



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Plénum Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická (soudce zpravodaj), rozhodlo o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, za účasti **města Františkovy Lázně** jako účastníka řízení a **veřejného ochránce práv** jako vedlejšího účastníka, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Návrhem, jenž byl Ústavnímu soudu doručen dne 16. prosince 2010, splňujícím obsahové i formální náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se Ministerstvo vnitra (dále také jen „navrhovatel“) domáhalo zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (dále jen „vyhláška“ nebo „vyhláška č. 1/2010“) z důvodu v návrhu blíže specifikovaného nesouladu s ústavním pořádkem a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

2. Předmětná vyhláška zní:

„Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně

OZV č. 1/2010

k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu

Zastupitelstvo Města Františkovy Lázně na svém zasedání dne 24. 2. 2010, jak vyplývá z usnesení číslo 700/2010, se usneslo vydat v rámci samostatné působnosti města dle § 10 písm. a) a podle § 84 odst. 2 písm. h) zákona číslo 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku:

Článek 1

(1) Město Františkovy Lázně (dále jen město) stanovuje 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 (dále jen výherní zařízení), činností, která by mohla narušit veřejný pořádek.

(2) Účelem této vyhlášky je zajištění veřejného pořádku ve městě určením míst veřejnosti přístupných pro provozování výherních zařízení.

Článek 2

(1) Výherní zařízení mohou být na území města provozována pouze v objektu č.p.1 na st.p.č. 32 v k.ú. a obci Františkovy Lázně v ulici Národní 1.

Článek 3

Sankce

(1) Za nedodržování této vyhlášky se ukládají sankce podle zvláštních předpisů.

Článek 4

(1) Tato vyhláška nabývá účinnosti 15. dnem následujícím po dni vyvěšení na úřední desce.

*Mgr. Lenka Sazimová
místostarostka*

*Ivo Mlátilík
starosta“*

3. Navrhovatel v návrhu zrekapituloval proces přijetí napadené vyhlášky a průběh své dozorové činnosti ve smyslu § 123 obecního zřízení. Následně se věnoval obsahovým nedostatkům předmětné vyhlášky, které specifikoval níže uvedeným způsobem. V tomto smyslu se navrhovatel věnoval otázce, zda město Františkovy Lázně při vydávání předmětné vyhlášky nejednalo mimo svou zákonem vymezenou působnost (*ultra vires*) a svou zákonem vymezenou pravomoc a působnost nezneužilo.

4. Z obecného hlediska navrhovatel uvedl, že v návaznosti na čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž k vydání těchto právních předpisů obec nepotřebuje další zákonné zmocnění (s výjimkou oblasti daní a poplatků). Rozvedením citovaného ustanovení je § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení; v souladu s tímto ustanovením pak § 10 obecního zřízení vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Pro tyto oblasti však platí, že předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky musí být místní záležitosti. Obec rovněž nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny zákonné úpravě nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva soukromého nebo veřejného. Do samostatné působnosti naopak dle § 35 odst. 1 obecního zřízení nepatří záležitosti, které jsou zákonem svěřeny krajům a záležitosti, které náleží do přenesené působnosti orgánů obce či do působnosti, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy.

5. Jak uvádí navrhovatel, byla předmětná vyhláška vydána podle § 10 písm. a) obecního zřízení, tedy k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z vyjádření města přitom dle navrhovatele vyplynulo, že město reagovalo na bezpečnostní situaci v hernách a jejich bezprostředním okolí (v návaznosti na zprávy Policie ČR z 26. 3. 2010). Dosavadní vyhláška č. 2/2009, o provozování výherních hracích přístrojů na území města se totiž ukázala neúčinnou v důsledku toho, že po jejím přijetí doposud regulované výherní hrací přístroje (dále jen „VHP“) nahradily tzv. videoloterijní terminály (dále jen „VLT“), které sice nejsou VHP, ale jejich smysl je stejný. Vzhledem k vyšším sázkám a výhrám je jejich „společenská nebezpečnost“ navíc vyšší než VHP. Za daným účelem vyhláška zavedla legislativně technickou zkratku „výherní zařízení“, za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek, považuje provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení povolených na základě § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“) a vymezila místa, kde mohou být výherní zařízení provozována.

6. Dle navrhovatele je rozsah právní regulace dle § 10 písm. a) obecního zřízení omezen základními právy a svobodami. Čl. 26 odst. 2 Listiny přitom vyhrazuje stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo hospodářských činností zákonu. Podnikání v oblasti hazardních her je komplexně regulováno právě loterijním zákonem, a to včetně výkonu státní správy v dané oblasti, stanovení věcné příslušnosti k povolování loterií a jiných podobných her, stejně tak jako možné ingerence samosprávy do dané oblasti. V tomto smyslu lze obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti regulovat pouze VHP, a to způsobem vymezeným v § 17 odst. 11 či § 50 odst. 4 loterijního zákona (právě takovým způsobem město postupovalo v případě vyhlášky č. 2/2009). Zvoleným postupem se však město dostalo do konfliktu s čl. 26 odst. 1 Listiny a zasáhlo do otázek vyhrazených dle § 50 odst. 3 loterijního zákona Ministerstvu financí (povolování loterií a jiných podobných her, které nejsou loterijním zákonem upraveny), tedy do výkonu státní správy.

7. Při povolování loterií a jiných podobných her neupravených v loterijním zákoně je dle navrhovatele třeba přiměřeně použít části první až čtvrté předmětného zákona, tedy i § 4 odst. 2, který ukládá přihlížet při vydání povolení i k otázce veřejného pořádku. V tomto směru Ministerstvo financí od 1. 6. 2009 zavedlo opatření, které má zohledňovat při vydání povolení dle § 50 odst. 3 loterijního zákona příslušné vyhlášky obcí vydané dle § 50 odst. 4 loterijního zákona (regulace VHP), resp. stanovisko obce (udělené povolení může ministerstvo z iniciativy obce zrušit). Proto je již v rámci výkonu státní správy garantováno dodržování veřejného pořádku. Za současného stavu by se tak město Františkovy Lázně mělo obrátit na

Ministerstvo financí, např. s návrhem na zrušení již udělených povolení, a nikoli věc řešit obecně závaznou vyhláškou.

8. Pro regulaci loterií a jiných podobných her povolovaných Ministerstvem financí dle čl. 50 odst. 3 loterijního zákona obecně závaznými vyhláškami tak dle navrhovatele není dán prostor. Jednalo by se o zásah do oblasti státní správy, což potvrzují i různé legislativní iniciativy z poslední doby (sněmovní tisky č. 33, 47 a 138 zařazené na pořad schůze Poslanecké sněmovny od 7. 12. 2010). Přesto zástupci města trvají na stanovisku, že do výkonu státní správy předmětnou vyhláškou nezasahují (pokud ano, tak nikoli nepřipustně), pouze chrání veřejný pořádek ve městě a rozhodně svévolně neomezují žádnou oblast podnikatelské činnosti (pouze eliminují příčiny zásahu do veřejného pořádku); státní dozor na úseku loterií a jiných podobných her sám o sobě nezaručuje dostatečnou ochranu veřejného pořádku.

9. S odkazem na nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 navrhovatel poukázal na to, že samospráva mj. nemůže na svém území vyloučit dosah státní moci a fungování státní správy, což v daném případě město Františkovy Lázně přijetím předmětné vyhlášky učinilo. Navrhovatel zopakoval, že příslušným orgánem k vydávání daných rozhodnutí, včetně zhodnocení dopadu na veřejný pořádek, je Ministerstvo financí. Pociťované nedostatky státní správy na daném úseku nelze suplovat vydáváním obecně závazných vyhlášek; takový výklad § 10 písm. a) obecního zřízení je extenzivní a v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy. Nadto dochází ke kolizi s čl. 26 Listiny, neboť vyhláška omezuje činnost, jejíž regulace je zákonem vyhrazena státnímu orgánu. Z těchto důvodů účastník řízení svoji samostatnou působnost překročil a jednal *ultra vires*; navrhovatel konstatoval možný rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, § 10 písm. a) a § 35 obecního zřízení. Závěrem navrhovatel uvedl, že s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 je vhodné zrušit celou napadenou vyhlášku a nikoli jen její čl. 3 odst. 1, neboť bez tohoto ustanovení postrádá celá vyhláška své opodstatnění.

II.

Vyjádření účastníka řízení

10. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byl stejnopis návrhu zaslán městu Františkovy Lázně jako účastníku řízení. Účastník ve svém vyjádření, jež bylo doručeno Ústavnímu soudu dne 3. března 2011, vyjádřil nesouhlas se stanoviskem navrhovatele a rovněž s upuštěním od ústního jednání. Uvedl, proč by měl být návrh na zrušení vyhlášky zamítnut.

11. Účastník řízení uvedl, že působnost obcí vydávat obecně závazné vyhlášky zakládá § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení, dle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti ve smyslu § 35 odst. 1 obecního zřízení řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení v § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení uvedením věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně (tj. bez dalšího zákonného zmocnění) tvořit právo. Obecní zřízení přitom právě ve svém § 10 písm. a) za takovou oblast považuje místní záležitosti veřejného pořádku.

12. Dále účastník řízení uvedl, že na základě místních znalostí a zkušeností svých a občanů města považuje provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení, které jsou nebo mohou být povolovány na základě § 50 odst. 3 loterijního zákona za činnost, která

prokazatelně narušuje veřejný pořádek ve městě. Proto je třeba tuto činnost v zájmu občanů města, lázeňských hostů a dalších subjektů regulovat. S provozováním VLT je spojen negativní fenomén herní závislosti neboli tzv. gamblerství. Tato závislost má negativní vliv na postiženou osobu i osoby v jejím okolí, může vést ke kriminalitě. Jak vyplývá mj. ze stanoviska Policie ČR ze dne 26. 3. 2010 a ze zprávy Městské policie Františkovy Lázně, dochází v souvislosti s provozováním výherních zařízení k narušování veřejného pořádku ve městě. Účastník řízení tak má za to, že při řešení otázky narušování veřejného pořádku provozováním výherních zařízení postupoval v mezích své samostatné působnosti, v zájmu města a jeho občanů a v souladu se zákonem, tj. § 10 písm. a) obecního zřízení

III.

Vyjádření vedlejšího účastníka řízení

13. V souladu s § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu využil veřejný ochránce práv svého práva vystupovat jako vedlejší účastník řízení a dne 8. března 2011 bylo Ústavnímu soudu doručeno jeho vyjádření, v němž navrhl zamítnutí návrhu na zrušení předmětné vyhlášky. Navrhl také z důvodu vhodnosti spojit nynější řízení s řízením vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (řízení o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. I a ustanovení čl. II odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Chrástava č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály).

14. Vedlejší účastník uvedl, že se domnívá, že § 10 písm. a) obecního zřízení umožňuje regulaci činností úředně povolených i úředně nepovolených, a to včetně provozování výherních hracích přístrojů nebo jiných druhů loterie definovaných v § 2 loterijního zákona, pokud se jedná o místní záležitosti veřejného pořádku.

15. Vztah § 50 odst. 4 loterijního zákona a § 10 písm. a) obecního zřízení je přitom třeba řešit dle pravidla *lex posterior derogat priori*, neboť ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona byl zakotven novelou č. 149/1998 Sb., která byla přijata ještě před účinností nového obecního zřízení; navíc zřejmě reagovalo na tehdejší judikaturu Ústavního soudu. Obě ustanovení mají za účel ochranu veřejného pořádku a dobrých mravů v obci. Rozdíl je pouze v tom, že dle § 50 odst. 4 loterijního zákona lze provozování VHP na některých veřejně přístupných místech zcela zakázat, zatímco dle § 10 písm. a) obecního zřízení lze zakázat určité činnosti pouze na veřejných prostranstvích. Na jednu stranu tak obec může dle platného znění obecního zřízení regulovat provozování i jiných typů loterií (činností), než pouze výherních hracích přístrojů, na stranu druhou je co do úplného zákazu omezena pouze na veřejná prostranství v obci.

16. Dle veřejného ochránce práv se názor Ministerstva vnitra opírá o úzkou definici pojmu výherní hrací přístroj [§ 2 písm. e) a § 17 loterijního zákona] a může vést k absurdním důsledkům. Dle tohoto názoru totiž obec může přistoupit (§ 50 odst. 4 loterijního zákona) pouze k omezení provozování „výherních hracích přístrojů“, avšak pokud namísto nich „nastoupí“ prakticky stejná nebo obdobná technická zařízení s podstatně problematičtějším dopadem, obec již svou normotvornou kompetenci využít nemůže. Takový přístup považuje ochránce za nesprávný a odporující účelu § 10 písm. a) obecního zřízení (účelem bylo zakotvit generální klauzuli, která obcím dává široký prostor pro regulaci místních záležitostí veřejného pořádku). I s ohledem na výše uvedené tak obec *ultra vires* nejednala a není třeba řešit složité definiční otázky rozdílu mezi VHP a VLT.

17. Z hlediska tzv. testu čtyř kroků (viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 63/04) obec svou pravomoc a působnost nezneužila. Jestliže by například zakázala na svém území loterii typu „Sportka“ či „Šťastných deset“, mohlo by se jednat o zneužití pravomoci. V případě VLT, které plní prakticky zcela stejnou funkci jako VHP, o zneužití nelze hovořit. Obec zde využila svého legitimního oprávnění k regulaci činností, které fakticky ohrožují veřejný pořádek v obci více než provozování VHP. O tom svědčí mj. i řada hlášení Policie ČR; tato hlášení se nachází ve spise Ústavního soudu a ochránce se měl možnost s nimi seznámit.

18. Ochránce poté pro úplnost podotkl, že Ministerstvo financí postupovalo u řady povolení protiprávně, neboť porušilo pravidla pro povolování v otázce nejvyšší sázky na jednu hru, nejvyšší hodinové prohry, časové platnosti povolení atd. Přestože loterijní zákon ukládá ministerstvu v § 50 odst. 3 při vydávání povolení povinnost přiměřeně aplikovat ustanovení části první až čtvrté zákona, ministerstvo tuto povinnost nerespektovalo. Vyjádření navrhovatele, že při vydávání povolení dle § 50 odst. 3 bylo garantováno dodržování veřejného pořádku, se z poznatků získaných ochránce během jeho šetření nezakládá na pravdě.

19. Veřejný ochránce práv též uvedl, že § 43 odst. 1 loterijního zákona navíc umožňuje *„orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit 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“*. Jestliže tedy Ústavní soud dospěje k závěru, že obce jsou oprávněny regulovat dle § 10 písm. a) obecního zřízení i provozování VLT, mělo by Ministerstvo financí zrušit ta povolení, která jsou vydána v rozporu s příslušnými obecně závaznými vyhláškami.

20. Závěrem vedlejší účastník dodal, že dikce čl. 3 obecně závazné vyhlášky je bezproblémová (naopak je přínosná), neboť logicky konstatuje, že za nedodržování vyhlášky mohou být ukládány sankce a je také vodítkem, jak řešit konflikt mezi místní úpravou veřejného pořádku (normativním právním aktem) a uděleným úředním povolením (individuálním právním aktem). Tímto řešením je přesun kolize obou aktů jednak do oblasti sankčních řízení, jednak do řízení o nápravě vadných individuálních správních aktů těmi způsoby, které zná správní řád, soudní řád správní a loterijní zákon.

21. Dne 28. 7. 2011 obdržel Ústavní soud doplnění vyjádření veřejného ochránce práv, který Ústavnímu soudu zaslal tzv. zprávu o šetření a dodatečně tak poukázal na širší souvislosti, jež vyplynuly v rámci jeho šetření vůči ministerstvu financí, které prováděl paralelně s řízením před Ústavním soudem. Veřejný ochránce práv upozornil, že postup ministerstva financí lze v celé řadě aspektů považovat za nezákonný. Ministerstvo financí dle něj při povolování technických zařízení obdobných VHP řádně neaplikovalo ustanovení druhé části loterijního zákona, zejména po určitou dobu vůbec nezjišťovalo, zda schváleným umístěním nedojde k porušení zákazu jejich provozování ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče atd. Navíc přestože se povolení k VHP vydává nejdéle na dobu jednoho roku, sázkové hry provozované prostřednictvím jiných technických herních zařízení ministerstvo povolovalo na dobu 10 let.

IV.

Replika navrhovatele

22. Na výše uvedenou argumentaci reagoval navrhovatel svým přípisem doručeným Ústavnímu soudu 25. 3. 2011, v němž mj. vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání.

23. K vyjádření účastníka řízení navrhovatel uvedl, že předmětný dokument neobsahuje žádné nové skutečnosti; s předestřenými tvrzeními se navrhovatel vypořádal již ve správním řízení, a proto v daném ohledu odkazuje na svůj návrh na zrušení vyhlášky.

24. K argumentaci veřejného ochránce práv navrhovatel uvádí, že se naopak domnívá, že na loterijní zákon je třeba pohlížet jako na *lex specialis*, tedy zvláštní zákon k obecnému zřízení. Proto v případě, kdy tyto dva předpisy, mezi nimiž je vztah předpisu obecného a zvláštního, upravují shodnou právní otázku, užije se přednostně předpisu zvláštního. Právní výklad uváděný veřejným ochráncem práv nemůže navrhovatel připustit, a to zejména s ohledem na zvláštní charakter činnosti spočívající v provozování loterií a jiných podobných her.

25. Pokud veřejný ochránce práv kritizuje fakt, že se právní názor navrhovatele opírá o úzkou definici pojmu výherní hrací přístroj a možné absurdní důsledky z toho plynoucí, podotýká navrhovatel, že se v této věci řídí mj. definicí pojmu výherní hrací přístroj dlouhodobě zastávanou Ministerstvem financí jakožto ústředním orgánem státní správy pro loterie a jiné podobné hry. Ministerstvu vnitra nepřísluší přezkoumávat právní názory či zákonnost postupu Ministerstva financí. Úkolem Ministerstva vnitra není ani přezkoumání faktického stavu, který dle názoru ochránce nastal v důsledku protiprávního postupu Ministerstva financí, ale pouze přezkoumání formální nezávadnosti předmětné vyhlášky. Dle právního názoru navrhovatele obec stejně tak není oprávněna v reakci na případný nedostatečný výkon státní správy na úseku dozoru nad loteriem a jinými podobnými hrami k tomu příslušnými správními orgány, či v případě pocíťovaných nedostatků stávající právní úpravy, přistoupit k vydání vyhlášky na základě extenzivně chápaného zmocnění § 10 písm. a) obecního zřízení.

V.

26. Dne 15. 7. 2011 obdržel Ústavní soud podání Unie herního průmyslu, o. s., ve kterém toto občanské a zájmové sdružení tlumočilo nesouhlas s napadenou vyhláškou, která je podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem, zejména čl. 26 a čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť vystavuje provozovatele nerovnému zacházení. Ústavní soud nemohl s tímto vyjádřením nakládat jako s procesním podáním, neboť Unie herního průmyslu, o. s. není a ani nemůže být účastníkem či vedlejším účastníkem tohoto řízení (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 52/03 ze dne 20. 10. 2004; N 152/35 SbNU 117; 568/2004 Sb.), avšak k informacím obsaženým v tomto dopisu ve svých úvahách přihlížel (srov. dále body 39 - 42).

VI.

Průběh veřejného ústního jednání

27. Dne 7. 9. 2011 se ve věci konalo veřejné ústní jednání, jehož se účastnili zástupci ministerstva vnitra, města Františkovy Lázně a veřejný ochránce práv. Účastníci řízení v průběhu ústního jednání nenavrhli provedení dalších důkazů a setrvali na svých písemných návrzích a vyjádřeních. V rámci závěrečné řeči zástupce navrhovatele konstatoval, že je mu znám nález Ústavního soudu ve věci Chrastava. Ministerstvo je srozuměno s tím, že do doby

nové právní úpravy mají obce právo věcně upravovat a regulovat oblast hazardu v rámci definice podle § 2 písm. e) loterijního zákona. Nicméně město Františkovy Lázně nevyužilo § 10 písm. d) zákona o obcích s odkazem na § 50 odst. 4 loterijního zákona, ale využívá § 10 písm. a) zákona o obcích, což znamená, že reguluje činnosti, které mohou narušit veřejný pořádek. Ministerstvo vnitra zastává názor, že tato oblast by neměla být řešena tímto zákonným zmocněním, neboť ministerstvo financí v rámci povolovacího procesu zkoumá i případné porušování veřejného pořádku.

VII.

Ústavní konformita legislativního procesu

28. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posuzuje Ústavní soud nejprve otázku, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud se proto nejprve zaměřil na otázku, zda napadená obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně splňuje tato kritéria. Z písemných podkladů, které Ústavnímu soudu předložil navrhovatel, vyplývá, že vyhláška č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, byla schválena na zasedání zastupitelstva města konaného dne 24. 2. 2010, přičemž pro její přijetí hlasovalo 10 z celkových 13 zastupitelů. Dne 26. 2. 2010 byla vyhláška vyvěšena na úřední desce městského úřadu města Františkovy Lázně, odkud byla sejmuta dne 15. 3. 2010, tedy po uplynutí zákonem stanovené patnáctidenní lhůty. Obecně závazná vyhláška č. 1/2010 tedy byla vydána ústavně konformním způsobem a v souladu s § 84 odst. 2 písm. h), § 87 a § 12 obecního zřízení.

VIII.

Vlastní posouzení napadených ustanovení vyhlášky

29. Podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. test čtyř kroků [srov. náleze ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.)]. Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně, zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).

VIII.A

Posouzení z hlediska 1. kroku testu

30. Ústavní soud v rámci prvního kroku testu konstatoval, že obec vydala napadenou obecně závaznou vyhlášku na základě své pravomoci podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že uvedené ustanovení zmocňuje obec k originární normotvorbě, a tedy k jejímu vydání není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění (srov. např. náleze ze dne 17.

srpna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99, N 112/15 SbNU 93, 216/1999 Sb., nebo náleze ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06, N 218/47 SbNU 871, 20/2008 Sb.).

VIII.B

Posouzení z hlediska 2. a 3. kroku testu

31. Ústavní soud dále přezkoumal napadená ustanovení z hlediska 2. a 3. kroku testu. Jak již bylo zmíněno, ve druhém kroku posuzoval, zda se obec při jejich vydání nepohybovala *ultra vires*, tj. mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou. Jak 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.

32. Toto ustanovení přímo vymezuje tři oblasti, v nichž obec může bez dalšího zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky; k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec 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 [§ 10 písm. a) zákona o obcích]; dále je oprávněna stanovit závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték [§ 10 písm. b) zákona o obcích]; rovněž může stanovit povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [§ 10 písm. c) zákona o obcích]. Konečně z § 10 písm. d) zákona o obcích plyne, že další věcné oblasti samostatné působnosti obcí mohou být upraveny také zvláštními zákony.

33. Pro všechny výše uvedené věcné oblasti samostatné působnosti současně platí, že předmětem regulace mohou být toliko místní záležitosti, které obec reguluje v zájmu obce a občanů obce, nikoliv záležitosti širšího (celostátního) významu.

34. Ústavní soud konstatuje, že otázkou regulace umístění tzv. interaktivních videoloterijních terminálů (rovněž též ILV či VLT) v obecně závazných vyhláškách obcí se zabýval ve svém nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, v němž dospěl k závěru, že obce jsou povolány k této regulaci na základě § 10 písm. d) obecního zřízení, resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterijního zákona. V daném případě je tak možné odkázat na závěry, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozím nálezu, neboť jak již Ústavní soud uvedl, regulace videoloterijních terminálů do působností obcí nepochybně spadá. Ústavní soud se v předchozím nálezu vypořádal se všemi námitkami navrhovatele, včetně případné kolize s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv, které navrhovatel uplatnil i v nyní posuzovaném návrhu.

35. Nyní posuzovaná obecně závazná vyhláška se od vyhlášky posuzované v předchozím řízení však liší tím, že město Františkovy Lázně mělo za to, že je zmocněno k přijetí takové regulace na základě obecního ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení. Nad rozsah již uvedeného bylo proto třeba v tomto řízení zkoumat, zda nebylo jednáním *ultra vires* či zneužitím působnosti to, že obec vydala obecně závaznou vyhlášku odkazem na jiné ustanovení zákona [§ 10 písm. a) obecního zřízení], než je to, které ji k příslušné regulaci

zmocňuje přímo, resp. odkazem na zvláštní zákon, a které jako základ pro vydání obecně závazné vyhlášky daného obsahu uznal ve svém předchozím nálezu i Ústavní soud [tj. § 10 písm. d) obecního zřízení ve spojení s § 50 odst. 4 a § 2 písm. e) loterijního zákona].

36. Ke své dosavadní výše zmíněné judikatuře Ústavní soud upřesňuje, že při výkladu zákonných ustanovení vymezujících působnost obcí ve smyslu § 10 obecního zřízení pochopitelně nelze ztrácet ze zřetele širší ústavněprávní souvislosti. Právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěčuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat. V dřívějších nálezech se Ústavní soud vesměs spokojil s obsahovým vymezením oblastí, v nichž se může ústavně garantované právo obcí na územní samosprávu realizovat, jak je vymezuje § 10 obecního zřízení (srov. Wagnerová E., Dostál M., Langášek T. a Pospíšil I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, str. 330-331). Nicméně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) v bodě 19 Ústavní soud ve světle zákonné úpravy konstatoval, že *„do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005, Sbírka rozhodnutí, svazek 36, nálezy č. 13, vyhlášen pod č. 90/2005 Sb.)“*. V další větě přitom poznamenal, že jde o oblasti *„územní samosprávě bytostně vlastní“*. Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli a podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících, nemá-li se stát ústavní garance práva na územní samosprávu prázdnou proklamací.

37. Pokud jde o předmět regulace nyní posuzované obecně závazné vyhlášky, je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým kódečkem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní. Ústavní soud proto uzavírá, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejím území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu

na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné. V tomto smyslu nutno také interpretovat předchozí nálezy Ústavního soudu na tomto poli. Ostatně, z porovnání § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona plyne, že se obě ustanovení obsahově překrývají (v tomto smyslu má navíc Ústavní soud vážné pochybnosti o tom, zda by tato oblast jako celek neměla být legislativou svěřena do výkonu samosprávy obcí a zda tedy příčina nyní posuzovaného návrhu spíše netkví v samotné právní úpravě obsažené v loterijním zákoně).

38. Ústavní soud dále posoudil, zda není jednáním *ultra vires* či zneužitím působnosti znění čl. 2 vyhlášky, podle něhož lze videoloterijní terminály, resp. výherní zařízení povolovaná dle § 50 odst. 3 loterijního zákona, provozovat toliko v jedné jediné budově ve městě, a jak Ústavní soud zjistil, v této budově by se mělo nacházet kasino, což vyplynulo i z informace obsažené ve vyjádření Unie herního průmyslu ČR. Ústavní soud proto nejprve vážil, zda takové omezení je v souladu s dikcí ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona, které stanoví, že „*obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.*“ Dospěl přitom k závěru, že toto ustanovení nevylučuje, aby provozování obec omezila pouze na jedno místo v obci, byť by to bylo právě a jenom kasino.

39. Takovou vyhláškou ovšem obec současně reguluje práva a povinnosti v podstatě přesně individualizovaného subjektu, což není typické pro normativní akty, ale akty aplikace práva. Ústavní soud byl proto postaven také před otázku, zda taková regulace, která svou povahou není obecná, ale míří na konkrétní individuálně určenou nemovitost, resp. její vlastníky či provozovatele v nich umístěných herních přístrojů, není zneužitím působnosti obce a ve svém důsledku nezákonná a protiústavní.

40. Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí uvedl, že definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost, přičemž důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003; N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb. nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) pak Ústavní soud traktoval, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Současně však nutno mít při zacházení s těmito kautelami na zřeteli, že byly Ústavním soudem vysloveny ve vztahu k normám zákonným, jež z povahy věci musí být nadány velkou mírou obecnosti. Vztahovat bez dalšího požadavek obecnosti ve stejné míře na obecně závazné vyhlášky, které regulují aktivity a důsledky lidské činnosti v obcích podle místních specifik, by bylo nepřipadné. 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 (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst 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 vyhláškou vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předeštit a obhájit. V řízení před Ústavním soudem se tyto úvahy uplatní při přezkumu obecně závazné vyhlášky v rámci 3., případně 4. kroku testu.

41. V daném případě nelze odhlížet od toho, že město Františkovy Lázně je městem lázeňským, což zastupitelstvo města zřejmě motivovalo k tomu, aby provozování videoloterijních terminálů vyhláškou takto zásadně omezilo a vytěsnilo toliko do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny. Ani v tomto směru proto Ústavní soud nezjistil jednání *ultra vires* či zneužití působnosti. Stejný závěr ostatně plyne i z ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení, podle něhož může obec stanovit, „*kteřé činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci ..., 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*“. Ústavní soud má proto za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřipustné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou tím, že pokud je již ve městě – nota bene lázeňském – povolen provoz kasina, je logické, pokud se provozování hazardních her soustředí pouze a výlučně tam.

42. Dalším relevantním důvodem požadavku obecnosti je pak dle judikatury Ústavního soudu i to, aby se individualizované subjekty mohly domoci přímé soudní ochrany; normativní právní úprava individualizované věci je totiž naopak zbavuje soudní ochrany, které by se těmto subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.). Tak tomu však v tomto případě není. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 Ústavní soud dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. innominátních loterií 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 zařazením 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 (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008; N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.).

43. Tento postup se nepochybně uplatní i v případě již vydaných povolení. Jak Ústavní soud uvedl v citovaném nálezu Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, jakmile ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích § 43 odst. 1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí. Ústavní soud proto předesílá, že v takovém případě by mohl přikročit nejen k individuální ochraně dotčených obcí například v řízeních o komunálních ústavních stížnostech, ale jak již shora uvedeno, též by musel vážít, zda je samotné rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu v této oblasti, resp. svěřením rozhodování o povolení umístit provozovnu loterie či jiné hry na území obce ministerstvu financí, ústavně konformní z pohledu zaručeného práva na územní samosprávu (srov. shora bod 37 in fine).

44. Ústavní soud proto ani ze shora uvedených důvodů neshledal, že by město Františkovy Lázně přijetím vyhlášky jednalo *ultra vires* či zneužilo svou působnost.

VIII.C

Posouzení z hlediska 4. kroku testu

45. Ústavní soud nakonec posoudil vyhlášku z hlediska kritéria rozumnosti, přičemž i zde byl veden právním závěrem vyplývajícím již z předchozího nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Při použití stejných měřítek dospěl k závěru, že i ve světle těchto kritérií napadená vyhláška obstojí.

IX.

Závěr

46. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud neshledal důvody pro zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, a proto byl návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 7. září 2011

Pavel Holländer, v. r.
místopředseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
V. Matulová