



Vyvěšeno dne: 19. 8. 2026
Svěšeno dne: 2. 9. 2026

Radka Kratochvílová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobce: **Victoria - Tip, a.s.**, IČO: 26059517, se sídlem Letenské náměstí 157/4, Praha 7, zast. Mgr. Petrem Konečným, advokátem, se sídlem Na Hřebenech II 1718/10, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: město Slaný, se sídlem Velvarská 136/1, Slaný, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2025, č. j. 160637/2024/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2026, č. j. 51 A 28/2025-42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku jde o posouzení, za jakých podmínek je možno zrušit povolení k umístění herního prostoru vydané podle § 104b a násl. zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v důsledku později vydané obecně závazné vyhlášky zakazující provozování hazardních her na celém území obce.

[2] Žalobce je provozovatelem hazardních her. Základní povolení k provozování této činnosti mu bylo uděleno rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 24. 11. 2023, č. j. MF-14050/2023/73-138.

[3] Žalobce současně usiloval o provozování herny ve městě Slaný a za tímto účelem požádal o povolení k umístění herního prostoru a k povolení provozu zařízení technické hry. Městský úřad Slaný této žádosti vyhověl a svým rozhodnutím ze dne 7. 12. 2023, č. j. MUSLANY/74481/2023/FO, povolil žalobci umístění herního prostoru – herny s názvem

HERNA LAMBÁDA – ve II. patře budovy na adrese Husova 103/26, 274 01 Slaný, a provoz technické hry – válcových her na 27 koncových zařízeních technické hry (dále jen „povolení k provozu herny“). Právní účinky tohoto povolení byly stanoveny od 14. 12. 2023 do 14. 12. 2026.

[4] Dne 21. 2. 2024 schválilo Zastupitelstvo města Slaný obecně závaznou vyhlášku č. 4/2024 o regulaci provozování hazardních her (dále jen „OZV č. 4/2024“), která byla dne 12. 3. 2024 zveřejněna ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Touto vyhláškou se město Slaný rozhodlo regulovat provozování hazardních her tím způsobem, je dle čl. 2 *provozování binga, technické hry, živé hry a turnaje malého rozsahu je na celém území města zakázáno*. Účinnost této vyhlášky byla v souladu s čl. 4 stanovena na 1. 6. 2024.

[5] V návaznosti na to Městský úřad Slaný dospěl k závěru, že podmínky k provozu herny se ocitly v nesouladu s OZV č. 4/2024. Proto přípisem ze dne 3. 6. 2024 žalobci oznámil, že vůči němu zahajuje z moci úřední řízení o zrušení tohoto povolení dle § 104f odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách. Následně rozhodnutím ze dne 3. 9. 2024, č. j. MUSLANY/82184/2024/FO (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), povolení k provozu herny zrušil. Důvodem byl nesoulad tohoto povolení s úpravou OZV č. 4/2024, která zakázala provoz vybraných hazardních her, včetně žalobcem provozovaných technických her, na celém území města Slaný, na němž se nachází i žalobcova herna Lambáda.

[6] Prvostupňové rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, ve kterém namítl protiústavnost OZV č. 4/2024. Rovněž uvedl, že technicky zhodnotil prostor sloužící k podnikání za účelem zahájení provozu herny a jako řádný hospodář důvodně očekával návratnost vložené investice v časovém horizontu od 14. 12. 2023 do 14. 12. 2026, tedy na dobu uděleného povolení.

[7] V mezidobí paralelně probíhalo dozorové šetření ze strany Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“), jehož předmětem bylo prošetření možné nezákonnosti či protiústavnosti OZV č. 4/2024. Výsledek tohoto dozorového šetření ministerstvo shrnulo ve vyrozumění ze dne 20. 8. 2024, č. j. MV-84959-5/ODK-2024 (dále jen „zpráva ministerstva“), ve kterém vyložilo důvody, proč neshledává OZV č. 4/2024 nezákonnou, protiústavní ani rozpornou s právem EU.

[8] Žalovaný po opatření zprávy ministerstva zaslal žalobci vyrozumění, že tuto zprávu považuje za podklad pro vydání rozhodnutí o jeho odvolání, a vyzval jej k případnému vyjádření ve lhůtě 15 dnů. Následně v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se skutkovými i právními závěry Městského úřadu Slaný a převzal závěry obsažené ve zprávě ministerstva.

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji nadepsaným rozsudkem zamítl. Soud se ztotožnil se závěry ministerstva o posouzení OZV č. 4/2024. Žalobce si musel být vědom regulace a rizikovosti svého podnikání, musel tak počítat i s možností zrušení platně uděleného povolení v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky zakazující provozování hazardních her v místě povolení. Vydání OZV č. 4/2024 představuje nanejvýš nepravou retroaktivitu, která je obecně přípustná.

[10] Absence přechodných ustanovení nemá vliv na zákonnost OZV č. 4/2024. Vyhláška obsahovala legisvakční lhůtu dlouhou téměř dva a půl měsíce. Navíc, ani samotné nabytí účinnosti OZV č. 4/2024 nevedlo k automatickému zrušení povolení k provozu herny, k tomu došlo až právní mocí napadeného rozhodnutí žalovaného dne 29. 1. 2025. Po obcích přitom nelze požadovat, aby dobu nutnou k případnému pravomocnému zrušení vydaných povolení zohledňovaly již při tvorbě obecně závazných vyhlášek.

[11] Článek 1 OZV č. 4/2024 obsahuje rámcové důvody regulace a podrobněji přijetí úprav zdůvodnila v rámci dozorového šetření ministerstva. Zdůvodnění přijetí vyhlášky *ex post* však nezpůsobuje její nezákonnost. Toto odůvodnění vychází z existence přetrvávajících negativních jevů v okolí herních provozoven v historickém centru města. Tyto problémy mají komplexnější povahu a nelze je spojovat izolovaně pouze s konkrétními provozovnami. V minulosti přijaté obecně závazné vyhlášky omezující počet heren či jejich provozní dobu se ukázaly být neefektivními, v důsledku čehož nepřipadaly v úvahu mírnější prostředky regulace než úplný zákaz, což osoba zúčastněná na řízení přesvědčivě odůvodnila.

[12] V souvislosti s námitkou porušení zásady proporcionality krajský soud uvedl, že hazardní hry je třeba vnímat jako komplexnější problém, který se nepodařilo řešit mírnějším druhem regulace a který nelze zužovat jen na některé provozovny. Rušení veřejného pořádku ve městě je třeba posuzovat bez ohledu na míru bezprostřední spojitosti s konkrétní provozovnou žalobce. V souladu s judikaturou Ústavního soudu lze plošný zákaz považovat za opodstatněný, tím spíše v situaci, kdy se mírnější regulace jeví nedostatečná.

II. Kasační stížnost žalobce

[13] Proti tomuto rozsudku podal **žalobce** (dále jen „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Namítá, že správní rozhodnutí vycházejí z nezákonného podkladu, neboť OZV č. 4/2004 byla přijata bez přechodných ustanovení, bez řádně doložených a předem známých důvodů, bez skutečné individualizace místních podmínek a v rozporu s požadavkem proporcionality. Současně nebylo přesvědčivě vysvětleno, proč nepostačuje mírnější varianta regulace.

[14] Krajský soud uzavřel námitku stěžovatele o narušení legitimního očekávání a právní jistoty odkazem na existenci zákonného mechanismu zrušení povolení k provozu herny, aniž posoudil konkrétní podobu OZV č. 4/2004, čímž zatížil svůj právní závěr nesprávným posouzením věci. Nepřílehavý je též závěr krajského soudu, kterým zařazuje hazardní hry do obdobné kategorie jevů, jako je prostituce, které lze zakázat plošně. Hazardní hry jsou, na rozdíl od prostituce, oblastí upravenou zákonem, státem předvídanou, povolovanou a regulovanou. Krajský soud dále pominul smysl § 12 zákona o hazardních hrách a důvodovou zprávu k němu, dle které mají být obecně závazné vyhlášky založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Tato kritéria musí být seznatelná nejpozději v době přijetí obecně závazné vyhlášky. Jen tehdy mohou vyloučit svévoli a umožnit přezkum proporcionality.

[15] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a nedává odpověď na stěžejní námitku stěžovatele, že plošný zákaz musí obstát v testu proporcionality a musí být opřen o konkrétní, racionální a přezkoumatelné důvody vztahující se k místním podmínkám. Konkrétní incidenty a problémy, o něž osoba zúčastněná na řízení, ministerstvo i správní orgány své podklady opírají, se vztahují k jiné provozovně, nikoliv k provozovně stěžovatele. Úvahy krajského soudu o komplexní povaze problémů jsou hypotetické a nevypořádávají řádně námitku stěžovatele, že plošný zákaz bez přechodného režimu byl nezbytný. Není patrné, zdali byla ověřena cílená možnost regulace pouze těch provozoven, které byly označovány za problematické. Krajský soud se dále nevypořádal s odkazem stěžovatele na nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/24, který zdůrazňuje nutnost odůvodnění regulace hazardu a význam přechodného období při ochraně práv nabytých v dobré víře.

[16] Odůvodnění správního rozhodnutí musí obsahovat vlastní úvahy žalovaného. Nepostačí, pokud správní orgán převeze právní názor jiného orgánu a bez jasného oddělení jej vloží do svého rozhodnutí. Z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, že žalovaný námitky stěžovatele skutečně samostatně posoudil. Naopak odůvodnění neobsahuje dostatečně rozpoznatelné vlastní úvahy žalovaného. Rozsudek krajského soudu je pak vnitřně rozporný, neboť na jednu stranu připouští, že v rozhodnutí žalovaného nelze bezpečně rozlišit převzaté citace od vlastních závěrů správního orgánu, na druhou stranu uzavírá, že rozhodnutí žalovaného netrpí nedostatkem důvodů. Krajský soud měl zrušit rozhodnutí žalovaného pro absenci seznatelné vlastní úvahy žalovaného k otázce přechodných ustanovení, důvodů plošného zákazu, sledovaného cíle a ústavnosti regulace.

[17] **Žalovaný** ve svém **vyjádření** uvedl, že krajský soud vyšel z práva obcí regulovat provozování hazardních her nebo je úplně zakázat podle zákona o hazardních hrách i v rámci práva na samosprávu. Soud dospěl k závěru, že vydání OZV č. 4/2004 není projevem svévole samosprávy a ani nenese diskriminační prvky. Obce nemusejí vydání plošného zákazu provozování hazardních her na svém území věcně odůvodňovat, neboť je notorií, že hazardní hry jsou společensky nežádoucím jevem. Negativní jevy s nimi spojené mají širší a systémový charakter, ponecháním pouze jedné herny otevřené by došlo k přesunu nežádoucích jevů do jejího okolí a zvýhodnění jednoho provozovatele oproti jiným. Dřívější mírnější regulace se ukázaly jako neúčinné. Odůvodnění rozsudku odpovídá zjištěnému stavu věci a je přezkoumatelné. Není vyloučeno, aby soud přijal v odůvodnění argumentaci uvedenou orgánem veřejné moci, když ji shledá zákonnou a přiléhavou. Stylistické nedostatky v odůvodnění, které žalovanému vytkl krajský soud, nemohou mít vliv na přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

[18] **Osoba zúčastněná na řízení** ve svém **vyjádření** uvedla, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou a argumentaci stěžovatele za účelovou. Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje skutečnosti uvedené v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, se kterými se krajský soud již plně vypořádal.

[19] **Stěžovatel** ve své **replíce** zdůraznil, že krajský soud nedostatečně přezkoumal konkrétní způsob provedení regulace v projednávané věci. Přijatá regulace neobsahuje přechodný režim, dostatečně seznatelná a předem známá kritéria, dále absentuje přesvědčivé odůvodnění proporcionality přijatého řešení. Obecná východiska spočívající v rizikovitosti podnikání stěžovatele a umožnění zrušení povolení k provozu herny nepostačují k závěru o zákonnosti OZV č. 4/2024 ani navazujících správních rozhodnutí. Úvahy o komplexnosti negativních jevů a možnosti jejich přesunů z okolí jiných provozoven jinam jsou pouze obecnou a hypotetickou úvahou. Žalovaný ve svém rozhodnutí pouze přebírá závěry ministerstva, aniž by bylo dostatečně seznatelné, jaké vlastní úvahy zaujal k odvolacím námitkám.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek řízení o kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas a je přípustná. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Nejistil vady, ke kterým je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Absence této vady je totiž podmínkou pro věcný přezkum

pokračování

dalších kasačních námitek (např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105). Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury NSS zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52), nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Asz 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[23] Rozsudek krajského soudu stěžovatelem namítanými vadami, které by způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, netrpí. Krajský soud podrobně a srozumitelně v bodu 70. a násl. napadeného rozsudku přezkoumal důvody pro přijetí OZV č. 4/2024 a proporcionalitu takového kroku. Při přezkumu proporcionality přijaté vyhlášky vyšel soud z provedeného tříkrokového testu proporcionality, kterým se zabývala zpráva ministerstva v bodech 59 až 68, se kterým se krajský soud zcela ztotožnil. Na tomto postupu neshledává Nejvyšší správní soud nic závadného. Krajský soud se v napadeném rozsudku taktéž podrobně a srozumitelně zabýval podstatou dalších žalobních námitek stěžovatele. Ty se týkaly přezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, nezákonnosti OZV č. 4/2024, důsledků přijaté vyhlášky pro práva stěžovatele a absence přechodných ustanovení.

[24] K námitce vnitřní rozpornosti rozhodnutí krajského soudu lze poukázat na skutečnost, že krajský soud v bodě 36. napadeného rozsudku uvedl, že pokud si žalovaný osvojil závěry ze zprávy ministerstva a ty použil pro vypořádání odvolacích námitek stěžovatele, nelze tomuto postupu nic vytknout s výjimkou stylistické úrovně zpracování. Krajský soud tak pouze na okraj vytkl žalovanému formální úroveň zpracování odůvodnění rozhodnutí. Z něj vyplývá, že žalovaný závěry ze zprávy ministerstva nepřevzal mechanicky, ale přijal k nim vlastní souhlasné stanovisko (srov. zejména str. 8-10 rozhodnutí žalovaného). Uvedený postup nečiní ani rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným.

[25] Vzhledem k závěru, že důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn, zabýval se NSS dále meritem věci.

[26] Z § 12 zákona o hazardních hrách vyplývá oprávnění obce *vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.*

[27] Podle § 104c odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách *obecní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru, není-li umístění herního prostoru v rozporu s tímto zákonem a obecně závaznou vyhláškou obce.*

[28] Podle § 104f odst. 3 písm. e) zákona o hazardních hrách zruší obecní úřad povolení k umístění herního prostoru z moci úřední z důvodu, že provozovatel přestane splňovat podmínky stanovené zákonem o hazardních hrách pro toto povolení a nelze postupovat podle odst. 1 téhož ustanovení.

[29] Stěžejní část námitek stěžovatel směřuje vůči způsobu přijetí OZV č. 4/2024. Jak krajský soud správně připomněl v bodu 54 napadeného rozsudku, z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá oprávnění obcí regulovat provozování hazardních her na svém území jako součást jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu. Jedním ze zákonem aprobovaných způsobů realizace práva na samosprávu v této oblasti je i plošný zákaz provozování her uvedených v § 12 zákona o hazardních hrách na území obce.

[30] Na judikaturu Ústavního soudu navázal Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, ve kterém uvedl: „*Stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakékoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.*“ Byť se v případě řešeném v citovaném rozsudku jednalo o zrušení povolení provozovat loterii nebo jinou podobnou hru podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, nemá Nejvyšší správní soud důvod se v této věci od právního názoru šestého senátu jakkoliv odchýlovat.

[31] Jak zdůraznil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23. 4. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 24/24, konkrétní provedení regulace provozování hazardních her vychází z politického přesvědčení volených představitelů obce: „*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 přepjaté formalistické. Vždy zde nakonec záleží na politickém přesvědčení představitelů obce, zda převáží důvody pro určitý, zákonem předpokládaný způsob regulace hazardu na spravovaném území.*“

[32] Z výše citovaných ustanovení zákona o hazardních hrách a judikatury lze proto učinit závěr, že právní úprava výslovně předpokládá, že obec může v rámci své samosprávné působnosti regulovat provozování vybraných hazardních her, a to také tím způsobem, že provozování těchto hazardních her zakáže zcela. Přijetí takovéto obecně závazné vyhlášky je pak důvodem pro zahájení řízení o zrušení povolení k umístění herního prostoru z moci úřední.

[33] Námitce stěžovatele o neproporcionalitě řešení přijatého v OZV č. 4/2024 nelze přisvědčit. Krajský soud v bodech 76. až 79 svého rozsudku podrobně popsal, jaké důvody vedly osobu zúčastněnou na řízení k přijetí uvedené obecně závazné vyhlášky a z jakého důvodu nepostačovalo mírnější řešení. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že se mírnějšími formami regulace nepodařilo osobě zúčastněné na řízení eliminovat negativní jevy, které s hazardními hrami souvisejí. Nejvyšší správní soud má za to, že úvahy o negativních jevech spojených s provozováním hazardních her nepředstavují pouze hypotetickou úvahu, nýbrž jsou obecně známou skutečností.

[34] V již citovaném rozsudku NSS ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, převzal soud závěry Ústavního soudu o negativních důsledcích hazardních her: „*Je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny,*

pokračování

lákející k okamžitým a zdánlivě snadným výbrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci“ (viz náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).“

[35] K negativním důsledkům provozování hazardních her se opakovaně vyjádřil i Ústavní soud, např. v citovaném nálezu Pl. ÚS 24/24 uvedl: „Uvedené vsutku neznámá, 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 zákazu prostituce; v nynější věci, stejně jako v tehdejší, jde o plošný zákaz fenoménu, u něhož se předpokládá společenská škodlivost bez ohledu na to, kde se odehrává. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) pak v daných pasážích šlo o bláznivou hrdbu, tedy z hlediska škodlivosti skutečně odlišného fenoménu ve srovnání s hazardem.“ Nelze tak souhlasit s hodnocením stěžovatele, že srovnání regulace provozování vybraných hazardních her s regulací prostituce, jak učinil krajský soud, je nepřiléhavé. Z uvedeného nálezu vyplývá rovněž to, že plošný zákaz hazardních her na území obce je z ústavního hlediska akceptovatelný.

[36] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil námitce stěžovatele o nezákonnosti OZV č. 4/2024 z důvodu absence přechodných ustanovení. Z platné právní úpravy nevyplývá povinnost obcí při vydávání obecně závazné vyhlášky, která zakazuje provozování hazardních her, obligatorně zohlednit existující poměry přechodnými ustanoveními. Osoba zúčastněná na řízení proto nepochybila, pokud OZV č. 4/2024 zakázala provozování hazardních her na svém území bez přechodných ustanovení. Krajský soud v bodu 68. napadeného rozsudku správně připomněl, že adresáti nové právní úpravy měli vlivem více než dvouměsíční legisvakantní lhůty možnost na nově vzniklou situaci reagovat. Navíc ke zrušení povolení k provozu herny došlo až dne 29. 1. 2025, kdy napadené rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci, tedy téměř osm měsíců od účinnosti OZV č. 4/2024.

[37] Byť se krajský soud explicitně nevyjádřil ke stěžovatelem zmíněnému nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 24/24, vypořádal se se smyslem žalobní argumentace stěžovatele, který uvedeným nálezem argumentoval ve vztahu k nutnosti stanovení přechodného období. Nejvyšší správní soud k uvedenému poznamenává, že Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl: „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.“ Z uvedeného závěru Ústavního soudu přitom není možno automaticky dovozovat, že jakákoliv obecně závazná vyhláška, která neobsahuje přechodná ustanovení zaručující provozování povolených heren, by byla svévolná. Absencí přechodných ustanovení v OZV č. 4/2024 se krajský soud zabýval v bodech 65-69 napadeného rozsudku, ve kterých přezkoumatelně dospěl k závěru, že jejich absence nezákonnost OZV č. 4/2024 nezpůsobuje. Lze navíc poukázat na to, že přechodná ustanovení zachovávající provoz povolených heren, kterých se stěžovatel domáhá, by byla s to podstatně narušit (oddálit) dosažení cíle sledovaného obecně závaznou vyhláškou, neboť negativní společenské jevy spojené s provozem heren by v takovém případě pokračovaly až do konce stanovené doby platnosti jejich povolení.

[38] K odůvodnění přijatého řešení a zkoumání místních podmínek Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedené vyplývá i ze samotného čl. 1 OZV č. 4/2024: „Cílem této vyhlášky je vytvoření opatření směřujících k ochraně před škodlivými a nebezpečnými následky hraní hazardních her a vytvoření příznivých podmínek pro bydlení a život občanů ve městě. Město se rozhodlo touto vyhláškou regulovat provozování hazardních her na území města Slaného, neboť se jedná o činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku.“ Je zcela zřejmé, že osoba zúčastněná

na řízení při vydávání OZV č. 4/2024 musela místní podmínky ve městě zkoumat a přijaté řešení, byť stručně, odůvodnila v čl. 1 OZV č. 4/2024.

[39] Obecně závaznou vyhlášku schvaluje v souladu s § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zastupitelstvo osoby zúčastněné na řízení. Jedná se tedy o výkon veřejné správy v samostatné působnosti, která je vykonávána skrze zvolené orgány obce osoby zúčastněné na řízení, kteří se reálně účastní života ve městě. Úvahy o regulaci provozování hazardních her uvedených v § 12 zákona o hazardních hrách nelze izolovaně posuzovat v kontextu jedné lokality, jelikož negativní důsledky těchto aktivit se projevují v životech obyvatel v celém městě. Hazardní hry a důsledky s nimi spojené totiž mají dopad nejen na jejich hráče samotné, ale i na jejich širší okolí. Jak krajský soud přílehlavě poznamenal v bodu 79. napadeného rozsudku, osoba zúčastněná na řízení se v minulosti několikrát pokusila regulovat negativní důsledky provozování hazardních her méně restriktivními opatřeními, která nevedla k očekávaným výsledkům. Uvedená skutečnost je sama o sobě dostačující pro odůvodnění, proč nepostačuje mírnější forma regulace než úplný zákaz. V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na svůj dřívější rozsudek ze dne 5. 4. 2022, č. j. 6 As 9/2022-31, ze kterého vyplývá, že soudy mají při přezkumu obecně závazných vyhlášek, které regulují provozování hazardních her, postupovat zdrženlivě s respektem k právu obce na samosprávu.

[40] Na skutečnosti, že osoba zúčastněná na řízení podrobněji uvedla důvody pro přijetí OZV č. 4/2024 až ve vyjádření v rámci dozorového šetření ministerstva, neshledal Nejvyšší správní soud nic závadného. Jak krajský soud uvedl v bodu 72. svého rozsudku, „*vyhláška je totiž podzákonným právním předpisem, a nikoliv správním rozhodnutím, u něhož je sdělení důvodů pro vydání zákonem vyžadovanou náležitostí (srov. § 68 odst. 3 správního řádu)*“. Krajský soud v této souvislosti připomněl rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 11. 2023, č. j. 5 As 293/2021-28, který uvedl, že v praxi spočívající v součinnosti obce se žalovaným správním orgánem, který rozhodl o zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, nespátříje nic nežádoucího. V nyní posuzovaném případě došlo ze strany osoby zúčastněné na řízení k doplnění odůvodnění v rámci dozorového šetření ministerstva, a nikoliv v rámci odvolacího řízení před žalovaným. To však nijak nebrání tomu, aby závěry z cit. rozsudku pátého senátu byly aplikovatelné i v nyní posuzovaném případě.

[41] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatele, že OZV č. 4/2024 není založena na objektivních a nediskriminačních kritériích a je v rozporu se zákazem svévole. Právě naopak je třeba vnímat, že částečným zákazem provozování hazardních her pouze ve vybraných lokalitách by nedošlo k plné eliminaci nežádoucích jevů, které se s hazardními hrami pojí a které chtěla osoba zúčastněná na řízení prostřednictvím OZV č. 4/2024 eliminovat. Tyto jevy by se totiž pouze přesunuly do jiných lokalit. Postup osoby zúčastněné na řízení nelze označit za svévolný, jelikož v rámci svých pravomocí, které vyplývaly z její samosprávné působnosti, projevila svou vůli zakázat provozování vybraných hazardních her na svém území plošně a tento svůj krok odůvodnila již v rámci přijaté obecně závazné vyhlášky.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[43] Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch a žalovanému nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1

pokračování

s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné uplatnitelné náklady, proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. srpna 2026

L. S.

Mgr. Aleš Roztočil v. r.
předseda senátu