list of establishments that tends to have discriminatory effects. The authors describe the evolution of the legal framework, the Office for the Protection of Competition's (OPC) approach to assessing the proportionality and objectivity of regulation, and highlight the tension between two parallel oversight regimes: that of the OPC (linked to subsequent administrative penalties) and the Constitutional Court's power of derogation, which may (upon a motion by the Ministry of the Interior) repeal the relevant generally binding regulation. This dual-track system leads to inconsistent conclusions in individual cases (e.g., Bílina), because the OPC assesses the specific impacts of generally binding regulation on competition, while the Constitutional Court evaluates the constitutionality and legality of the regulation only from a general perspective. The authors propose a systemic solution consisting of a more effective integration of both control mechanisms.

Keywords: municipal liability for administrative offenses related to their own rulemaking, violations of competition law, oversight of the content of generally binding regulations, municipal regulation of gambling.