



Ústavní soud zamítl návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her

Zastupitelstvo města Bílina se na svém zasedání dne 17. 12. 2015 usneslo vydat OZV č. 10/2015, kterou umožnilo provozování loterií a jiných podobných her **pouze na přesně vymezených čtyřech místech**. Tato místa byla vybrána na základě podmínek uvedených v preambuli této vyhlášky.

Úřad pro hospodářskou soutěž (ÚHOS) dospěl k závěru, že město Bílina se dopustilo vydáním OZV č. 10/2015 narušení hospodářské soutěže, neboť stanovilo místa pro provozování hazardních her neobjektivním a diskriminačním způsobem. Proto vydalo dne 20. 12. 2016 rozhodnutí, kterým uložilo městu Bílina **pokutu ve výši 270 000 Kč**. Toto rozhodnutí bylo pravomocně potvrzeno rozhodnutím předsedy ÚHOS.

Ministerstvo vnitra dne 16. 5. 2018 vyzvalo město Bílinu ke zjednání nápravy OZV č. 10/2015 pro její možný rozpor se zákonem. **Jelikož město ve stanovené lhůtě nápravu OZV č. 10/2015 nezjednalo**, zahájilo následně Ministerstvo vnitra s městem správní řízení a vydalo rozhodnutí ze dne 20. 9. 2018, kterým **pozastavilo účinnost OZV č. 10/2015**.

Na základě argumentace uvedené v rozhodnutí předsedy ÚHOS podalo Ministerstvo vnitra k Ústavnímu soudu (ÚS) návrh na zrušení OZV č. 10/2015.

ÚS dospěl k závěru, že obec nezneužila svou zákonem stanovenou působnost a neshledal důvod pro zrušení OZV č. 10/2015. Nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 41/18 vyhlášeného dne 17. 4. 2020 byl tak návrh Ministerstva vnitra zamítnut. Jeho znění naleznete [zde](#).

Rozhodnutím ÚS není prozatím dotčeno pravomocné rozhodnutí předsedy ÚHOS, neboť o žalobě proti tomuto rozhodnutí bude teprve rozhodovat Krajský soud v Brně pod sp. zn. 30 Af 5/2018, který by měl závěry ÚS s největší pravděpodobností zohlednit.

Ačkoliv ÚS drží v minulosti nastavenou linii zaměřili jsme se na několik palčivých bodů, které tento nález přinesl.

1. Dle názoru ÚS podléhá doзору Ministerstvu vnitra i soulad OZV se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. (viz Bod 25. nálezu ÚS)

Ministerstvo vnitra se opakovaně hájí, že v případě posuzování obecně OZV regulujících hazardní hry dochází k tzv. děleným kompetencím. Ačkoliv je Ministerstvo vnitra orgánem dozoru posuzujícím soulad OZV se zákony, tak mu **dle jeho názoru nepřísluší posuzovat případné narušení hospodářské soutěže, neboť to je v gesci ÚOHS**. V praxi to znamená, že v případě OZV o regulaci hazardních her přistoupí **Ministerstvo vnitra k uplatnění svých dozorových kompetencí pro porušení pravidel hospodářské soutěže až po obdržení pravomocného rozhodnutí ÚOHS**. ÚS celou argumentaci Ministerstva vnitra shazuje a konstatuje, že doзору ministerstva podléhá i soulad OZV se zákonem o ochraně hospodářské soutěže.

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).

2. Nejsou-li důvody k vymezení konkrétních povolených/zakázaných míst vyjádřeny v OZV připouští ÚS možnost jejich zformulování dodatečně. (viz Bod 40. nálezu ÚS)

Ačkoliv Ministerstvo vnitra (metodika ze dne 21. 4. 2015) ve spolupráci s ÚHOS (stanovisko ze dne 1. 9. 2014) apelují na obce, aby výběr adres probíhal za objektivních, nediskriminačních a **předem známých okolností, tak ÚS připouští možnost, že pokud nebudou kritéria předem obcí stanovena, tak je může zformulovat dodatečně např. až v rámci soudního přezkumu.**

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. **Nevyplyvá-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 předestít 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).

3. Samotný počet všech spáchaných přestupků v dané oblasti nepostačuje k nepovolení adresy k provozování hazardních her. Je důležitá jejich souvislost s hazardními hrami. (viz Body 43. a 44. nálezu ÚS)

Ministerstvo vnitra argumentovalo, že v oblasti dvou povolených míst bylo spácháno v roce 2011 celkem 19 % přestupků ze všech spáchaných přestupků za daný rok. ÚS se přiklonil k argumentaci města, že pro posouzení míry kriminality je stěžejní posoudit primárně trestnou činnost související s negativními dopady účasti na hazardních hrách, páchanou proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku. ÚS dále konstatoval, že počet spáchaných přestupků v dané oblasti ještě sám o sobě nemusí znamenat vyloučení takové oblasti z výběru.

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.**



4. Je-li kritériem pro nezařazení provozovny jako povolené adresy předchozí porušování právních předpisů, musí mít tato porušení souvislost s provozováním hazardních her. (viz Bod 47. nálezu ÚS)

Dle tvrzení ÚS Ministerstvo vnitra (potažmo ÚOHS) nesprávně interpretovalo kritérium porušování právních předpisů provozovatelem, kdy se ÚOHS se snažil prokázat nedodržování tohoto kritéria tím, že na povolených adresách byl zjištěn větší počet případů potenciálního zneužívání sociálních dávek. V této souvislosti ÚS přisvědčil argumentaci města Bílina, že uvedeným kritériem mělo jít o zohlednění „zaviněných porušení povinností ze strany provozovatele a že tím sledovalo především případy nelegálního provozování hazardních her či umožňování účasti na hazardních hrách osobám mladším 18 let“.

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.

5. K velmi často vytýkanému kritériu, že se obec musí vypořádat se všemi žádostmi provozovatelů o zařazení mezi povolené adresy (tedy i těmi, jejichž provozovny nakonec ve výčtu povolených adres nejsou), se ÚS vyjádřil značně vyhýbavě. (viz Bod 49. nálezu ÚS)

Vzhledem k tomu, že tato výtku je uplatňována ze strany ÚOHS prakticky vždy pokud obec či město přistoupí k regulaci formou výběru povolených adres, jsme očekávali, že ÚS nastaví takovéto argumentaci ÚOHS jasné limity. Bohužel hodnocení této výtky ze strany ÚS je v tomto nálezu velmi neurčité, neboť odkazuje na nález Chrástava (Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011), a to v tom směru, že obec rozhoduje prostřednictvím OZV, kde je či není možné provozovat a MF (nyní tedy obecní úřady) je povinno k této regulaci přihlížet; neúspěšný žadatel o povolení k umístění herního prostoru se pak musí obrátit na správní soud, který je dle ÚS „**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.**“

Tato obecná argumentace nás vede k názoru, že ÚS ponechává hodnocení tohoto kritéria na správních soudech, avšak sám nepřijímá v rámci tohoto nálezu žádné konkrétní stanovisko.

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 Pl. ÚS 41/18 16 přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojit 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** (náleze ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10).