

**Česká republika**

**NÁLEZ**

**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Plénium Ústavního soudu rozhodlo ve složení Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný a Michaela Židlická o návrhu **města Klatovy**, zastoupeného JUDr. Jiřím Štanclem, advokátem, AK se sídlem Čs. legií 172, 339 01 Klatovy, na zrušení ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, za účasti 1) Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a 2) Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, a veřejného ochránce práv, jako vedlejšího účastníka řízení, bez ústního jednání, takto:

**Ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů**

Odůvodnění:

**I.**

**Dosavadní průběh řízení před Ústavním soudem**

**I. a)**

**Předcházející řízení o ústavní stížnosti**

1. Ústavnímu soudu byla dne 20. 6. 2012 doručena ústavní stížnost města Klatovy směřující proti jinému zásahu Ministerstva financí (dále též jen „ministerstvo“), jež je Ústavním soudem projednávána pod sp. zn. IV. ÚS 2315/12. S ústavní stížností stěžovatel spojil ve smyslu ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh na zrušení ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též jen „napadené ustanovení“).

2. IV. senát Ústavního soudu dospěl k závěru, že uplatněním napadeného ustanovení zákona nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Jelikož zároveň považoval ústavní stížnost za nikoliv zjevně neopodstatněnou a i jinak věcného přezkumu schopnou, konstatoval, že návrhem na zrušení napadeného ustanovení je třeba se zabývat věcně. Proto usnesením ze dne 16. 1. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2315/12 přerušil řízení o ústavní stížnosti a postoupil návrh stěžovatele na zrušení napadeného ustanovení plénu Ústavního soudu.

**I. b)****Argumentace navrhovatele**

3. Protiústavnost napadeného ustanovení spatřoval navrhovatel v tom, že ve spojení se správní praxí Ministerstva financí (jehož zásah byl primárně ústavní stížností napaden) dočasně suspendovalo existující, ústavně garantovanou a Ústavním soudem uznanou možnost obcí regulovat provozování interaktivních videoloterijních terminálů na svém území.

4. Napadené ustanovení dle navrhovatele brání přezkumu a případnému zrušení ministerstvem vydaných povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů, ačkoliv podle judikatury Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, N 110/61 SbNU 625, č. 202/2011 Sb., nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, č. 293/2011 Sb. či nález sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011, č. 328/2011 Sb.) jde o otázku, jejíž regulace spadá do ústavně garantované pravomoci obcí. V tomto kontextu navrhovatel podrobně parafrázoval právní závěry obsažené v citovaných nálezech a potvrzující ústavní garance práva obcí na samosprávu.

5. Navrhovatel rovněž vyjádřil přesvědčení, že napadené ustanovení neporušuje toliko právo obcí na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8 a 100 odst. 1 Ústavy, nýbrž i ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Ačkoliv nálezy Ústavního soudu mířily primárně vůči obcím a ministerstvům vnitra a financí, nelze dle navrhovatele odhlížet od skutečnosti, že přinejmenším v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 se Ústavní soud jednoznačně vyjádřil v tom smyslu, že regulace hazardu je oblastí, spadající pod rozsah územní samosprávy. Tento názor měl tudíž být respektován zákonodárcem při přijímání zákona, jehož je napadené ustanovení součástí.

**I. c)****Vyjádření účastníků řízení**

6. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se k návrhu vyjádřila dne 19. února 2013. Popsala průběh projednávání návrhu zákona posléze publikovaného pod č. 300/2011 Sb., přičemž zkráceně připomenula i důvodovou zprávu k návrhu zákona připojenou. Ta k napadenému ustanovení uváděla, že platnost povolení vydaných do dne nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky obce, která nejsou s touto vyhláškou v souladu, nebude dotčena. Opačný postup by podle důvodové zprávy zakládal nepřipustnou právní retroaktivitu, která je v rozporu s principem právní jistoty zakotvené v Ústavě. Zkrácením platnosti stávajících povolení by se stát dle důvodové zprávy vystavoval nebezpečí arbitrážních sporů vedených dosavadními provozovateli. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen dne 21. června 2011. Senát Parlamentu České republiky (dále též jen „Senát“) vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které Poslanecká sněmovna na svém jednání dne 6. září 2011 akceptovala, a návrh zákona ve znění vráceném Senátem schválila. Poslanecká sněmovna odmítla, že by napadená právní úprava měla za cíl odložit účinky nálezů Ústavního soudu, přičemž poukázala zejména na časové okolnosti projednávání návrhu zákona. V této souvislosti zejména zdůraznila, že nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) byl přijat až poté, co Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění postoupeném Senátem schválila. V závěru svého vyjádření Poslanecká sněmovna konstatovala, že návrh zákona byl projednán a schválen ústavně předepsaným způsobem a podle standardních pravidel legislativního procesu.

7. Rovněž Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření ze dne 8. února 2013 vyjádřil přesvědčení, že při přijímání zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Konkrétně Senát uvedl, že návrh zákona, který na své 19. schůzi dne 21. června 2011 schválila Poslanecká sněmovna, mu byl řádně postoupen dne 28. června 2011. Jako senátní tisk č. 127 byl návrh zákona přikázán výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (jako garančnímu výboru), výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a výboru ústavněprávnímu. Všechny jmenované výbory doporučily návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Dne 22. července 2011 pak přijal Senát usnesení, kterým Poslanecké sněmovně návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů vrátil. Ve svém vyjádření Senát rovněž podrobně shrnul obsah debaty o předmětném návrhu zákona v Senátu vedené.

#### I. d)

#### **Postoj vlády a veřejného ochránce práv k návrhu**

8. V souladu s ustanovením § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu upozornil přípisem ze dne 23. ledna 2013 doručeným dne 25. ledna 2013 Ústavní soud vládu České republiky a veřejného ochránce práv na probíhající řízení, přičemž připomenul, v jaké lhůtě mohou do řízení vstoupit jako vedlejší účastníci a případně se též k návrhu vyjádřit.

9. Veřejný ochránce práv dne 1. února 2013 oznámil Ústavnímu soudu, že do řízení jako vedlejší účastník vstupuje. Vláda České republiky ve lhůtě zákonem stanovené (uplynuvší 25. února 2013) svůj vstup do řízení neoznámila, a tudíž jí postavení vedlejšího účastníka svědčit nemohlo. Přípisem doručeným Ústavnímu soudu dne 26. února 2013 požádal JUDr. Jan Studnička, vrchní ředitel Sekce kabinetu ministra a předsedy Legislativní rady vlády, soudce zpravodaje o prodloužení lhůty ke sdělení, zda vláda do řízení jako vedlejší účastník vstoupí, o jeden měsíc. Uvedené žádosti nemohl Ústavní soud přiznat jakoukoliv relevanci nejen proto, že její autor stěží mohl být oprávněn za vládu v řízení před Ústavním soudem jednat, ale především s ohledem na skutečnost, že třicetidenní lhůta pro vstup do řízení je ve smyslu ustanovení § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu lhůtou, která nemůže být Ústavním soudem prodloužena a jejíž zmeškání nemůže být prominuto. Vyjádření k návrhu ani následně – formou *amicus curiae brief* – vláda nepodala.

10. Veřejný ochránce práv se k návrhu vyjádřil dne 1. března 2013. Uvedl, že napadené ustanovení nepovažuje za překážku rušení vydaných povolení, neboť podle jeho názoru ve skutečnosti nedopadá na regulační oprávnění obcí existující před novelou podle dřívějšího ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále též jen „loterijní zákon“), tedy na regulaci všech technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům ve smyslu dřívějšího ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona. Přes toto přesvědčení však veřejný ochránce práv připustil, že by v daném případě podpořil i zrušení napadeného ustanovení, a to s ohledem na dlouhodobou (a podle jeho názoru nezákonnou) rozhodovací praxi Ministerstva financí, dlouhotrvající zásah státu do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu (nerespektování vydaných obecně závazných vyhlášek, včetně odmítání možnosti zrušení povolení pro rozpor s pozdější vyhláškou), problematické procesní postavení obcí a faktické zneužívání napadeného ustanovení k popsání zásahu státu do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu.

## II.

### Upuštění od ústního jednání

11. Ústavní soud především uvážil, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť to by nepřineslo další, resp. lepší a jasnější objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu (v této souvislosti zvláště budiž zdůrazněna novela provedená zákonem č. 404/2012 Sb., účinným od 1. 1. 2013), se již proto nemusel dotazovat účastníků, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání a ve věci rozhodl bez konání ústního jednání.

## III.

### Vlastní přezkum

#### III. a)

#### Dikce napadeného ustanovení

12. Ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zní:

#### Čl. II

#### Přechodná ustanovení

(...)

4. Na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje do 31. prosince 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. prosince 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ustanovením § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012.

#### III. b)

#### Předpoklady přezkumu

13. Formálně bezvadný návrh byl podán osobou oprávněnou. K projednání návrhu je Ústavní soud příslušný a jedná se zároveň o návrh přípustný.

14. Ústavní soud byl nucen nejprve vzít v úvahu, je-li v posuzované věci oprávněn přezkoumat (a případně též zrušit) samotnou novelu zákona či její část.

15. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu není zásadně možno návrhem brojit proti novelizujícímu právnímu předpisu, neboť takový právní předpis nemá obecně samostatnou právní existenci; tu získává až jako součást právního předpisu novelizovaného; právě novelizovaný právní předpis by proto měl být Ústavnímu soudu k posouzení postoupen [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), dostupno též – stejně jako všechna další rozhodnutí v tomto nálezu uvedená – na <http://nalus.usoud.cz>].

16. Uvedené však neznamená, že návrh směřující proti novele zákona či její části (jako je tomu v projednávané věci) nemohl by být Ústavním soudem podroben meritornímu přezkumu nikdy [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)]. Jednu skupinu výjimek přezkum dovolujících tvoří situace, v nichž je ověřována ústavnost procedury přijetí novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Další výjimku pak nepochybně představuje situace (jež nastala i v projednávané věci), v níž jsou napadena přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu. Přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu totiž normativně existují právě a jen jako jeho součást a součástí právního předpisu novelizovaného se nestávají. Za tohoto stavu – a s přihlédnutím ke skutečnosti, že i aplikací přechodných ustanovení novely lze zasáhnout do ústavně garantovaných práv (srov. dále) – shledal Ústavní soud podaný derogační návrh projednatelným.

17. Možnost přezkumu intertemporálních ustanovení připustil Ústavní soud v nálezech Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87) či Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215).

18. Na základě takto vyložených důvodů mohl Ústavní soud přistoupit k přezkumu napadeného ustanovení.

### III. c)

#### **Přezkum procedury přijetí napadeného zákonného ustanovení**

19. Ústavní soud, jak mu ukládá ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nejprve zkoumal, zda bylo napadené ustanovení (resp. zákon, jehož je toto ustanovení součástí) přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vyšel přitom z dále citovaných veřejně dostupných těsnopiseckých zpráv zachycujících parlamentní jednání a z vyjádření obou komor Parlamentu.

20. Návrh zákona (posléze publ. pod č. 300/2011 Sb.) byl předložen Poslanecké sněmovně vládou České republiky a byl projednáván jako sněmovní tisk č. 138. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen na 19. schůzi v šestém volebním období dne 21. června 2011, přičemž v hlasování č. 287 ze 164 přítomných poslanců hlasovalo 138 pro a 18 proti.

21. Senátu byl návrh zákona postoupen dne 28. června 2011. Senát dne 22. července 2011 na své 10. schůzi v 8. funkčním období přijal usnesení, kterým Poslanecké sněmovně návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů vrátil. Pro vrácení návrhu zákona se v hlasování č. 61 z přítomných 64 senátorů vyslovilo 59 senátorů a nikdo nebyl proti.

22. Z těsnopisecké zprávy z 21. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 6. září 2011 Ústavní soud zjistil, že návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění postoupeném Senátem, přičemž ze 179 přítomných poslanců v hlasování č. 21 hlasovalo 152 poslanců pro a 18 proti.

23. Dne 15. září 2011 byl zákon doručen prezidentu republiky, který jej dne 27. září 2011 podepsal.

24. Dne 14. října 2011 byl zákon vyhlášen v částce 106 Sbírky zákonů pod číslem 300/2011 Sb.

25. Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 300/2011 Sb., jehož je napadené ustanovení součástí, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

### III. d) Meritorní přezkum napadeného ustanovení

26. Klíčovou otázkou věcného souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem je, zda tato zákonná norma, jež ve spojení s postupem Ministerstva financí dočasně omezuje možnost obcí regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, protiústavně zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu ve smyslu (zejména) ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy.

27. Citovaná ustanovení ústavního pořádku zaručují samosprávu obcím jako územním samosprávným celkům (čl. 8 ve spojení a čl. 100 odst. 1 Ústavy), přičemž jim zároveň svěřují pravomoc regulovat otázky spadající do jejich samostatné působnosti prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Ústavní garance práva obcí na samosprávu tvoří v kontextu ústavního pořádku klíčovou složku vertikální dělby moci a některými autory jsou dokonce řazeny mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu (k tomu srov. např. Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010, str. 140 – 141).

28. Vymezení smyslu, podstaty, obsahu a rozsahu práva obcí na samosprávu se Ústavní soud ve své judikatuře věnoval již mnohokrát, a to jak v rovině obecné, tak i konkrétně ve vztahu k ústavnímu právu obcí vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky a ještě konkrétněji k možnosti obcí regulovat provoz výherních hracích automatů a obdobných zařízení ve smyslu loterijního zákona.

29. Starší judikatura Ústavního soudu vykládala právo obcí na samosprávu (a to zejména ve vztahu k výkonu jejich pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky) poměrně restriktivně. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.) došlo k explicitnímu přehodnocení dřívější judikatorní praxe a nastolení nového – z hlediska obcí mnohem příznivějšího – přístupu. Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval, že po (tehdy) patnácti letech existence Ústavy obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah práva obcí na samosprávu ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. V tomto kontextu poukázal zejména na normativní řešení obsažené v ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, jež věcně vymezilo oblasti, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky a jehož hranice upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu.

30. Následně Ústavní soud zdůraznil [nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)], že s ohledem na ústavní garance práva na samosprávu není možné vycházet při jeho vymezení pouze ze znění zákona, neboť právo na samosprávu má – bez ohledu na výhradu zákona – i materiální aspekt (resp. vlastní ústavní obsah). Prováděcí zákon proto nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.

31. Částečně obsah práva na samosprávu Ústavní soud vymezil např. v nálezu v sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.), podle něhož do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejich občanů. Za takové záležitosti označil zejména zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochranu

životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, územní rozvoj obce apod.

32. Podle (zde v odst. 4. a 29. citovaného) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 je pak i rozhodování o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně interaktivních videoloterijních terminálů), otázkou místního pořádku a jako takové spadá do samostatné působnosti obcí, protože regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována. V návaznosti na uvedené Ústavní soud posléze konstatoval [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.)], že je v kontextu právní úpravy regulace hazardu povinností Ministerstva financí zajistit respekt k ústavně zaručenému právu na samosprávu.

33. Z uvedeného tedy plyne, že součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.

34. Pokud tedy napadené ustanovení možnost obcí regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů byť jen dočasně, avšak po dobu nikoliv nevýznamnou, vylučuje (suspenduje), jedná se zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu.

35. Ústavní soud si je vědom existence výkladové varianty, podle níž napadené ustanovení nepředstavuje překážku rušení vydaných povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů (srov. vyjádření veřejného ochránce práv), avšak správní praxe Ministerstva financí (připomenutá i ve vyjádření veřejného ochránce práv) dokládá, že tato výkladová varianta není v praxi ministerstvem zcela akceptována a aplikace napadeného ustanovení tudíž vede k rozsáhlým a trvajícím zásahům do samosprávy obcí. Témuž nasvědčuje i fakt, že návrh na zrušení napadeného ustanovení nepodalo jen město Klatovy, ale v jiných řízeních (vedených Ústavním soudem pod sp. zn. II. ÚS 2335/12 a III. ÚS 2336/12) též města Frýdlant nad Ostravicí a Židlochovice.

36. Za této situace přikročil Ústavní soud k posouzení otázky, zda zásah do práva obcí na samosprávu vyvolaný napadeným zákonným ustanovením je souladný s principem proporcionality; v tomto kontextu se zaměřil prvotně na otázku, zda dočasné omezení možnosti obcí regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů sleduje legitimní cíl.

37. Test proporcionality, zjevně inspirovaný judikaturou Spolkového ústavního soudu, byl Ústavním soudem formulován již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) jako kaskáda přezkumu dle tří kritérií. Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je pak porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

38. Avšak jak z tohoto nálezu, tak i z mnoha nálezu dalších [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1770/07 ze dne 1. 11. 2007 (N 181/47 SbNU 391) či sp. zn. Pl. ÚS 7/09 ze dne 4. 5. 2010 (N 102/57 SbNU 315; 226/2010 Sb.)], odst. 34.] je patrné, že samozřejmým předpokladem přezkumu kritéria vhodnosti (prvního kroku testu), je zodpovězení

otázky, je-li cíl sledovaný normativní úpravou posuzovanou Ústavním soudem legitimní. S ohledem na skutečnost, že samotnou podstatou testu proporcionality je snaha o nalezení rovnováhy mezi protichůdnými ústavními principy, může být kritérium vhodnosti bráno v úvahu jen tehdy, je-li přezkoumávána úprava, která jeden ústavně chráněný zájem (zpravidla základní právo) potlačuje či oslabuje za účelem ochrany jiného ústavně chráněného zájmu. Pakliže by posuzovaná normativní úprava nesledovala žádný racionálně seznatelný cíl (tj. byla-li by zcela svévolná) či by sledovala toliko cíl nelegitimní (jemuž by nebylo možno poskytnout ústavní ochranu), došlo by k omezení ústavně chráněného zájmu bez odpovídající protiváhy. Z tohoto důvodu je tedy při aplikaci testu proporcionality (přesněji řečeno před jeho aplikací) nezbytné vyřešit, je-li přezkoumávanou úpravou sledován legitimní cíl; posuzování, zda je přezkoumávaná úprava vhodná k dosažení cíle neexistujícího či nelegitimního, by přirozeně postrádalo jakýkoliv smysl.

39. V průběhu řízení o ústavní stížnosti (srov. usnesení ze dne 16. 1. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2315/12, jímž bylo řízení o ústavní stížnosti přerušeno a jímž byl návrh zrušení napadeného ustanovení postoupen plénu Ústavního soudu) Ministerstvo financí uvedlo, že napadené přechodné ustanovení legitimně řeší intertemporální problém související s vyvážením protichůdných ústavně chráněných zájmů (tj. práva na samosprávu a ochrany vlastnického práva a práva podnikat) a zároveň chrání legitimní očekávání provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů; v souvislosti s tím pak ministerstvo upozornilo na hrozbu vzniku sporů (iniciovaných provozovateli interaktivních videoloterijních terminálů) týkajících se ochrany práv podle mezinárodních dohod o podpoře a ochraně investic.

40. Ústavní soud však konstatuje, že žádný z přednesených cílů napadeného ustanovení nelze považovat za legitimní ve smyslu aprobační shora popsaného zásahu do práva obcí na samosprávu. Jiný legitimní cíl způsobilý poměřování s ústavním právem obcí na samosprávu nevyjevily v řízení před Ústavním soudem ani komory Parlamentu jako účastníci řízení ani vláda navrhuje přijetí nyní přezkoumávané normy. Výslovně nezmiňované cíle této intertemporální normy nenalezl ani Ústavní soud, který navíc dodává, že není jeho povinností, aby pátral, jaký snad ještě jiný než Ministerstvem financí sdělený účel (sdělené účely) přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. (viz zde odst. 38.) existuje (existují).

41. V rámci posouzení avizovaného účelu napadeného ustanovení v první řadě Ústavní soud zdůrazňuje, že za legitimní cíl nelze považovat ministerstvem zmíněnou údajnou snahu o řešení intertemporálních problémů souvisejících s vyvážením protichůdných ústavně chráněných zájmů. Tvzení o existenci intertemporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.

42. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž



i podzákoných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s navrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.

43. Za legitimní cíl napadené úpravy nelze konečně považovat ani údajné obavy státu z hrožících arbitrážních sporů. Tvrzení, podle něhož by rušení (či změna) vydaných povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů mohlo vyústit v zahájení sporů podle mezinárodních dohod o podpoře a ochraně investic, není nijak podloženo a jedná se o pouhou spekulaci. Navíc je třeba připomenout, že pokud by se mělo jednat o arbitráže zahájené podle mezinárodních smluv na ochranu investic, mohli by řízení iniciovat toliko zahraniční provozovatelé, což je však s ohledem na ustanovení § 4 odst. 4 loterijního zákona vyloučeno.

#### IV. Závěr

44. Ústavní soud tedy uzavírá, že napadené ustanovení zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu, přičemž tento zásah nesledoval legitimní cíl. Vyústěním řečeného – aniž by bylo třeba přistupovat k dalším krokům testu proporcionality – je závěr o rozporu napadeného ustanovení s ustanoveními čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Z uvedených důvodů Ústavní soud čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony zrušil podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, neboť pro jiné určení vykonatelnosti nálezu důvody neshledal.

45. Námitku navrhovatele, dle níž protiústavnost napadeného ustanovení vyplývala též z nerespektování nálezových závěrů Ústavního soudu parlamentem (a tedy z porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy), nebylo třeba při zjištění hmotněprávního rozporu přijaté zákonné úpravy s ústavním pořádkem jakkoliv vypořádávat.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 2. dubna 2013

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu