

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaje), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka, o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, za účasti **města Bílina**, sídlem Břežánská 50/4, 418 31 Bílina, zastoupeného JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem, sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, jako účastníka řízení, takto:

Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, se zamítá.

Odůvodnění:

I. Shrnutí návrhu

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 25. 10. 2018 se Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) domáhalo podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina (dále jen „město“) č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „vyhláška č. 10/2015“).

2. V návrhu ministerstvo konstatovalo, že město se na základě pravomocného rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 13. 11. 2017 č. j. ÚOHS-R0007/2017/HS-33348/2017/310/Aši (dále jen „rozhodnutí předsedy ÚOHS“) dopustilo vydáním vyhlášky č. 10/2015 narušení hospodářské soutěže, neboť stanovilo místa pro provozování hazardních her neobjektivním a diskriminačním způsobem. Rozhodnutím předsedy ÚOHS bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 12. 2016 č. j. ÚOHS-S0538/2015/VS-49664/2016/830/ESk, kterým bylo město shledáno odpovědným za spáchání správního deliktu pro porušení § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), za které mu byla uložena pokuta ve výši 275 000 Kč.

3. Ministerstvo zdůraznilo, že rozhodnutím předsedy ÚOHS je v souladu s § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vázáno jako rozhodnutím o předběžné otázce a nemůže si o této věci učinit úsudek samo. Jestliže tedy bylo ÚOHS pravomocně rozhodnuto, že město vydáním vyhlášky č. 10/2015 porušilo zákon o ochraně hospodářské soutěže, jde podle § 123 odst. 1 zákona o obcích o situaci, kdy obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, a tedy o důvod pro uplatnění dozorových kompetencí ze strany ministerstva.

4. K obsahu vyhlášky č. 10/2015 ministerstvo uvedlo, že město v článku 2 vyhlášky č. 10/2015 ve spojení s její přílohou stanovilo, že vymezené druhy hazardních her lze ve městě provozovat pouze na přesně vymezených čtyřech adresách. Ministerstvo následně poukazuje na závěry rozhodnutí předsedy ÚOHS, podle kterých v době přijetí vyhlášky č. 10/2015 byla veřejně publikována (včetně zveřejnění na úřední desce města a jeho webových stránkách) kritéria výběru míst, na kterých lze hazardní hry ve městě provozovat. Kritéria výběru následně město stanovilo přímo v preambuli vyhlášky č. 10/2015. Podle ÚOHS nestačí pouze nastavení objektivních a nediskriminačních kritérií, ale musí být současně zabezpečeno jednak objektivní a nediskriminační užití těchto kritérií při výběru povolených míst a dále přijetí transparentního mechanismu, podle kterého bude výběr povolených míst probíhat v případě, že nastavená kritéria splní více objektů.

5. V souvislosti s kritériem, podle kterého by se provozovny neměly nacházet v částech s vysokou mírou kriminality, cituje ministerstvo závěr ÚOHS, podle kterého *„volba dvou objektů nacházejících se na sídlišti Za Chlumem vzbuzuje důvodné pochybnosti o tom, zda bylo dané kritérium při výběru povolených míst dostatečně zohledněno (...) sídliště Za Chlumem je po Teplickém předměstí druhou nejproblematičtější lokalitou z pohledu počtu spáchaných přestupků“*. Ministerstvo přitom poukazuje na následující závěry ÚOHS. Podle ÚOHS nebylo prokázáno, že by uvedené kritérium bylo splněno všemi povolenými provozovnami. Podle ÚOHS povolené provozovny dále nesplňují jeden ze stěžejních parametrů, určujících kritérium neporušování právních předpisů, kterým je počet případů možného zneužívání dávek státní sociální podpory, zaznamenaný městskou policií v jednotlivých provozovnách, neboť v období od ledna 2011 do dubna 2015 bylo na těchto adresných místech zjištěno 390 případů potenciálního zneužívání dávek státní sociální podpory. Dále pokud jde o kritérium bezpečnosti (navázání na monitoring daného místa kamerovým systémem), má ÚOHS za to, že vzdálenost dvou povolených adres na sídlišti Za Chlumem od služebny městské policie (více než 1 km) vyvolává určité pochybnosti o tom, jestli stanovená místa předmětné kritérium splňují.

6. Ze shora uvedeného vychází závěr ÚOHS, na který ministerstvo ve svém návrhu poukazuje, že postup města při výběru adresných míst, na kterých vyhláška č. 10/2015 povoluje provozování hazardních her, nelze označit za objektivní a nediskriminační, a tudíž ani omezení hospodářské soutěže na dotčených relevantních trzích není možné považovat z pohledu zákonné ochrany hospodářské soutěže za přípustné. S ohledem na uvedené ministerstvo dospělo k závěru, že obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem a navrhuje, aby ji Ústavní soud zrušil.

II. Vyjádření účastníků řízení

7. Podle § 69 zákona o Ústavním soudu doručil soudce zpravodaj návrh městu, jako účastníkovi řízení.

II. a) Vyjádření města

8. Město se ve svém obsáhlém vyjádření věnuje nejprve postupu ministerstva při dozoru nad vyhláškou č. 10/2015, kterým byly podle města porušeny zásada legitimního očekávání, vázanost právním názorem soudu, zákaz rozdílného zacházení, právo na spravedlivý proces a právo na samosprávu.

9. K tomu město uvádí, že poté, co vydalo vyhlášku č. 10/2015, předložilo ji v souladu s § 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), ministerstvu k posouzení zákonnosti podle § 123 odst. 1 téhož zákona, tedy včetně dodržení zákazu diskriminace. Ministerstvo přitom ve svém právním rozboru ze dne 6. 1. 2016 potvrdilo, že vyhláška č. 10/2015 je v souladu se zákonem (dále jen „Právní rozbor“). Posouzení, zda není vyhláška č. 10/2015 diskriminační, provedl následně i ÚOHS podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Rozhodnutím svého předsedy však dospěl ÚOHS k opačnému závěru, že vyhláška č. 10/2015 je v rozporu se zákonem. Na základě uvedeného ministerstvo – i přes své původní potvrzení, že vyhláška č. 10/2015 je v souladu se zákonem – přistoupilo k dozorovým opatřením, tj. pozastavilo účinnost vyhlášky č. 10/2015 a podalo návrh na její zrušení k Ústavnímu soudu. Uvedený postup ministerstva je podle města v rozporu s jeho legitimním očekáváním.

10. Ministerstvo se svým postupem dostalo rovněž do rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, který se v odůvodnění rozsudku ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 6 As 292/2016 – ve kterém se zabýval diskriminační povahou obecně závazných vyhlášek regulujících provozování hazardu ve více obcích – vyjádřil i k vyhlášce č. 10/2015. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, kterým má být ministerstvo vázáno, je právní úprava obsažená ve vyhlášce č. 10/2015 akceptovatelná. Ministerstvo bylo na uvedené městem upozorněno, ale tyto závěry Nejvyššího správního soudu byly ze strany ministerstva při postupu v rámci dozoru nad vyhláškou č. 10/2015 ignorovány.

11. Podle města byl postup ministerstva také v rozporu se zákazem rozdílného zacházení, neboť v případě jiných obecně závazných vyhlášek, stanovících obdobnou regulaci hazardu, konzultovalo ministerstvo jejich obsah s ÚOHS, zatímco v případě vyhlášky č. 10/2015 tomu tak nebylo.

12. Porušení práva na spravedlivý proces spatřuje město v tom, že rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky č. 10/2015 ani návrh na její zrušení podaný Ústavnímu soudu neobsahují vlastní právní posouzení ministerstva, které pouze přejímá názor vyslovený v rozhodnutí předsedy ÚOHS. Město tak nemá efektivní možnost se k závěrům ministerstva vyjádřit, neboť Ústavní soud může všechny takové námitky odmítnout s tím, že směřují proti rozhodnutí předsedy ÚOHS, které není předmětem řízení před Ústavním soudem, ale sloužilo pouze jako podklad pro dozor ministerstva. V této souvislosti navíc město upozorňuje na to, že rozhodnutí předsedy ÚOHS může být jako jediný důvod pro předmětný postup ministerstva zrušeno v rámci soudního přezkumu, avšak negativní dopady dozoru ze strany ministerstva již nebude možné napravit.

13. Město je dále přesvědčeno, že § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže neopravňuje ÚOHS k jeho aplikaci na vyhlášku č. 10/2015, neboť pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je s ohledem na ústavně garantované právo obcí na samosprávu z pravomoci ÚOHS vyňata. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek ze strany ministerstva je zákonem omezen na oprávnění „sankcionovat“ obce pouze prostřednictvím sistace obecně závazné vyhlášky a předložením návrhu na její zrušení Ústavnímu soudu. S ohledem na uvedené je pak podle města absurdní závěr, podle kterého má být ÚOHS na základě § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže oprávněn sankcionovat vydání obecně závazné vyhlášky pokutou za přestupek. Uvedená duplicita kontroly nad zákonností obecně závazných vyhlášek může vést ke vzájemně si odporujícím závěrům, které

město v různých variantách ve svém vyjádření popisuje. Město se v této souvislosti ve svém vyjádření dále podrobněji věnuje výkladu a aplikaci § 19a zákona o ochraně hospodářské v případě vyhlášky č. 10/2015 a dospívá k názoru, že taková aplikace je porušením ústavně garantovaného práva města na samosprávu. Proto pokud ministerstvo při dozoru nad vyhláškou č. 10/2015 vychází z rozhodnutí předsedy ÚOHS, je takový postup založen na protiústavním základě a návrh ministerstva na zrušení vyhlášky č. 10/2015 by měl být Ústavním soudem zamítnut.

14. V další části svého vyjádření se město věnuje věcné nesprávnosti rozhodnutí předsedy ÚOHS, ze kterého závěry ministerstva o nezákonnosti vyhlášky č. 10/2015 vychází. Podle města je ÚOHS provedený výklad § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže – se kterým má být vyhláška č. 10/2015 v rozporu – nepřipustně extenzivní. Podle tohoto výkladu je třeba nejprve zkoumat, zda jednání orgánu veřejné správy sleduje legitimní cíl a následně posuzovat, zda narušení hospodářské soutěže je proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli. Ze znění citovaného ustanovení však výslovně vyplývá, že orgán veřejné správy může narušit hospodářskou soutěž, pokud pro to má ospravedlnitelný důvod. V případě vyhlášky č. 10/2015 lze proto podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže posuzovat pouze to, zda ochrana veřejného pořádku a ochrana zdraví, které byly hlavními důvody pro vydání vyhlášky č. 10/2015, představují ospravedlnitelné důvody pro případné narušení hospodářské soutěže a město je přesvědčeno, že o takové důvody jde. Přezkum přiměřenosti nelze v této souvislosti podle města již dále provádět.

15. Město dále namítá, že i kdyby bylo přípustné uplatnit při posouzení souladu vyhlášky č. 10/2015 s § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže podmínku proporcionality narušení hospodářské soutěže, byla aplikace této podmínky ze strany ÚOHS nesprávná. Podle města nemůže být podmínka přiměřenosti podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže posuzována stejně, jako v případě dohod narušujících soutěž nebo zneužívání dominantního postavení. Orgány veřejné správy se primárně hospodářské soutěže neúčastní. Orgány veřejné správy mají jiné hlavní úkoly než hlídat nenarušení soutěže. Problém nastává tam, kde je orgán veřejné správy postaven před volbu buď plnit dobře svůj hlavní úkol za cenu újmy na soutěži, nebo jej sice neplnit, ale hlavně nenarušit soutěž. Podle města má být při uplatnění podmínky přiměřenosti posouzena závažnost důvodu, pro který došlo k případnému omezení hospodářské soutěže, ve vztahu k ochraně hospodářské soutěže. Podle města jsou veřejné zájmy na ochraně zdraví a veřejného pořádku jasně nadřazeny veřejnému zájmu na ochraně hospodářské soutěže. Současně nad právem na podnikání v oblasti loterií musí převážet právo obcí na samosprávu. Navíc představy ÚOHS o objektivních kritériích a následném nediskriminačním mechanismu pro regulaci loterií jsou nereálné a neumožňují dosažení zamýšleného účelu. Po městu nelze požadovat zcela detailní rozpis jednotlivých kritérií obsažených ve vyhlášce č. 10/2015. I pokud by měl být kritérii stanovenými ÚOHS – tj. zda jsou pravidla pro regulaci loterií 1) objektivní, 2) nediskriminační a 3) předem známá a zda byla v praxi objektivním a nediskriminačním způsobem aplikována – obsah vyhlášky č. 10/2015 posouzen, nelze podle města dospět k závěru o rozporu se zákonem. V této souvislosti město poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 6 As 292/2016, ve kterém má být jednoznačně deklarováno, že vyhláška č. 10/2015 je zákonná a nediskriminační. Rovněž v obdobném případě obecně závazné vyhlášky města Kladna dospěl Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, k závěru, že předmětná regulace není nezákonná ani neústavní. Podle města je vyhláška č. 10/2015 dostatečně objektivní, založena na konkrétních úvahách města a zohlednění místních podmínek. Vyhláška č. 10/2015 neobsahuje účelová kritéria, jejichž cílem by bylo zvýhodnit určité provozovatele loterií nebo provozoven. Město předmětná

kritéria vyhodnotilo jako nejvhodnější a neúčelnější k dosažení stanoveného účelu. Kritéria obsažená ve vyhlášce č. 10/2015 byla současně dostatečně předem známa.

16. Město ve svém vyjádření dále zdůraznilo, že pro regulaci provozování loterií na jejím území existoval zcela jasný legitimní cíl, což dokládá souvislostmi z nedávné minulosti města – prohlubování sociálních problémů a velký nárůst kriminality, negativní vnímání reklamy předmětných provozoven veřejností apod. Zároveň nebylo podle města možné přistoupit k úplnému zákazu provozování výherních zařízení na území města, neboť příjmy z provozování výherních zařízení představují hlavní finanční zdroj podpory sportu ve městě, který není jak nahradit. Dále se město podrobně vyjádřilo ke kritériím pro výběr adresných míst, kterých se zákaz podle vyhlášky č. 10/2015 netýká a ke způsobu jejich zohlednění městem při výběru těchto míst. Přitom město dospívá k závěru, že předmětná kritéria jsou zcela racionální, objektivní a nediskriminační a město při jejich aplikaci, resp. při výběru povolených adresných míst postupovalo objektivně a nediskriminačně, přičemž město v této části svého vyjádření reaguje na opačné závěry obsažené v rozhodnutí předsedy ÚOHS. Dále město poukazuje na nálezy Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek města Kladna (sp. zn. Pl. ÚS 22/11) a města Františkovy Lázně (sp. zn. Pl. ÚS 56/10) a zdůrazňuje, že pokud bude vyhláška č. 10/2015 podrobena přezkumu na základě stejných kritérií, jakými byly v rámci přezkumu Ústavním soudem podrobeny uvedené obecně závazné vyhlášky, výsledkem bude závěr, že vyhláška č. 10/2015 není nezákonná ani protiústavní. Závěrem svého vyjádření město uvádí, že vyhláška č. 10/2015 nemůže být posouzena ani jako nerozumná, neboť ji nelze považovat za zjevně absurdní.

II. b) Replika ministerstva

17. Ministerstvo ve své replice k vyjádření města uvedlo, že setrvává na svém návrhu na zrušení vyhlášky č. 10/2015, na který odkazuje. K názoru města o protiprávnosti postupu ministerstva při dozoru nad vyhláškou č. 10/2015 ministerstvo dodává, že v případě posuzování obecně závazných vyhlášek regulujících hazardní hry dochází k tzv. děleným kompetencím. Ačkoliv je ministerstvo orgánem dozoru posuzujícím soulad obecně závazných vyhlášek se zákony, tak mu nepřísluší posuzovat případné narušení hospodářské soutěže, neboť to je v gesci ÚOHS. Proto je při výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek regulujících hazardní hry nezbytná součinnost ministerstva s ÚOHS. To v praxi znamená, že v případě obecně závazné vyhlášky o regulaci hazardních her přistoupí ministerstvo k uplatnění svých dozorových kompetencí podle § 123 zákona o obcích pro porušení pravidel hospodářské soutěže až tehdy, pokud od ÚOHS obdrží pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže, jak tomu bylo v nyní posuzované věci. Ministerstvo v rámci posuzování souladu obecně závazné vyhlášky o regulaci hazardních her se zákonem samo neposuzuje případné narušení hospodářské soutěže. Proto v právních rozborech obecně závazných vyhlášek o regulaci hazardních her jsou obce výslovně upozorňovány, že v rámci daného posouzení ze strany ministerstva není zkoumáno dodržení právních předpisů upravujících hospodářskou soutěž, neboť ta patří do kompetence ÚOHS. Tak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě a město bylo v právním rozboru výslovně upozorněno, že vyhláška č. 10/2015 nebyla posuzována z hlediska právních předpisů upravujících hospodářskou soutěž. Pokud tedy následně ze strany ministerstva došlo k zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky č. 10/2015 na základě rozhodnutí předsedy ÚOHS, nejde o změnu právního názoru ministerstva, ani o porušení legitimního očekávání města.

18. K námitce vázanosti ministerstva rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ministerstvo uvádí, že v daném rozsudku Nejvyšší správní soud neposuzoval zákonnost

vyhlášky č. 10/2015 ani se nezabýval případným narušením hospodářské soutěže, ale pouze se obecně vyjádřil, že právní úprava obsažená ve vyhlášce č. 10/2015 je akceptovatelná. Správní soudy jsou oprávněny rozhodnout pouze o neaplikování obecně závazné vyhlášky v konkrétním případě, zatímco jedině Ústavní soud je oprávněn posoudit jejich ústavnost a zákonnost.

19. Ministerstvo k další námitce města k jeho postupu při dozoru nad vyhláškou č. 10/2015 ve svém vyjádření uvádí, že při posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek o regulaci hazardních her postupuje ve vztahu ke všem obcím zcela jednotně a konzistentně. Stanovisko ÚOHS nebylo podle ministerstva v rámci abstraktní kontroly vyhlášky č. 10/2015 vyžádáno, neboť v ní byla kritéria výběru míst pro provozování hazardu přímo uvedena a v rozsahu této kontroly posouzena jako akceptovatelná.

20. K námitkám města ohledně možnosti aplikace § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže na vyhlášku č. 10/2015 ministerstvo konstatuje, že vycházelo z rozhodovací praxe ÚOHS a z jeho závěrů, že § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže je v případě vyhlášky č. 10/2015 aplikovatelný. A to vzhledem k tomu, že zákon o ochraně hospodářské soutěže v této souvislosti nestanoví ve vztahu k normativní činnosti orgánů územní samosprávy žádné výjimky, přičemž podle názorů obsažených v odborné literatuře není právní forma jednání orgánů veřejné správy, kterou dojde k narušení hospodářské soutěže, v otázce aplikace předmětného ustanovení rozhodná, a kdy navíc absentuje soudní judikatura k dané problematice.

21. Podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byla Ústavním soudem požádána Veřejná ochránkyně práv o sdělení, zda vstupuje do řízení. Veřejná ochránkyně práv Ústavní soud vyrozuměla, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.

III. Text napadené obecně závazné vyhlášky

22. Znění vyhlášky č. 10/2015 včetně její přílohy je následující:

M Ě S T O B Í L I N A

Obecně závazná vyhláška č. 10/2015

o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her

Zastupitelstvo města Bílina se na svém zasedání dne 17. prosince 2015 usnesením č. 356 usneslo vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), a v souladu s ustanovením § 10 písm. a) a d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Preambule

(1) Město uznává společenskou a zábavní funkci sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „loterie“). Město si je však zároveň vědomo negativních jevů spojených s provozováním loterií. Město dále zohledňuje, že úplný zákaz provozování loterií na území města není v současné době možný vzhledem k ekonomické situaci města. Dále si je město vědomo zkušeností z jiných měst (např. Praha, Liberec, Kroměříž, Otrokovice), že úplný zákaz provozování loterií by představoval reálné riziko vzniku nelegálních provozoven loterií, které

představují závažné a nekontrolovatelné riziko pro město. Na základě uvedených úvah se město rozhodlo, že provozování loterií na území města umožní, ale pouze v omezené míře.

(2) Město si je plně vědomo, že zvolený způsob regulace provozování loterií na území města musí být založen na obecných nediskriminačních zásadách a musí být rovněž v souladu se zásadami hospodářské soutěže, jak byly formulovány ve stanovisku Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) k regulaci provozu loterií a jiných podobných her ze dne 01.09.2014 a v právním výkladu Ministerstva vnitra ČR k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce ze dne 21.04.2015. Dále jsou proto vysvětlena pravidla, na základě nichž je založena regulace obsažená ve vyhlášce. Město je přitom přesvědčeno, že zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, tedy že zvolená míra regulace je přiměřená konkrétním místním podmínkám, nepůsobí diskriminačně a tedy ani nenarušuje hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení cíle vyhlášky.

(3) Vyhláška předně vychází z předpokladu, že stanovením adresných míst, v nichž mohou být provozovny loterií umístěny, nemůže dojít k narušení hospodářské soutěže při provozování loterií. Provozovatelé provozoven, v nichž mohou být loterie umístěny, jsou odlišní od vlastních provozovatelů loterií. Vyhláška přitom nestanoví, kteří konkrétní provozovatelé loterií mohou na území města loterie provozovat. Vyhláška je tak ve vztahu k provozovatelům loterií neutrální a nediskriminační. Jednotliví provozovatelé loterií mají i nadále možnost soutěžit o umístění a provozování svých loterií na adresných místech povolených vyhláškou. Tím dochází k zachování konkurenčního prostředí umožňujícího též vstup nových soutěžitelů. Tento postup je jednak plně v souladu se závěry Ústavního soudu ČR ve věcech Pl. ÚS 22/11 (město Kladno) a Pl. ÚS 56/10 (město Františkovy Lázně). Dále je plně v souladu s právním výkladem Ministerstva vnitra ČR ze dne 21. 04. 2015, v němž bylo doporučeno, aby nebyl regulován počet technických zařízení na jednu provozovnu, stejně jako se stanoviskem ÚOHS ze dne 01. 09. 2014, které požaduje nediskriminaci stávajících soutěžitelů, kteří na trhu již působí, jakož i těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit.

(4) Pokud jde o počet adresných míst, v nichž mohou být provozovny loterií umístěny, byl stanoven na čtyři provozovny. Dle přesvědčení města jde o maximální možný počet, který je pro město, s ohledem na veřejný pořádek, dobré mravy a možné negativní sociální dopady provozování loterií na území města, udržitelný. Město v této souvislosti zohlednilo vlastní předchozí zkušenosti z regulace loterií, zkušenosti z jiných měst s obdobnou velikostí, sociálním složením obyvatelstva, jakož i obdobnými sociálními problémy a mírou kriminality. Dále město vycházelo z oficiálních diskuzí k právní úpravě regulace loterií, v nichž se v minulosti uvažovalo o omezení počtu provozoven loterií dle počtu obyvatelstva. Tento názor se objevil i v prvním návrhu zákona o hazardních hrách (§ 57), který povoloval jednu provozovnu loterií na každých 5.000 obyvatel obce. Město se rozhodlo, s přihlédnutím k současné situaci a místním poměrům ve městě, pro povolení jedné provozovny loterií na každých 4.000 obyvatel.

(5) Při určení, v kterých částech města se mají konkrétní adresná místa, v nichž mohou být provozovny loterií umístěny, nacházet, se pak město řídilo následujícími kritérii:

a. Provozovny loterií by se neměly nacházet v částech města s vysokou mírou kriminality, sociálně vyloučených oblastech a v oblastech, v nichž byly v minulosti časté stížnosti na problémy způsobené provozováním loterií (např. panelové sídliště na Teplickém předměstí).

b. Provozovny loterií by se neměly nacházet ani v těch částech města, v nichž to bude v rozporu s jejich charakterem, např. v klidných rezidenčních lokalitách, ve kterých by přítomnost provozovny loterií byla rušícím elementem (např. Žižkovo údolí, Bezovka, Kyselka), jakož i v částech města, v nichž v minulosti nebyla umístěna žádná provozovna loterií (např. Žižkovo údolí, Bezovka, PP II.).

c. Provozovny loterií by neměly být všechny umístěny v jedné části města (např. v centru), aby se případné negativní dopady spojené s provozováním těchto provozoven nekumulovaly v jednom místě. Zároveň by ale každá provozovna loterií neměla být umístěna v jiné části města, neboť je pak pro město náročné kontrolovat řádnost fungování těchto provozoven.

d. Na základě těchto kritérií město dospělo k závěru, že by dvě provozovny loterií měly být umístěny v centru města a dvě na sídlišti Za Chlumem.

e. Co se týče centra města, rozhodlo se město povolit provozování loterií v oblasti ohraničené ulicemi Bilinská, Pivovarská, Wolkerova a Břežánská, a to včetně těchto ulic. Při určování této lokality vzalo město v potaz zejména relativní stabilitu a klidnost této lokality, charakter městské památkové zóny, blízkost služebny Městské policie Bílina a v neposlední řadě také relativní vzdálenost od hlavních historických památek města. Ve snaze co nejméně narušit charakter historického jádra města se město rozhodlo další rozšiřování povolené oblasti v rámci městského centra odmítnout. To platí zejména pro Mírové náměstí, okolí městské hradby, okolí kostela sv. Petra a Pavla nebo zámku. Nad rámec již uvedených důvodů byly, s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu ve věci město Kladno (Pl. ÚS 22/11), blízkost kostela a v minulosti časté porušování veřejného pořádku důvodem pro vyloučení ulic Komenského, Seifertova a Zámecká.

f. Sídliště Za Chlumem ohraničené ulicemi Sídliště Za Chlumem a Litoměřická bylo vybráno z toho důvodu, že jde o relativně stabilní a bezpečné lokality v porovnání se zbytkem města, a zároveň má s přítomností provozoven loterií dlouhodobou bezproblémovou zkušenost.

(6) Výběr konkrétních adresných míst v rámci částí města vybraných dle předchozího bodu se pak řídil následujícími kritérii:

a. Vyloučena jsou místa, v nichž jsou nebo byly umístěny provozovny, ve kterých v posledních pěti letech došlo ze strany provozovatele k prokazatelnému zaviněnému porušení buď předpisů města, nebo obecně závazných právních předpisů v souvislosti s provozováním loterií.

b. Z hlediska bezpečnosti musí jít o místa, v nichž se nachází provozovny monitorované městským kamerovým systémem a/nebo vybavené vlastním bezpečnostním kamerovým systémem. Dvě z vybraných adresných míst se přitom nachází v bezprostřední blízkosti služebny Městské policie Bílina, další dvě jsou od této služebny vzdáleny cca 1 km. Tato kombinace je podstatná pro naplnění požadavku zachování bezpečnosti a zákonnosti v samotných provozovnách a jejich okolí (např. otevírání na zazvonění, kamerový systém s nahráváním a uchováváním dat na delší dobu, na vyžádání předání nahrávky či jiné podklady PČR i MP, tlačítko nouze, oddělené prostory herny od barové části).

c. Provozovny, které se na uvažovaných místech nachází, musí dále splňovat základní estetické a hygienické požadavky.

d. Na základě uvedených kritérií byla nakonec vybrána čtyři adresná místa jednoznačně splňující uvedená kritéria, ve kterých se nachází provozovny vyhovující zmíněným požadavkům města. Jedná se přitom o provozovny, s nimiž má město dlouhodobě pozitivní zkušenosti. Tyto provozovny dlouhodobě důsledně dodržují stanovené předpisy

a v minulosti aktivně spolupracovaly s městem na odstranění negativních jevů spojených s provozováním loterií, o čemž svědčí např. jimi navržený Kodex chování provozovatelů výherních zařízení.

(7) Z důvodu nastavení pravidel pro umístování loterií na území města, která budou neutrální a nediskriminační povahy vůči všem soutěžitelům, zveřejnilo město návrh této vyhlášky s dostatečným předstihem a zohlednilo všechny relevantní argumenty týkající se tohoto návrhu v konečné podobě vyhlášky. Snahou města bylo, plně v souladu se stanoviskem ÚOHS, nastavení dostatečně určitých a nediskriminačních pravidel, která budou předem známá a přezkoumatelná.

Článek 1 **Předmět a cíl vyhlášky**

1. Předmětem této vyhlášky je stanovení takových míst na území města Bíliny, v nichž mohou být provozovny loterií umístěny.

2. Cílem této vyhlášky je umožnit provozovat loterie v přiměřené míře a na nejvhodnějších místech ve městě Bílina, a to jak z pohledu ochrany osob účastnících se loterie, tak i z pohledu ochrany osob neúčastnících se loterie.

Článek 2 **Místa**

1. Provozování loterií podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích je povoleno pouze na adresách uvedených v příloze této vyhlášky.

Článek 3 **Zrušovací ustanovení**

Zrušuje se obecně závazná vyhláška č. 7/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her ze dne 24.09.2015.

Článek 4 **Účinnost**

Tato vyhláška nabývá účinnosti z důvodu naléhavého obecného zájmu dnem 01.01.2016.

Příloha obecně závazné vyhlášky č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her

Seznam míst dle článku 2 vyhlášky:

- 1. ul. Želivského, č. p. 67/6;*
- 2. ul. Sídlíště Za Chlumem, č. p. 896;*
- 3. ul. Sídlíště Za Chlumem, č. p. 821;*
- 4. ul. Wolkerova, č. p. 75/5.“*

IV. Předpoklady meritorního projednání návrhu

23. V řízení o kontrole norem je Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy příslušným rozhodovat o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Oprávnění ministerstva k podání takového návrhu vyplývající z § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je podmíněno tím, že mu předchází výkon dozoru ze strany ministerstva postupem podle § 123 zákona o obcích.

24. Ústavní soud zjistil, že ministerstvo přípisem ze dne 16. 5. 2018 vyzvalo město ke zjednání nápravy vyhlášky č. 10/2015 pro její možný rozpor se zákonem. Jelikož město ve stanovené lhůtě nápravu vyhlášky č. 10/2015 nezjednalo, zahájilo následně ministerstvo s městem správní řízení a vydalo rozhodnutí ze dne 20. 9. 2018 č. j MV-86230-18/ODK-2018, kterým pozastavilo účinnost vyhlášky č. 10/2015, a které nabylo dne 6. 10. 2018 právní moci. Návrh na zrušení vyhlášky č. 10/2015 byl Ústavnímu soudu podán v zákonné třicetidenní lhůtě (dne 25. 10. 2018).

25. Ústavní soud přisvědčuje té části argumentace města, podle které § 123 zákona o obcích opravňuje ministerstvo k doзору nad zákonností obecně závazných vyhlášek, aniž by tentýž nebo jiný zákon z uvedeného dozoru některé oblasti právní úpravy vylučoval. Proto doзору ministerstva podléhá i soulad obecně závazných vyhlášek se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. A obdobně to platí i ve vztahu k oprávnění ministerstva k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu, které rovněž žádné omezení v tomto směru neobsahuje. Proto rozhodnutí předsedy ÚOHS nemůže být v otázce souladu vyhlášky č. 10/2015 se zákonem rozhodnutím o předběžné otázce podle § 57 správního řádu, neboť – jak vyplývá z předchozího – jde o otázku, jejíž posouzení ministerstvu přísluší (*a contrario* § 57 odst. 1 správního řádu).

26. Pokud jde o námitky města, že ÚOHS nemůže na základě § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky (a proto takto vydané rozhodnutí ÚOHS nemůže být pro ministerstvo závazné ani podle § 73 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou pravomocná správní rozhodnutí závazná pro všechny správní orgány), Ústavní soud konstatuje, že posouzení této otázky není pro jednání a rozhodování Ústavního soudu o návrhu ministerstva na zrušení vyhlášky č. 10/2015 podstatné. Dozor ministerstva podle § 123 zákona o obcích může být jako postup z moci úřední zahájen jak na základě zjištění, které ministerstvo učinilo v rámci své vlastní úřední činnosti, tak i na základě podnětů ze strany jiných orgánů nebo osob. Který z uvedených důvodů povede k závěru ministerstva, že předmětný dozor bude vykonán, nemá přitom žádný vliv na posouzení otázky, zda byla splněna podmínka předchozího výkonu dozoru pro podání návrhu na zrušení vyhlášky č. 10/2015 podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu. Ani z hlediska aktivní legitimace ministerstva jako navrhovatele není nyní významné, zda argumentace obsažená v jeho návrhu je argumentací jím přímo vytvořenou, nebo zda jde o argumentaci převzatou, v tomto případě z rozhodnutí předsedy ÚOHS. Pro posouzení ze strany Ústavního soudu je podstatné, že ministerstvo argumentaci obsaženou v rozhodnutí předsedy ÚOHS učinilo součástí svého návrhu na zrušení vyhlášky č. 10/2015 a z tohoto důvodu je Ústavní soud povinen se jí zabývat tak, jak je návrhem ministerstva předložena. V návaznosti na uvedené je proto také nutno odmítnout tvrzení města, že by Ústavní soud mohl všechny jeho námitky odmítnout s tím, že směřují proti rozhodnutí předsedy ÚOHS, které není předmětem řízení před Ústavním soudem, ale sloužilo pouze jako podklad pro dozor ministerstva.

27. Ústavní soud k tomu dodává, že otázka rozsahu oprávnění ÚOHS podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, tj. zda se vztahuje také na obecně závazné vyhlášky obcí, je – jak poznamenává město samo – předmětem řízení vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 Af 5/2018, ve věci žaloby města proti rozhodnutí předsedy ÚOHS. Bude-li město i po vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně svých práv v uvedené věci nadále přesvědčeno o zásahu do svých základních práv aplikací § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, může v této věci podat proti rozhodnutím správních soudů ústavní stížnost.

28. Ústavní soud nepřisvědčil ani námitce, že postup ministerstva byl v rozporu se zásadou legitimního očekávání, a to především z důvodu, že v Právním rozboru ministerstvo konstatovalo, že předmětem jeho hodnocení není otázka souladu obsahu vyhlášky č. 10/2015 s právními předpisy upravujícími hospodářskou soutěž (s. 8 Právního rozboru). Již proto nemohl Právní rozbor založit legitimní očekávání města, že vyhláška č. 10/2015 není v rozporu s právní úpravou zákona o ochraně hospodářské soutěže, a pro které by nemohla být ze strany ministerstva pozastavena účinnost vyhlášky č. 10/2015, ani podán návrh na její zrušení k Ústavnímu soudu. Ani v postupu ministerstva – nekonzultování obsahu vyhlášky č. 10/2015 s ÚOHS – nelze shledávat porušení zákazu diskriminace, pokud byl takový postup odůvodněn jinými okolnostmi posuzovaného případu, jak je uvedeno ve vyjádření ministerstva. Navíc z vyjádření města nevyplývá, jak by konzultace obsahu vyhlášky č. 10/2015 s ÚOHS měla ovlivnit závěr ministerstva o jejím rozporu se zákonem, který byl nyní Ústavnímu soudu předložen právě na základě závěrů ÚOHS, obsažených v rozhodnutí jeho předsedy.

29. Konečně dovolává-li se město rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 6 As 292/2016, ve věci rozhodnutí správního orgánu o zrušení povolení na provozování interaktivních videoloterních terminálů na území města Bílina, ve kterém kasační soud uvedl názor, že „pokud by důvody této právní úpravy (umožňující provozování hazardních her na 4 adresách) byly stejné s těmi, které město uvedlo při přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2015, v jejíž preambuli vysvětlilo, proč k této právní úpravě přistupuje a proč volí pouze 4 místa, kde je možné provozování loterie, byla by tato právní úprava akceptovatelná“, Ústavní soud především zdůrazňuje, že uvedený názor nemůže být pro ministerstvo závazný v tom smyslu, že by při dozoru nad vyhláškou č. 10/2015 nemohlo dospět k závěru o jejím rozporu se zákonem. A to již z důvodu, že nejde o závěr soudu o souladu vyhlášky č. 10/2015 se zákonem, ale o určení postupu, jakým má být věc u Městského soudu v Praze znovu posouzena. Navíc se věc týká oprávnění obecných soudů právní úpravu obsaženou v obecně závazné vyhlášce – pokud ji shledají jako nezákonnou – v konkrétní věci „pouze“ neaplikovat a je-li obecným soudem naopak aplikována, nemůže to být důvod pro vyloučení aktivní legitimace ministerstva k podání návrhu na přezkum dané obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem, k čemuž tato námitka města ve své podstatě směřuje.

30. Protože Ústavní soud neshledal žádný důvod nepřipustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému posouzení. V souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V.

Přezkum napadené obecně závazné vyhlášky

31. Při přezkoumávání obecně závazné vyhlášky Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků [srov. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)]; všechny citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné i na stránce <http://nalus.usoud.cz>], v jehož rámci postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku

(1. krok testu), zda se obec při vydávání napadené obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadené obecně závazné vyhlášky nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).

V. a) První krok testu

32. V prvním kroku přezkumu Ústavní soud zjišťuje, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje. K vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva, zmocněny přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to v mezích působnosti zastupitelstva (samostatná působnost), přičemž ta může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Meze působnosti zastupitelstva jsou pak určeny jednak ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy, jednak ve smyslu zákona, který může označit další oblasti, v nichž bude obec oprávněna skrze zastupitelstvo realizovat svou normotvornou pravomoc. Proces přijímání obecně závazných vyhlášek pak upravuje zákon o obcích.

33. Z Právního rozboru ministerstva Ústavní soud zjistil následující. Vyhláška č. 10/2015 byla přijata na zasedání obecního zastupitelstva dne 17. 12. 2015, byla vyvěšena na úřední desce dne 28. 12. 2015, a to po dobu 17 dnů. Lze proto mít za to, že vyhláška č. 10/2015 byla přijata ústavně předepsaným způsobem, což nebylo ze strany ministerstva rozporováno.

V. b) Druhý krok testu

34. V tomto kroku testu konformity obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony Ústavní soud zkoumá, zda byla obecně závazná vyhláška vydána v mezích ústavního zmocnění, tedy nikoliv mimo věcnou působnost vymezenou zákonem (*ultra vires*). Ústavní soud v rámci druhého kroku tedy zkoumá, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu.

35. Jak je již uvedeno shora, základem normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti je přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo.

36. Ve vyhlášce č. 10/2015 je uvedeno, že zastupitelstvo města se usneslo ji „vydat na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), a v souladu s ustanovením § 10 písm. a) a d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)“.

37. Ústavní soud konstatuje, že otázkou předmětné regulace hazardu v obecně závazných vyhláškách obcí se zabýval již ve svých nálezech Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 (N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.), v nichž dospěl k závěru, že tato regulace do působnosti obcí nepochybně spadá. V daném případě

je proto možné plně odkázat na závěry a argumenty, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozích nálezech. Ústavní soud proto k tomuto kroku testu uzavírá, že město se při vydání vyhlášky č. 10/2015 nepohybovalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost; ostatně ani ministerstvo v této souvislosti nic nenamítalo.

V. c) Třetí a čtvrtý krok testu

38. Ústavní soud dále přezkoumal vyhlášku č. 10/2015 z hlediska 3. a 4. kroku testu. Jak bylo již výše uvedeno, třetí krok testu obnáší posouzení, zda obec vydáním obecně závazné vyhlášky nezneužila svou zákonem stanovenou působnost. Ústavní soud rozlišuje tři základní formy tohoto zneužití, a sice cestou a) sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a c) přihlížení k nerelevantním úvahám. Dále při posouzení z hlediska čtvrtého kroku testu byl Ústavní soud veden právním závěrem vyplývajícím již z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006 (N 160/42 SbNU 317, č. 486/2006 Sb.), podle něhož aplikace principu nerozumnosti ze strany Ústavního soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní.

39. K příloze vyhlášky č. 10/2015, obsahující seznam míst, na kterých je povoleno provozování hazardních her, ministerstvo ve svém návrhu namítá, že tento výběr adresných míst nelze označit za objektivní a nediskriminační.

40. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa, dospěl k závěru, že se vymezení konkrétních míst – kdy obec obecně závaznou vyhláškou připouští provozování hazardních her přesně individualizovaným subjektům – musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. Nejsou-li tedy tyto důvody vyjádřeny v obecně závazné vyhlášce, může je obec zformulovat až dodatečně. V řízení před Ústavním soudem se tyto úvahy uplatní při přezkumu obecně závazné vyhlášky v rámci 3., případně 4. kroku testu (náleze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

41. Město vyhláškou č. 10/2015 nepřistoupilo k plošnému zákazu provozování hazardních her pro celé své území, ale omezilo tuto činnost toliko na čtyři provozovny. Přímou v textu vyhlášky č. 10/2015 k tomu město uvádí, že úplný zákaz provozování hazardních her na území města není možný vzhledem k ekonomické situaci města, a také že by takový zákaz představoval reálné riziko vzniku nelegálních provozoven (Preambule odst. 1). Pokud jde o rozsah omezení, město v odstavci 4 Preambule vyhlášky č. 10/2015 stanoví, že adresná místa, v nichž mohou být provozovny hazardních her umístěny, mají být celkem čtyři. K tomu na stejném místě město uvádí, že podle jeho přesvědčení jde o maximální možný počet, který je pro město, s ohledem na veřejný pořádek, dobré mravy a možné negativní sociální dopady provozování hazardních her na území města, udržitelný, přičemž poukazuje na zkušenosti své i jiných měst a oficiální diskuze k právní úpravě regulace hazardních her. Tento záměr města – zakázat na základě shora uvedených důvodů prostřednictvím vyhlášky č. 10/2015 provozování hazardních her na celém území města s výjimkou čtyř provozoven – sleduje podle Ústavního soudu legitimní cíl, kterým je omezení dopadů hazardních her, které mohou negativně ovlivnit

individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí (srov. nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

42. Samotný výběr čtyř konkrétních adresných míst, v nichž mohou být provozovny hazardních her umístěny, město ve vyhlášce č. 10/2015 odůvodňuje prostřednictvím kritérií stanovených v odstavci 5 a 6 Preambule vyhlášky. V odst. 5 jsou uvedena kritéria pro určení částí města, ve kterých se mají konkrétní adresná místa nacházet. Prvním kritériem je, aby provozovny hazardních her nebyly všechny umístěny v jedné části města (předcházení kumulování negativní dopadů) a každá provozovna nemá být umístěna v jiné části města (zajištění jejich kontroly). Podle dalšího kritéria má jít o části města, kde není vysoká míra kriminality, nejde o sociálně vyloučené oblasti a kde nebyly v minulosti časté stížnosti na problémy způsobené provozováním hazardních her. A konečně má jít o části města, kde nedojde k rozporu s jejich charakterem (např. klidné rezidenční lokality). Z hlediska shora uvedeného legitimního cíle města shledává Ústavní soud tato kritéria jako relevantní a akceptovatelná.

43. Na základě kritérií uvedených v předchozím odstavci město ve vyhlášce č. 10/2015 určilo, že dvě provozovny hazardních her mají být umístěny v centru města a dvě na sídlišti Za Chlumem. K výběru sídliště Za Chlumem ministerstvo s poukazem na závěry ÚOHS namítá, že neodpovídá kritériu vysoké míry kriminality, neboť jde o druhou nejproblematictější lokalitu z pohledu přestupků spáchaných ve městě – v roce 2011 zde bylo evidováno 19 % všech přestupků spáchaných na území města. K výběru sídliště Za Chlumem město přímo ve vyhlášce č. 10/2015 uvádí, že tato oblast byla vybrána z toho důvodu, že jde o relativně stabilní a bezpečnou lokalitu v porovnání se zbytkem města, a zároveň je tam s přítomností provozoven hazardních her dlouhodobá bezproblémová zkušenost. Ve svém vyjádření k nyní posuzovanému návrhu ministerstva město dále uvedlo, že kritérium týkající se vysoké kriminality mířilo primárně na trestnou činnost související s negativními dopady účasti na hazardních hrách, páchanou proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku a naopak město pouze v minimální míře zohledňovalo přestupky v dopravě, či na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, neboť k těm dochází ve všech městských oblastech s výjimkou rezidenčních lokalit, a tyto primárně nesouvisí s negativními dopady účasti na hazardních hrách. Ve svých úvahách v souvislosti s tímto kritériem město zohlednilo i blízkost služebny Obvodního oddělení Policie ČR k této oblasti, což podle města přispívá ke garanci bezpečnosti dané lokality.

44. Ústavní soud jednak shledává shora uvedené objasnění kritéria vysoké míry kriminality městem jako racionální a dále k uvedené námitce ministerstva upozorňuje na to, že výběr příslušné oblasti má být výsledkem jejího posouzení z hlediska všech stanovených kritérií, a to aniž by některé z nich muselo být nutně akcentováno. Proto uvedený počet spáchaných přestupků v dané oblasti ještě sám o sobě nemusí znamenat, že daná oblast má být z výběru bez dalšího vyloučena, resp. výběr dané oblasti nelze jen na základě předmětné argumentace ministerstva považovat za výraz libovůle, nerespektující předem stanovené kritérium.

45. Další argumentace ministerstva souvisí s kritérii, na základě kterých město v rámci svých vybraných částí určilo konkrétní adresná místa. Podle kritérií obsažených v odst. 6 Preambule vyhlášky č. 10/2015 jsou vyloučena místa, v nichž jsou nebo byly umístěny provozovny, ve kterých v posledních pěti letech došlo ze strany provozovatele k prokazatelnému zaviněnému porušení buď předpisů města, nebo obecně závazných právních předpisů v souvislosti s provozováním hazardních her. Dalším kritériem je požadavek zachování bezpečnosti a zákonnosti v samotných provozovnách a jejich okolí a s tím výslovně

spojený požadavek na kamerový systém. A konečně také musí vybrané provozovny splňovat základní estetické a hygienické požadavky.

46. I pokud jde o kritéria pro určení konkrétních adresných míst, neshledává na nich Ústavní soud nic neracionálního nebo diskriminačního. Namítá-li ministerstvo, prostřednictvím odkazu na závěry ÚOHS, že kritérium základních estetických a hygienických požadavků je příliš neurčité a subjektivní, a proto nepřezkoumatelné, Ústavní soud k tomu zdůrazňuje, že nejde o jediné kritérium určující výběr konkrétního adresného místa a dále, že toto kritérium je podřaditelné pod oblast, k jejíž regulaci je obec oprávněna (srov. náleze ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06). Zařazení tohoto kritéria do vyhlášky č. 10/2015 považuje proto Ústavní soud za akceptovatelné a zdůrazňuje, že formulace tohoto kritéria sama o sobě nevyklučuje, že dané kritérium bylo při výběru konkrétních adresných míst aplikováno neutrálním a nediskriminačním způsobem. Nic takového ostatně ministerstvo ve svém návrhu ani netvrdí.

47. Pokud jde o uplatnění shora uvedených kritérií při výběru konkrétních adresných míst, ministerstvo odkazuje na závěry ÚOHS, podle kterých vybrané provozovny nesplňují kritérium neporušování právních předpisů, neboť na těchto místech bylo v období od ledna 2011 do dubna 2015 zjištěno 390 případů potenciálního zneužívání dávek státní sociální podpory. Město ve svém vyjádření zdůraznilo, že předmětné kritérium je ve vyhlášce č. 10/2015 formulováno tak, že má jít o zaviněná porušení povinností „ze strany provozovatele“ a tím sledovalo především případy nelegálního provozování hazardních her či umožňování účasti na hazardních hrách osobám mladším 18 let, zatímco případy zneužívání dávek sociální podpory ze strany samotných hráčů, resp. původ jejich finančních prostředků, je ze strany provozovatelů jen stěží kontrolovatelný a navíc to není ani jejich povinností. Obsah kritéria neporušování právních předpisů, tak jak je ve vyhlášce č. 10/2015 uveden, ve spojení s tím, jak byl městem v jeho vyjádření objasněn, je podle Ústavního soudu legitimní a racionální. Současně je patrné, že se míjí s tím, jakou představu o obsahu tohoto kritéria mělo ministerstvo a v tomto světle je shora uvedená námitka ministerstva lichá.

48. V souvislosti se shora uvedeným kritériem bezpečnosti ministerstvo odkazuje na pochybnosti ÚOHS, zda určená adresná místa v oblasti sídliště Za Chlumem dané kritérium splňují, jestliže jsou od služebny městské policie ve vzdálenosti více než 1 km. Město k tomu ve svém vyjádření uvedlo, že dojezdový čas městské policie na tato adresná místa je i tak standardně 3 až 4 minuty. Tuto dobu považuje město za zcela dostačující a dodává, že ve vzdálenosti cca 750 metrů od těchto adresných míst se nachází také služebna Obvodního oddělení Policie ČR, proto požadavek bezpečnosti je podle města v těchto případech naplněn. Ústavní soud pochybnosti vznesené ministerstvem nesdílí a je naopak přesvědčený, že příslušná služebna městské policie, navíc podpořená přítomností služebny Policie ČR v dané oblasti, jsou z hlediska své vzdálenosti od předmětných adresných míst způsobilé požadavkům kritéria bezpečnosti vyhovět.

49. Podle zbývajících námitek ministerstva město nehodnotilo, zda i další provozovny – jejichž provozovatelé žádali v době přípravy vyhlášky č. 10/2015 o jejich zařazení do povolených míst – splňují stanovená kritéria a výsledný výběr adresných míst proto nelze označit za objektivní a nediskriminační. V souvislosti s uvedenou námitkou týkající se dalších provozoven, které nebyly do přílohy vyhlášky č. 10/2015 zařazeny, Ústavní soud připomíná, že již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění hazardních her zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model tak případné provozovatele přístrojů nezbavuje soudního

přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojít proti rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec nezařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat (nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

50. S ohledem na shora uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že obec nezneužila svou zákonem stanovenou působnost a Ústavní soud nenalezl ani důvod považovat napadenou vyhlášku č. 10/2015 za v relevantním smyslu „nerozumnou“.

VI. Závěr

51. Ústavní soud neshledal důvody pro zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, a proto byl návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 7. dubna 2020

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu