

MINISTERSTVO VNITRA  
Náměstí Hrdinů 1643/3  
140 21 Praha 4

Č. j.: MV- 83795-7/ODK-2010

Praha 13. prosince 2010  
Počet listů: 14

Ústavnímu soudu  
České republiky  
Joštova 8  
Brno

<b>ÚSTAVNÍ SOUD ČR</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	16 -12- 2010 3
Přílohy:	3 + 3 poštovníkrát <i>ma</i>
Čj.: viz číselný kód	Vyřizuje: <i>lc</i>

Navrhovatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, Praha 7,  
příslušné k podání návrhu podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993  
Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 123 odst. 3  
zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších  
předpisů;

adresa pro doručování: náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Účastník řízení: Město Františkovy Lázně, se sídlem Nádražní 208/5, 351 01  
Františkovy Lázně

**Nepředchází**

N á v r h

na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení  
místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu.

Přílohy: 9/48

Trojmo - zasláno s ohledem na rozsah návrhu a jeho příloh v listinné podobě



K1188111E

## I.

Zastupitelstvo města Františkovy Lázně, Nádražní 208/5, 351 01 Františkovy Lázně (dále jen „město Františkovy Lázně“) na svém zasedání dne 24. února 2010 vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (dále též jen „vyhláška“). Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva města Františkovy Lázně konaného dne 24. února 2010 vyplývá, že vydání vyhlášky bylo schváleno hlasy 10 členů zastupitelstva města z celkového počtu 13 členů, bylo tedy dosaženo většiny potřebné dle § 87 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) pro přijetí platného usnesení zastupitelstva města.

V souladu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona o obcích byla vyhláška dne 26. února 2010 vyhlášena vyvěšením na úřední desce Městského úřadu města Františkovy Lázně, odkud byla dne 15. března 2010, tedy po řádném uplynutí 15denní lhůty, sejmuta. Vyhláška nabyla účinnosti 15. dnem následujícím po dni vyvěšení na úřední desce, tj. dne 13. března 2010.

### Děkazy:

- Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (evidována pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010)
- Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Františkovy Lázně konaného dne 24. února 2010 (evidován pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010)

## II.

Ministerstvo vnitra na základě právního rozboru ze dne 14. dubna 2010 shledalo možný rozpor vyhlášky se zákonem. Vyrozumění o výsledku právního posouzení vyhlášky č. j. MV-25060-27/ODK-2010 ze dne 14. dubna 2010 včetně přílohy obsahující podrobný právní rozbor bylo městu Františkovy Lázně odesláno dne 23. dubna 2010 a ještě téhož dne bylo městu též doručeno. Dne 19. května 2010 se uskutečnilo osobní jednání Ministerstva vnitra s představiteli města Františkovy Lázně za účelem projednání zaslání právního rozboru a poskytnutí metodické pomoci městu pro zjednání nápravy napadené vyhlášky. Na tomto jednání se zástupci města Františkovy Lázně vyjádřili v tom smyslu, že vyhlášku nepovažují za nezákonnou či zasahující do výkonu státní správy. Město Františkovy Lázně vydalo vyhlášku, podle vyjádření svých představitelů, výhradně za účelem ochrany veřejného pořádku, neboť státní dozor na úseku loterií a jiných podobných her sám o sobě nezaručuje dostatečnou ochranu veřejného pořádku na území města. Úmysl při vydání vyhlášky nesměřoval dle jejich vyjádření ke svévlnnému omezení jakékoliv oblasti podnikatelské činnosti, ale pouze k zákonné eliminaci těch příčin, které do veřejného pořádku ve městě Františkovy Lázně nejvíce zasahují.

Vzhledem k tomu, že město Františkovy Lázně neprojeвило vůli zjednat nápravu napadené vyhlášky, Ministerstvo vnitra dopisem č. j. MV-25060-38/ODK-2010 ze dne 17. června 2010 v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo město Františkovy Lázně ke zjednání nápravy předmětné vyhlášky. Výzva byla městu Františkovy Lázně doručena dne 23. června 2010. Městu Františkovy Lázně bylo touto výzvou sděleno, že Ministerstvo vnitra shledalo možný rozpor vyhlášky se zákonem, neboť město není vzhledem k absenci své normotvorné působnosti oprávněno regulovat provozování loterií a jiných podobných her povolených Ministerstvem financí podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“).

Přestože byla městu Františkovy Lázně několikrát telefonicky nabídnuta další metodická pomoc Ministerstva vnitra směřující k nápravě předmětné vyhlášky, město nabídky nevyužilo. Dne 6. září 2010 bylo Ministerstvu vnitra doručeno sdělení města Františkovy Lázně k výzvě ke zjednání nápravy (evidováno pod č. j. MV-25060-51/ODK-2010), že na zasedání Zastupitelstva města Františkovy Lázně konaném dne 1. září 2010 bylo přijato usnesení č. 782/2010, kterým se zastupitelstvo města neztotožnilo s výzvou ke zjednání nápravy a rozhodlo, že předmětná obecně závazná vyhláška nebude zrušena. Ze zápisu z tohoto zasedání zastupitelstva města vyplývá, že pro přijetí zmíněného usnesení, jež je v zápisu označeno jako usnesení č. 782/2010, hlasovalo 9 z celkového počtu 13 členů zastupitelstva města, bylo tedy dosaženo většiny potřebné dle zákona o obcích pro přijetí platného usnesení. Náprava vyhlášky nebyla v zákonné lhůtě zjednána.

Na základě shromážděných podkladů a z nich plynoucího důvodného přesvědčení o existenci rozporu předmětné vyhlášky se zákonem zahájilo Ministerstvo vnitra s městem Františkovy Lázně správní řízení ve věci pozastavení účinnosti předmětné vyhlášky. Toto správní řízení bylo zahájeno dne 13. září 2010 doručením oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-83795-2/ODK-2010, ze dne 8. září 2010, k němuž byl přiložen Přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem, městu Františkovy Lázně. Ústní jednání se uskutečnilo dne 7. října 2010. Účastník řízení se k ústnímu jednání nedostavil.

Rozhodnutím č. j. MV-83795-6/ODK-2010 ze dne 29. října 2010 Ministerstvo vnitra pozastavilo účinnost předmětné vyhlášky. Toto rozhodnutí bylo městu Františkovy Lázně doručeno dne 5. listopadu 2010. Město Františkovy Lázně nevyužilo možnosti podat proti tomuto rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě rozklad.

#### Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (evidována pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010)
- Sdělení Ministerstva vnitra č. j. MV-25060-27/ODK-2010 ze dne 14. dubna 2010, jehož přílohou je právní rozbor vyhlášky (+ doručenko)
- Záznam o poskytnutí metodické pomoci městu Františkovy Lázně č. j. MV-25060-39/ODK-2010 ze dne 19. května 2010, jehož přílohou je právní rozbor vyhlášky

- Výzva ke zjednání nápravy č. j. MV-25060-38/ODK-2010 ze dne 17. června 2010, jejíž přílohou je přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem (+ doručenka)
- Vyjádření města Františkovy Lázně k výzvě ke zjednání nápravy ze dne 3. září 2010 (evidováno pod č. j. MV-25060-51/ODK-2010), jehož přílohou je výpis ze zápisu ze Zasedání zastupitelstva města Františkovy Lázně konaného dne 1. září 2010
- Oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-83795-2/ODK-2010 ze dne 8. září 2010, jehož přílohou je přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem (+ doručenka)
- Rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky č. j. MV-83795-6/ODK-2010 ze dne 29. října 2010 (+ doručenka)

### III.

Ministerstvo vnitra s ohledem na skutečnosti uvedené v části I. tohoto návrhu konstatovalo, že vyhláška byla vydána predepsaným postupem k tomu příslušným orgánem obce.

Následně se proto Ministerstvo vnitra zaměřilo na zkoumání, zda město Františkovy Lázně při vydávání vyhlášky nejednalo ultra vires, tj. zda nejednalo mimo věcnou působnost zákonem mu vymezenou, a zda nezneužilo při vydání vyhlášky svou zákonem věcně vymezenou pravomoc a působnost, a to cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak cestou přihlížení k nerelevantním úvahám.

Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst. 3 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava“), dle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. K vydání těchto právních předpisů obec nepotřebuje další zákonné zmocnění, a to s jedinou výjimkou, jíž je s ohledem na čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, která byla usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. vyhlášena jako součást ústavního pořádku České republiky (dále též jen „Listina“), oblast daní a poplatků.

Pokud se týká vymezení věcné působnosti, v jejímž rámci lze výše zmíněným čl. 104 odst. 3 Ústavy zakotvenou pravomocí obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek uplatnit, Ústava sama určení takových věcných oblastí neobsahuje. Stanovení mezí samostatné působnosti obce je čl. 104 odst. 1 Ústavy svěřeno zákonu, jímž je de lege lata zákon o obcích. Rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle kterého se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, a tomuto zákonnému příkazu pak odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo, v ustanovení § 10 zákona o obcích, které přímo vymezuje tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně

závazné vyhlášky, a to:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kdy obce mohou zejména:
  - stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo
  - stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- b) k zajištění veřejného pořádku při pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Z písm. d) tohoto ustanovení zákona o obcích pak plyne, že další věcné oblasti samostatné působnosti obcí, v nichž lze realizovat pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek, mohou být upraveny také zvláštními zákony.

Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, že předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky musí být místní záležitosti, tj. záležitosti, jež obec reguluje v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), nikoliv záležitosti krajského či celostátního významu. Do samostatné působnosti obce naopak dle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích nepatří záležitosti, které jsou zákonem svěřeny krajům, a dále záležitosti, které náleží do přenesené působnosti orgánů obce či do působnosti, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy.

Obec je tedy při vydávání obecně závazných vyhlášek limitována mezemi své samostatné působnosti, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, pokud se předmět a cíl obojí regulace překrývají. Smyslem obecně závazných vyhlášek rovněž není reprodukce zákonů týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti, ale samostatná správa vlastních záležitostí, jak vyplývá např. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/97.

Ministerstvo vnitra, vycházejíc z výše uvedeného, shledalo obecně závaznou vyhlášku města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, v rozporu se zákonem, a to z následujících důvodů.

Město v úvodní větě předmětné vyhlášky uvedlo, že byla vydána podle § 10 písm. a) a podle § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích. Podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závaznou vyhlášku obce v rámci samostatné působnosti obce. Dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „*k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly*

*narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.“*

Z vyjádření města Františkovy Lázně ze dne 29. března 2010, které bylo Ministerstvu vnitra doručeno dne 31. března 2010 (evidováno pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010), jehož přílohou bylo mimo jiné stanovisko Policie ČR ze dne 17. února 2010 k vydání vyhlášky, zpráva Policie ČR ze dne 26. března 2010 k bezpečnostní situaci ve městě Františkovy Lázně a zpráva Městské policie Františkovy Lázně k bezpečnostní situaci v hernách a jejich bezprostředním okolí, vyplynulo zejména následující. Město Františkovy Lázně k vydání vyhlášky přistoupilo na základě konkrétních zjištění Policie ČR a Městské policie Františkovy Lázně a na základě znalosti místních podmínek, kdy po jejich vyhodnocení došlo město k závěru, že z důvodu ochrany veřejného pořádku je nutné přistoupit k razantní regulaci provozu nejen výherních hracích přístrojů (jak již město dříve učinilo obecně závaznou vyhláškou č. 2/2009, o provozování výherních hracích přístrojů na území města), ale i ostatních výherních zařízení, sloužících k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Snaha města Františkovy Lázně řešit ochranu veřejného pořádku „pouhým“ omezením provozu výherních hracích přístrojů se ukázala lichá, neboť po nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 2/2009 začaly být na uvolněná místa po výherních hracích přístrojích v hernách, restauracích a barech instalovány nejrůznější druhy videolotemích terminálů a podobných zařízení, jejichž společenská nebezpečnost je dle názoru města ještě vyšší, a to vzhledem k vyšším sázkám a výhrám na těchto zařízeních. Namísto 50 provozovaných výherních hracích přístrojů, jejichž provoz byl obecně závaznou vyhláškou č. 2/2009 zakázán, tak bylo dle vyjádření města instalováno 48 technických zařízení sloužících k provozování loterie nebo jiné podobné hry, tj. přístrojů, které nejsou „výherními hracími přístroji“, ale smysl jejich provozu je stejný. Město Františkovy Lázně má za to, že s provozem technických zařízení sloužících k provozování loterie nebo jiné podobné hry, tj. výherních hracích přístrojů, elektromechanických rulet, videolotemích terminálů, elektromechanických kostek atd. souvisí časté narušování veřejného pořádku, což dokládá informacemi o konkrétních událostech, uvedenými v příložených písemných zprávách městské policie a Policie ČR. Stav v oblasti narušování veřejného pořádku zůstal dle vyjádření města Františkovy Lázně po vydání obecně závazné vyhlášky č. 2/2009 nezměněn. Tento stav se stal pro město zcela nepřijatelným, nežádoucím a neslučitelným s povinnostmi obce uvedenými v ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích, proto město Františkovy Lázně využilo (dle svého názoru v rámci své samostatné působnosti, svěřené mu zákonem) právní úpravu § 10 písm. a) zákona o obcích k vydání vyhlášky, která stanoví podmínky provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení, jež byla povolena na základě ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích, jakožto činnosti, která by mohla narušit veřejný pořádek.

V článku 1 odst. 1 vyhlášky je za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek, prohlášeno *provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení, které bylo povoleno na základě ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů*. Vyhláška pro tato zařízení zavádí legislativně technickou zkratku „výherní zařízení“. Podle čl. 1 odst. 2 posuzované vyhlášky města Františkovy Lázně je jejím cílem *zajištění veřejného pořádku ve městě určením míst*

veřejnosti přístupných pro provozování výherních zařízení. V návaznosti na článek 1 pak článek 2 vyhlášky vymezuje místa, kde mohou být „výherní zařízení“ provozována tak, že je určeno pouze jediné místo, a to objekt č. p. 1 na st. parcele č. 32 v k. ú. Františkovy Lázně v ulici Národní.

Podle článku 3 vyhlášky se za její nedodržování ukládají sankce podle zvláštních předpisů, a poslední článek 4 pak informuje o nabytí účinnosti vyhlášky 15. dnem po dni vyvěšení na úřední desce. Také tato ustanovení vyhlášky se vztahují k ukládané povinnosti, resp. zákazu, proto je třeba následující závěry posouzení vyhlášky vztáhnout i na ně.

Předmětem regulace v případě předmětné vyhlášky města Františkovy Lázně je, jak plyne z výše uvedeného, provozování loterií a jiných podobných her povolených podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích Ministerstvem financí, a to určením veřejnosti přístupných míst, kde mohou být tato zařízení provozována, přičemž a contrario na ostatních veřejnosti přístupných místech na území města je provoz těchto zařízení vyhláškou zakázán.

Při posouzení předmětné vyhlášky vycházelo Ministerstvo vnitra z toho, že rozsah předmětu právní regulace přijaté obcí podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích (místních záležitostech veřejného pořádku) je omezen základními právy a svobodami, plynoucími z ústavního pořádku ČR a příslušných mezinárodních smluv, jakož i na ně navazujícími zákony. Dle Evropské charty místních samospráv (čl. 3 odst. 1), která byla pod č. 181/1999 Sb. vyhlášena jakožto součást právního řádu České republiky ve smyslu čl. 10 Ústavy, mají místní samosprávné celky právo spravovat a upravovat určitou část věcí veřejných v mezích daných zákonem.

Článek 26 odst. 2 Listiny vyhrazuje stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo hospodářských činností zákonu. Pro posouzení souladu vyhlášky města Františkovy Lázně se zákonem je tedy nutné vedle zákona o obcích vzít v úvahu také zákon o loteriích, který je ve smyslu čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny speciálním zákonem upravujícím obsah a meze práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost pokud jde o oblast hazardních her a sázek, jež mají zejména s ohledem na rizika škodlivých společenských následků v porovnání s jinými podnikatelskými a hospodářskými činnostmi zcela specifickou povahu.

Zvláštní povahu loterií a jiných podobných her zdůraznila již důvodová zpráva k zákonu č. 202/1990 Sb., o loteriích, která uvádí, že „*se nejedná o běžné hospodářské podnikání, ale speciální činnost, prakticky provozování hazardních her sloužící k uspokojování zájmu občanů o sázení a sázkové hry k získání prostředků, zejména na veřejně prospěšné účely. Je zcela běžné, že u tohoto druhu činnosti má stát, u nás nastoupený ministerstvem financí, cen a mezd ČR a jím pověřené organizace výsadní postavení i když se nejedná o plný monopol státu.*“

Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her je ve zmíněném zákoně o loteriích provedena komplexně, a to jak pokud se týká výkonu státní správy a svěřené věcné příslušnosti k povolování loterií a jiných podobných her správním orgánům, tak také pokud jde o možnou ingerenci samosprávy do této oblasti.

Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou loterie a jiné podobné hry lze v mezích samostatné působnosti obcí určených zákonem o loteriích uplatnit výlučně vůči výherním hracím přístrojům. Povolování jejich provozu svěřuje zákon o loteriích obecním úřadům pro jejich územní obvod, krajským úřadům pro jejich správní obvod, má-li být provozovatelem výherního hracího přístroje obec, či Ministerstvu financí, je-li výherní hrací přístroj na českou měnu provozován v kasinu a u výherních hracích přístrojů na cizí měnu. Na úrovni obcí se přitom jedná o výkon státní správy v rámci přenesené působnosti. Zákon o loteriích pak vedle úpravy týkající se výkonu státní správy v oblasti povolování loterií a jiných podobných her také explicitně vymezuje rozsah samostatné působnosti obcí a povahu její možné ingerence do výkonu státní správy, když stanoví, že obecně závaznou vyhláškou obce lze regulovat provozování výherních hracích přístrojů, a to buď způsobem vymezeným v ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, nebo způsobem upraveným v § 50 odst. 4 téhož zákona.

Takováto právní úprava odpovídá tomu, že provozování loterie či jiné podobné hry podle zákona o loteriích je podnikáním, které je na úrovni zákona regulováno tak, že jej může provozovat pouze právnická osoba se sídlem na území České republiky, jíž oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, přičemž na povolení k provozování takové loterie je podle převažujícího právního názoru při splnění zákonem stanovených základních podmínek právní nárok. Jak je již uvedeno výše, výkon práva podnikat je chráněn čl. 26 Listiny. Platí tedy, že se jej lze domáhat v mezích zákonů, jež toto právo provádějí, a současně že podmínky a omezení pro výkon této činnosti lze stanovit pouze zákonem. Zákonodárce zmíněným zákonem o loteriích přesně vymezil působnost obcí pro oblast loterií a jiných podobných her, čímž s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny jednak chrání zájmy obcí a základní práva, svobody a zájmy jejich občanů, včetně toho, že obcím umožňuje v zákonem vymezené míře vlastní normotvorbou k této ochraně přispět, a jednak garantuje pro tuto oblast meze práva podnikat.

Zákonného zmocnění podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích využilo město Františkovy Lázně v případě obecně závazné vyhlášky č. 2/2009, o provozování výherních hracích přístrojů na území města.

Rozsah samostatné působnosti obcí v oblasti provozování loterií a jiných podobných her upravený právě s ohledem na zvláštní povahu těchto činností speciálním zákonem o loteriích, a to jeho ustanoveními § 17 odst. 11 a § 50 odst. 4, která byla do tohoto zákona s účinností od 1. ledna 1999 zařazena zákonem č. 149/1998 Sb., nemohl být i s ohledem na to, že zákon o loteriích je pokud jde o hazardní hry a sázky zákonem navazujícím na čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny, rozšířen obecnou úpravou normotvorné působnosti obcí obsažené v § 10 písm. a) zákona o obcích. Takový výklad zmíněného ustanovení zákona o obcích by nutně vedl k závěru o vzájemné rozpornosti ustanovení § 10 a § 35 tohoto zákona a působnost obce by se jím dostala do konfliktu s čl. 26 odst. 1 Listiny, proto je třeba jej odmítnout.

Podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích je v kompetenci Ministerstva financí povolovat loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně o loteriích upraveny, s tím, že v povolení podrobně stanoví podmínky jejich provozování, přičemž zákon současně



stanoví, že při povolování se přiměřeně použijí ustanovení části první až čtvrté zákona o loteriích. Pro povolení těchto dalších loterií a jiných podobných her proto platí rovněž ustanovení § 4 odst. 2 zákona o loteriích, z něhož vyplývá, že „povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek, je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení a bude-li na sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel použito části výtěžku ve výši, která odpovídá v tabulce stanovenému procentu...“ Zákon o loteriích tedy povolujícímu správnímu orgánu, v daném případě Ministerstvu financí, umožňuje uplatnit správní uvážení v otázce splnění podmínek veřejného pořádku, což znamená, že i v situaci, kdy žadatel jinak splní všechny zákonem stanovené podmínky pro vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, nemusí mu být povolení vydáno, pokud by příslušným provozováním mohlo dojít k narušení veřejného pořádku. Z výše uvedeného zcela zřetelně vyplývá, že Ministerstvo financí je v rámci rozhodování o vydání povolení k provozování dalších loterií a jiných podobných her povinno mj. zkoumat, zda tato činnost nemůže narušit veřejný pořádek.

Za tím účelem zavedlo Ministerstvo financí s účinností od 1. června 2009 opatření spočívající v tom, že žádosti o vydání povolení k provozování sázkových her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích do míst, na něž se vztahuje obecně závazná vyhláška příslušné obce o regulaci provozu výherních hracích přístrojů vydaná podle ustanovení § 50 odst. 4, popřípadě ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, obsahovaly prohlášení žadatele o tom, že došlo k dohodě s obcí a obec nemá námitky proti vydání povolení k provozování technického zařízení v takto „dotčeném“ místě. Dle informací dostupných na internetových stránkách Ministerstva financí ([www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/podminky\\_povolovani\\_56947.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/podminky_povolovani_56947.html)) od 16. srpna 2010 Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi Ministerstva financí přihlíží při povolovacím řízení k ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích takto:

- a) Není-li v příslušné obci vydána na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závazná vyhláška, Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi vychází z předpokladu, že veřejný pořádek narušován není, a povolení je vydáno. V případě následné stížnosti obce na porušování veřejného pořádku je postupováno tak, že Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi vyhodnotí argumentaci obce a poskytnutou dokumentaci (tj. např. zápisy policie), případně i pověří příslušný finanční úřad šetřením na místě, a po vyhodnocení všech důkazů rozhodne o dalším postupu, včetně případného zrušení rozhodnutí o povolení provozování sázkového zařízení.
- b) V případě, že obec na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku vydala, Ministerstvo financí ji v rámci povolovacího řízení kontaktuje s dotazem, zda nebude povolením jiné sázkové hry nebo loterie narušen veřejný pořádek v obci. Jestliže v rámci své odpovědi obec možné porušení veřejného pořádku dostatečně zdůvodní, Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi povolení s odkazem na ustanovení § 4 odst. 2 zákona o loteriích nevydává.

Pokud tedy jde o provozování loterií a jiných podobných her povolených podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích Ministerstvem financí, lze konstatovat, že v případě vydání povolení je v rámci výkonu státní správy garantováno dodržování veřejného pořádku, ať již

posouzením této otázky v rámci povolovacího řízení či následným výkonem státního dozoru nad sázkovými hrami a loteremi, a tu obecně závazná vyhláška, která takto povolené provozování loterie a jiné podobné hry zakazuje, je nepřipustným zásahem do oblasti vyhrazené výkonu státní správy.

Z výše uvedených skutečností je tedy zřejmé, že pro regulaci provozování loterií a jiných podobných her povolovaných Ministerstvem financí na základě ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce vydávané za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku nezbyvá žádný prostor. Město Františkovy Lázně nemůže s odkazem na zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dovozovat svoji věcnou působnost k úpravě předmětné oblasti, resp. k zákazu povolené činnosti, v rámci své samostatné působnosti. Zasahovalo by tím za současného legislativního stavu do činnosti, jejíž povolení (mj. i s ohledem na případné narušení veřejného pořádku) si vzhledem k její zvláštní povaze, vyhradil stát prostřednictvím svého orgánu – Ministerstva financí, přičemž současně státu náleží také dozor nad touto činností, a to opět i s ohledem na zachování veřejného pořádku. Přitom z ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích plyne, že do samostatné působnosti obce nepatří záležitosti svěřené správním úřadům jako výkon státní správy.

Výše uvedený závěr, že obce za stávajícího legislativního stavu nejsou oprávněny na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích upravovat svými právními obecně závaznými vyhláškami podmínky provozování loterií a jiných podobných her povolovaných Ministerstvem financí podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ostatně podporuje také řada zákonodárných iniciativ z poslední doby (sněmovní tisky 33, 47 a 138 zařazené na pořad schůze Poslanecké sněmovny od 7. prosince 2010) směřujících nově ke svěřeni regulace provozování interaktivních videolotemích terminálů do samostatné působnosti obcí.

Na osobním jednání s představiteli města, které proběhlo dne 19. května 2010 na půdě Městského úřadu Františkovy Lázně, se zástupci města opakovaně vyjádřili v tom smyslu, že vyhlášku nepovažují za nezákonnou. Uvedli, že město vydalo předmětnou vyhlášku výhradně za účelem ochrany veřejného pořádku a zdůraznili, že dle jejich názoru regulací provozování loterií a jiných podobných her nezasahuje město do výkonu státní správy. Podle názoru města Františkovy Lázně státní dozor na úseku loterií a jiných podobných her sám o sobě nezaručuje dostatečnou ochranu veřejného pořádku na území města, proto město Františkovy Lázně přistoupilo k vydání vyhlášky dle § 10 písm. a) zákona o obcích. Město Františkovy Lázně se domnívá, že zákon o obcích takovou úpravu v mezích samostatné působnosti obcí umožňuje. Dále se město Františkovy Lázně odvolalo na své vyjádření ze dne 29. března 2010 (evidováno pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010). Prioritou účelu předmětné vyhlášky je dle vyjádření města veřejný zájem na zachování a ochraně veřejného pořádku, přičemž vydání vyhlášky bylo přímou reakcí na faktická zjištění ohledně narušování veřejného pořádku a reakcí na s tím související veřejné mínění obyvatel města. Skutečnost, že se ochrana veřejného pořádku týká právě zásahu do oblasti výherních hracích přístrojů (resp. loterií a jiných podobných her) obecně považuje město Františkovy Lázně za vedlejší důsledek kroků k této ochraně. Vůči argumentaci Ministerstva vnitra město namítá, že úmysl při vydání vyhlášky rozhodně nesměřoval ke svévolnému omezení jakékoliv oblasti podnikatelské činnosti, ale pouze k zákonné eliminaci těch příčin, které do veřejného pořádku

ve městě Františkovy Lázně nejvíce zasahují.

Z výše uvedeného však zcela nepochybně vyplývá, že městem zdůrazňovaná faktická zjištění ohledně narušování veřejného pořádku provozováním loterií a jiných podobných her povolených Ministerstvem financí podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích je třeba za současného legislativního stavu předložit orgánu státního dozoru, který je oprávněn případně i vydané rozhodnutí o povolení provozu takového zařízení zrušit.

Dle právního názoru Ministerstva vnitra za současného právního stavu nelze než odkázat na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02, podle kterého územní samospráva, jako právo územního společenství vyrůstající z jeho vlastností a schopností, není bezbřehá a už vůbec z této samosprávy nelze činit svrchovaná tělesa blížíící se státům. Nemůže tedy na svém území vyloučit dosah státní moci a fungování státní správy, ať již z jakéhokoliv důvodu, a obzvláště ne tehdy, činí-li tímto vyloučením přímý zásah do zákonného vymezení působnosti státních orgánů. Je-li tedy zákonem určen správní orgán, kterému přísluší v rámci vedeného správního řízení vyhodnotit možné dopady povolení loterie a jiné podobné hry na veřejný pořádek ať již v rámci řízení o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo v rámci výkonu státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi, pak podle názoru Ministerstva vnitra není možné případně městem pocítované nedostatky ve výkonu státní správy v takové oblasti nahrazovat prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky. Ministerstvo vnitra zdůrazňuje, že součástí tohoto státního dozoru je podle ustanovení § 43 zákona o loteriích také oprávnění správního orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit toto povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné; zároveň může povolení zrušit, popřípadě provozování předmětné činnosti dočasně zastavit, není-li splněna některá z podmínek uložených v povolení nebo nedodrží-li se předpisy o provozování loterií a jiných podobných her.

Ani pokud by státní dozor nad loteriemi a jinými podobnými hrami nebyl v rámci výkonu státní správy k tomu příslušnými správními orgány vykonáván podle mínění obcí dostatečně, či v případě pocítovaných nedostatků stávající právní úpravy, nemůže taková skutečnost odůvodnit extenzivní výklad ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, neboť by tento výklad znamenal mj. kolizi s dalším ustanovením zákona o obcích a s čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon těchto činností (čl. 26 odst. 2 Listiny), avšak při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Tím, že město usiluje prostřednictvím vyhlášky o omezení činnosti, jejíž regulace je zákonem vyhrazena státnímu orgánu, dostává se do rozporu rovněž s výše zmíněným odstavcem 2 čl. 26 Listiny.

Ministerstvo vnitra dospělo s ohledem na výše uvedené k závěru, že město Františkovy Lázně regulací provozu loterií a jiných podobných her v předmětné vyhlášce překročilo svoji samostatnou působnost stanovenou v § 10 písm. a) a § 35 zákona o obcích.

Město Františkovy Lázně se vydáním této vyhlášky ocitlo mimo zákonem vymezenou věcnou oblast samostatné působnosti obce, jednalo tedy ultra vires. Ministerstvo vnitra shledalo vyhlášku města Františkovy Lázně v možném rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, § 10 písm. a) a § 35 zákona o obcích.

#### Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (evidována pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010)
- Vyjádření města Františkovy Lázně ze dne 29. března 2010 (evidováno pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010), jehož přílohou je stanovisko Policie ČR ze dne 17. února 2010 k vydání vyhlášky, zpráva Policie ČR ze dne 26. března 2010 k bezpečnostní situaci ve městě Františkovy Lázně a zpráva Městské policie Františkovy Lázně k bezpečnostní situaci v hernách a jejich bezprostředním okolí
- Záznam o poskytnutí metodické pomoci městu Františkovy Lázně č. j. MV-25060-39/ODK-2010 ze dne 19. května 2010, jehož přílohou je právní rozbor vyhlášky

#### IV.

Ministerstvo vnitra závěrem uvádí, že respektuje místní správu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva.

Odkazujíc ke shora podané argumentaci však Ministerstvo vnitra shrnuje, že pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou loterie a jiné podobné hry lze v mezích samostatné působnosti obcí uplatnit výlučně vůči výherním hracím přístrojům. Předmětem regulace v případě předmětné vyhlášky města Františkovy Lázně je však provozování loterií a jiných podobných her povolených podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích Ministerstvem financí.

Město Františkovy Lázně nemůže s odkazem na zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dovozovat svoji věcnou působnost k úpravě předmětné oblasti, resp. k zákazu povolené činnosti, v rámci své samostatné působnosti. Zasahovalo by tím za současného legislativního stavu do činnosti, jejíž povolení (mj. i s ohledem na případné narušení veřejného pořádku) si vzhledem k její zvláštní povaze vyhradil stát prostřednictvím svého orgánu – Ministerstva financí, přičemž současně státu náleží také dozor nad touto činností, a to opět i s ohledem na dodržování veřejného pořádku.

S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09, vyhlášenému dne 15. listopadu 2010, v němž Ústavní soud nad rámec návrhu Ministerstva vnitra přistoupil ke zrušení celé obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města,


nikoliv pouze jejího čl. 3 odst. 1, v němž Ministerstvo vnitra spatřovalo rozpor se zákonem, a to s odůvodněním, že zbývající ustanovení napadené vyhlášky ztrácejí po zrušení čl. 3 odst. 1 své opodstatnění, Ministerstvo vnitra navrhuje zrušení celé vyhlášky města Františkovy Lázně. Ministerstvo vnitra je toho názoru, že v případě zrušení ustanovení čl. 1 a čl. 2, v nichž napadená vyhláška, jakožto právní předpis města Františkovy Lázně, stanoví adresátům práva a povinnosti, pozbývají ustanovení čl. 3 a čl. 4 této vyhlášky smyslu.

#### V.

Z důvodů výše uvedených Ministerstvo vnitra navrhuje, aby Ústavní soud České republiky vydal tento

#### n á l e z :

Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.



Mgr. Radek John  
ministr vnitra

Seznam příloh návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu:

1. Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (evidována pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010)
2. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Františkovy Lázně konaného dne 24. února 2010 (evidován pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010)
3. Sdělení Ministerstva vnitra č. j. MV-25060-27/ODK-2010 ze dne 14. dubna 2010, jehož přílohou je právní rozbor vyhlášky (+ doručenka)
4. Záznam o poskytnutí metodické pomoci městu Františkovy Lázně č. j. MV-25060-39/ODK-2010 ze dne 19. května 2010, jehož přílohou je právní rozbor vyhlášky
5. Výzva ke zjednání nápravy č. j. MV-25060-38/ODK-2010 ze dne 17. června 2010, jejíž přílohou je přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem (+ doručenka)
6. Vyjádření města Františkovy Lázně k výzvě ke zjednání nápravy ze dne 3. září 2010 (evidováno pod č. j. MV-25060-51/ODK-2010), jehož přílohou je výpis ze zápisu ze Zasedání zastupitelstva města Františkovy Lázně konaného dne 1. září 2010
7. Oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-83795-2/ODK-2010 ze dne 8. září 2010, jehož přílohou je přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem (+ doručenka)
8. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky č. j. MV-83795-6/ODK-2010 ze dne 29. října 2010 (+ doručenka)
9. Vyjádření města Františkovy Lázně ze dne 29. března 2010 (evidováno pod č. j. MV-25060-21/ODK-2010), jehož přílohou je stanovisko Policie ČR ze dne 17. února 2010 k vydání vyhlášky, zpráva Policie ČR ze dne 26. března 2010 k bezpečnostní situaci ve městě Františkovy Lázně a zpráva Městské policie Františkovy Lázně k bezpečnostní situaci v hernách a jejich bezprostředním okolí