



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
oddělení metodiky dozoru

## Právní posouzení návrhu obecně závazné vyhlášky

Hlavní město Praha (dále jen „město“)

**Návrh obecně závazné vyhlášky, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy (dále jen „OZV“)**

Datum vydání: xx. xx. 2020

Datum účinnosti: xx. xx. 2020

### Na základě zmocnění:

- § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“),
- § 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“).

### K OZV uplatňujeme následující připomínky:

#### Označení záhlaví OZV

**Upozorňujeme** město, že podle ustanovení § 82 odst. 1 zákon o hl. m. Praze platí: „Všechny písemnosti vyhotovené orgány hlavního města Prahy se v záhlaví označují uvedením slov ‚Hlavní město Praha‘. Dále se v záhlaví uvede označení orgánu, který písemnost vyhotovil, a to slovy ‚Zastupitelstvo hlavního města Prahy‘, ‚Rada hlavního města Prahy‘, ‚Primátor hlavního města Prahy‘, ‚Magistrát hlavního města Prahy‘ s přesným označením odboru nebo ‚Zvláštní orgán hlavního města Prahy‘ s přesným označením druhu zvláštního orgánu.“ V záhlaví OZV chybí uvedení názvu města a orgánu města.

Před vydáním OZV **doporučujeme** upravit záhlaví OZV např. takto:

*„Hlavní město Praha  
Zastupitelstvo hlavního města Prahy*

*Obecně závazná vyhláška č. x/2020 Sb. hl. m Prahy,  
kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města  
Prahy“*



## **Preambule**

V úvodní části OZV město vymezuje preambuli, kterážto vysvětluje důvody přijetí níže uvedené regulace hazardních her na území města. K právní povaze preambulí je třeba město **upozornit**, že preambule jsou texty proklamativního charakteru před vlastní normativní částí právního předpisu, a tedy samy o sobě normativní obsah nemají. Uvedené však neznamena, že jsou zcela bez významu. Preambule slouží především jako jedno z východisek interpretace právního předpisu z hlediska jeho subjektivně-historického výkladu (podle vůle historického normotvůrce).

K samotnému obsahu preambule si dovoluujeme **upozornit**, že uvádí-li město v odstavci 3, že cílí na úplné odstranění heren s herními automaty při zachování možnosti provozování zábavního průmyslu v kasinech „s přísným režimem, kde je riziko negativních jevů minimalizováno důkladnou evidencí hráčů, provozovateli i skladbou návštěvníků“, jde z části o východisko neopodstatněné.

Na rozdíl od zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. prosince 2016, již nový zákon o hazardních hrách stanovuje **zcela stejné požadavky ohledně monitorování, identifikace návštěvníků provozoven hazardních her, vnějšího vzhledu a technických parametrů a zákonných omezení** (srov. § 6 až § 13 a § 65 až 72 zákona o hazardních hrách). Oproti výše uvedenému důvodu deklarovanému v preambuli lze sledovat spíše některé přísnější podmínky pro provoz heren, nežli kasin. Například dle § 67 odst. 3 zákona o hazardních hrách nesmí být herna v provozu od 3:00 do 10:00 hodin, přičemž obdobné omezení u kasin neplatí.

S ohledem na skutečnost, že preambule **nemají normativní obsah**, nemohou se dostat do rozporu se zákonem.

## **Souhrnně k § 2 a 3 a příloze č. 1 – Městské části hl. m. Prahy, na jejichž území je povoleno provozování živých her**

Ustanovení § 2 odst. 1 OZV stanoví: „*Provozování technické hry podle jiného právního předpisu je na území hlavního města Prahy zakázáno.*“

Ustanovení § 3 OZV stanoví: „*Provozování živé hry podle jiného právního předpisu (dále jen ‚živá hra‘) je na území hlavního města Prahy povoleno s výjimkou provozování živé hry na území městských částí uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky.*“

**Upozorňujeme** město, že Ministerstvo vnitra zaslané návrhy obecně závazných vyhlášek posuzuje toliko v mezích abstraktní kontroly. V rámci abstraktní kontroly Ministerstvo vnitra nezkoumá konkrétní skutkové okolnosti ani důvody, jež obce vedou k přijetí zamýšlené regulace, a může odhalit toliko zjevné nezákonnosti vyplývající především ze samotného textu návrhu obecně závazné vyhlášky.



Ministerstvo vnitra nezná konkrétní důvody, na základě kterých město dospělo k závěru, že ve 40 městských částech uvedených v příloze č. 1 OZV je z hlediska cílů OZV nezbytné a přiměřené zcela zakázat provozování živých her a ve zbývajících městských částech nikoliv. V případě přejetí uvedené regulace město **upozorňujeme**, že pokud kdykoliv v budoucnu vzniknou důvodné pochybnosti o zákonnosti městem přijaté regulace (například na základě podnětu individuálního stěžovatele), může Ministerstvo vnitra přistoupit k prošetření skutkových okolností a důvodů pro přijetí městem zavedené regulace a v návaznosti na učiněná zjištění dospět k závěru o rozporu této regulace se zákonem.

Dle ustanovení § 12 zákona o hazardních hrách město může na základě jiného zákona [§ 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze] „vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.“ Město zvolilo zákaz technické hry, a to na celém svém území. Dále město přistoupilo k územnímu a časovému omezení provozování živé hry. Postup města odpovídá právní úpravě § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách v návaznosti na § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze.

Citované ustanovení § 12 zákona o hazardních hrách vypočítává druhy hazardních her (bingo, technická hra, živá hra a turnaj malého rozsahu), které lze obecně závaznou vyhláškou regulovat. I přesto, že zákon nevylučuje možnost města zakázat provozování (některých či všech) hazardních her stanovených zákonem dokonce na celém území města (bylo-li by to např. odůvodněno škodlivostí účasti na takových hazardních hrách a masovým rozšířením takového jevu v obci), je nezbytné, aby město vždy **zvažovalo, zda jím zvolená regulace naplňuje princip proporcionality**, neboli zda je míra omezení přiměřená konkrétním místním podmínkám. Jinými slovy řečeno, možnost města uložit absolutní nebo částečný zákaz provozování určitých hazardních her neznamena rezignaci na princip proporcionality. Město by tedy mělo zvažovat, zda rozsah jím zvoleného omezení je přiměřený a založený na věcných a racionálních důvodech. Pokud jde o případné vydání regulační obecně závazné vyhlášky z důvodu předcházení narušování veřejného pořádku tak, jak to město deklaruje v rámci vymezení cíle OZV v odstavci 2 preambule OZV, dovolujeme si město **upozornit**, že konstatování narušování veřejného pořádku by mělo mít racionální základ (např. by se mělo opírat o záznamy městské policie, které by město mělo mít k dispozici pro případný následný přezkum zákonnosti obecně závazné vyhlášky).

K umožnění provozování hazardních her pouze na některých místech ve městě uvádíme následující. Jestliže návrh OZV umožňuje provozovat živou hru pouze na některých místech ve městě, hrozí, že ti provozovatelé, kteří budou moci



na základě OZV své podnikání nadále provozovat, budou oproti ostatním provozovatelům zvýhodněni. K dané problematice vydal své stanovisko i **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** (dále jen „ÚOHS“), **kteřý upozornil, že v případě regulace provozování loterií a jiných podobných her (možno vztáhnout na hazardní hry) je třeba, aby město před vydáním obecně závazné vyhlášky stanovilo dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude regulace uplatňována** (resp. v OZV zaváděna). Tato pravidla by přitom měla být **předem** známá a přezkoumatelná.

**Pravidla by měla obsahovat objektivní zdůvodnění**, ze kterého bude patrné, že regulace je nezbytná k dosažení legitimního cíle, který je město oprávněno sledovat (např. zajištění veřejného pořádku, zákaz provozu loterií v historickém centru apod.). Pravidla by také měla stanovovat kritéria (mantinely), dle kterých bude město jednotlivá místa vybírat. Tato kritéria by měla vycházet především ze znalosti místních poměrů ve městě.

Problematikou regulace hazardních her formou OZV se zabýval i Ústavní soud, který ve svém nálezu Pl. ÚS 56/10 konstatoval, že *„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 čtvrtí, 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 vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.“*

Přestože z výše uvedeného vyplývá, že pro určení míst (v případě OZV celých městských částí), kde bude provozování živé hry povoleno nebo zakázáno, musí existovat objektivní, nediskriminační, racionální a určitá pravidla, **žádná taková pravidla město nestanovilo. Za stanovení těchto pravidel není možné považovat kritéria vymezená v § 5 OZV**, neboť tato kritéria, jak vyplývá z vlastního obsahu § 5 OZV a současně i sdělení města v přípisu ze dne 24. července 2020, č. j. MHMP 1157550/2020, jímž byl návrh OZV zaslán Ministerstvu vnitra k právnímu posouzení, mají představovat podmínky, při jejichž splnění může správní orgán rozhodující o povolení umístění herního prostoru ve smyslu § 97 a násl. zákona o hazardních hrách uvedené povolení vydat. Jak přitom bude uvedené dále, předmětné ustanovení překračuje zákonem stanovené zmocnění v § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách k regulaci hazardních her formou obecně závazné vyhlášky, a je tudíž v rozporu se zákonem.

Dle § 3 OZV ve spojení s přílohou č. 1 OZV má být provozování živé hry zcela povoleno nebo zcela zakázáno **vždy ve vztahu k celému území městské části**



hl. m. Prahy. K tomu má dojít v návaznosti na politické rozhodnutí té které městské části hl. m. Prahy. Byť má být dle důvodové zprávy přiložené k prvnímu návrhu OZV (zaslán spolu s přípisem ze dne 22. ledna 2020, č. j. MHMP 125320/2020) rozhodnutí městské části hl. m. Prahy o úplném zákazu provozování živé hry na jejím území podrobně odůvodněno, **není nijak uvedeno, v čem má toto odůvodnění spočívat, ani jaká má být vazba tohoto zákazu na městem sledované cíle deklarované v preambuli OZV.**

Ministerstvo vnitra **upozorňuje**, že regulaci provedenou v OZV hl. m. Prahy je třeba brát jako celek. **V této souvislosti lze regulaci dle jednotlivých městských částí hl. m. Prahy stylem „povolení provozování živé hry na celém území městské části, anebo absolutní zákaz provozování živé hry na celém území městské části“ považovat za problematickou. Je totiž jen stěží odůvodnitelné, proč z hlediska sledovaného cíle OZV nepostačuje zákaz živých her jen v některých problematických lokalitách, potažmo pouze v některých částech městských částí hl. m. Prahy.**

**S ohledem na výše uvedené městu doporučujeme přehodnotit způsob zvolené územní regulace provozování živých her.**

Dále **doporučujeme** v návaznosti na předmět a cíl OZV dopředu stanovit objektivní, nediskriminační, racionální a určitá pravidla (resp. pravidla v kvalitě vyžadované Ústavním soudem a ÚOHS) výběru lokalit na území hl. m. Prahy, na nichž bude obecně závaznou vyhláškou provozování živé hry povoleno nebo zakázáno.

**Ministerstvo vnitra opakovaně upozorňuje, že v rámci abstraktní kontroly neposuzovalo důvody, které město vedou k volbě této formy a rozsahu regulace.**

K § 2 odst. 1 konečně **upozorňujeme**, že obsahuje-li ustanovení pouze jeden odstavec, tak se tento odstavec s ohledem na legislativně-technické zvyklosti nečísluje. **Doporučujeme** tudíž ustanovení § 2 OZV na odstavce nečlenit.

#### **§ 4 a příloha č. 2 – Čas provozování živé hry a příloha č. 2 OZV**

Citované ustanovení stanoví: *„Provozovat živou hru podle jiného právního předpisu lze jen v čase uvedeném v příloze č. 2 k této vyhlášce. Pokud není čas provozování omezen v příloze č. 2 k této vyhlášce, lze živou hru podle jiného právního předpisu provozovat bez časového omezení.“*

**Upozorňujeme** město, že Ministerstvo vnitra zaslané návrhy obecně závazných vyhlášek posuzuje toliko v mezích abstraktní kontroly. V rámci abstraktní kontroly Ministerstvo vnitra nezkoumá konkrétní skutkové okolnosti ani důvody, jež obce vedou k přijetí zamýšlené regulace, a může odhalit toliko zjevné nezákonnosti vyplývající především ze samotného textu návrhu obecně závazné vyhlášky.



Ministerstvo vnitra nezná konkrétní důvody, na základě kterých město dospělo k závěru, že ve třech celých městských částech uvedených v příloze č. 2 OZV je z hlediska cílů OZV nezbytné a přiměřené časově omezit provozování živých her a ve zbývajících městských částech nikoliv. V případě přejetí uvedené regulace město **upozorňujeme**, že pokud kdykoliv v budoucnu vzniknou důvodné pochybnosti o zákonnosti městem přijaté regulace (například na základě podnětu individuálního stěžovatele), může Ministerstvo vnitra přistoupit k prošetření skutkových okolností a důvodů pro přijetí městem zavedené regulace a v návaznosti na učiněná zjištění dospět k závěru o rozporu této regulace se zákonem.

**Upozorňujeme** město, že tak jako při územním vymezení regulace provozování živých her, tak i při časové regulaci provozování těchto her, je nezbytné, aby město v návaznosti na předmět a cíl OZV k této regulaci přistoupilo na základě dopředu stanovených objektivních, nediskriminačních, racionálních a určitých pravidel, a respektovalo tak požadavky stanovené judikaturou Ústavního soudu, potažmo stanoviskem ÚOHS. Pokud město přistoupí k časovému omezení živých her, musí být schopno své rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit.

S ohledem na uvedené městu **doporučujeme**, aby si dopředu určilo pravidla v požadované kvalitě, na jejichž základě časové omezení provozování živých her v příloze č. 2 určí.

#### **§ 5 – Místa, kde lze hazardní hry provozovat**

Citované ustanovení stanoví: „*Při určení, na jakých místech lze hazardní hry na území hlavního města Prahy provozovat, se vychází z následujících kritérií:*

- a) *hazardní hry by neměly být provozovány v místech s vysokou mírou kriminality, sociálně vyloučených oblastech a v oblastech, v nichž byly v minulosti časté stížnosti na problémy způsobené provozováním hazardních her;*
- b) *hazardní hry by neměly být provozovány v oblastech, v nichž to bude v rozporu s jejich povahou, např. v rezidenčních oblastech, v těsné blízkosti škol, v místech, která tvoří přirozená centra města, ledaže umístění herních prostor v těchto oblastech není s ohledem na místní poměry v rozporu s účelem a smyslem této obecně závazné vyhlášky;*
- c) *hazardní hry by neměly být provozovány v místech, kde provozování ruší bezprostřední okolí, kde se shromažďují problematické osoby, nebo na která se váží různé sociálně patologické jevy;*
- d) *by hazardní hry by měly být provozovány na takovém místě, kde může být zajištěna vyšší bezpečnost a nenarušování veřejného pořádku;*
- e) *při stanovení míst, kde je hazardní hry možné provozovat, je třeba zohlednit, zda je s daným místem provozování hazardních her dlouhodobě či historicky spojeno, a rovněž zda je navštěvování těchto míst spojeno s turistickým ruchem či společenskými událostmi;*





*příčemž v případech, kdy to místní poměry odůvodňují, není třeba, aby uvedená kritéria byla splněna kumulativně.“*

K uvedenému ustanovení město **upozorňujeme, že je v rozporu se zákonem.** Jak z obsahu citovaného ustanovení OZV, tak ze sdělení uvedeného v přípisu města ze dne 24. července 2020, č. j. MHMP 1157550/2020,<sup>1</sup> vyplývá, že uvedená kritéria **nejsou pouze deklarovanými kritérii, na základě nichž by město zvolilo přímo v OZV stanovenou územní regulaci živé hry.** Uvedená kritéria mají zavazovat samotný správní orgán rozhodující podle § 97 a násl. zákona o hazardních hrách o povolení umístění herního prostoru na území těch městských částí, kde je živá hra povolena, a kde lze tudíž provozovat kasina (viz § 68 zákona o hazardních hrách). Správnímu orgánu se ukládá, aby při povolování umístění herního prostoru na základě své správní úvahy hodnotil kritéria stanovená městem v § 5 OZV.

S ohledem na skutečnost, že zákonné zmocnění uvedené v § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách konkretizuje meze pro ukládání povinností k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovené v § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze pro oblast hazardních her, čímž zavádí pro tuto oblast (zejména z důvodu kogentnosti a komplexnosti zákonné úpravy hazardních her) speciální právní úpravu, může město obecně závaznou vyhláškou hazardní hry regulovat pouze v mezích a způsobem stanoveným § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

Z hlediska územní regulace hazardních her uvedené ustanovení město zmocňuje toliko k tomu, aby obecně závaznou vyhláškou stanovilo konkrétní místa (lokality), kde mohou být zákonem vymezené hazardní hry provozovány, nebo stanovilo konkrétní místa (lokality), na nichž budou tyto hazardní hry zakázány, anebo konečně stanovilo, že provozování těchto hazardních her bude zakázáno na celém území města. Z uvedeného *a contrario* vyplývá, že zákon neumožňuje stanovit pouhá kritéria, na jejichž základě mají být místa, na nichž nelze provozovat hazardní hry určena (identifikována) dodatečně správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o povolení umístění herního prostoru, a to na základě jeho správní úvahy. **V případě zavedení uvedené regulace v ustanovení § 5 OZV by město tudíž překročilo zákonem stanovené meze své působnosti, čímž by jednalo v rozporu s čl. 104 odst. 1 a 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava České republiky“), potažmo § 16 odst. 4 zákona o hl. m. Praze ve spojení s § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách.**

Uvedenou regulací je současně nepřípustně zasahováno do výkonu přenesené působnosti orgánů, které v souladu s § 97 a násl. zákona o hazardních hrách

---

<sup>1</sup> Město ve sdělení uvádí následující, že doplnilo § 5 OZV, „ve kterém jsou stanovena neutrální, a ve vztahu k konkrétním osobám dostatečněš nediskriminační pravidla pro určení míst, na kterých bude možné živou hru provozovat (dále jen ‚pravidla‘). Před vydáním povolení k provozování živé hry bude příslušná městská část hl. m. Prahy posuzovat žádosti provozovatelů hazardních her vyhodnocením požadovaného místa s pravidly.“



povolují umístění herního prostoru, neboť tyto orgány mají dle § 98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách toliko posuzovat, zda herní prostor nebude umístěn na místech obecně závaznou nepovolených, resp. zakázaných. Úkolem těchto správních orgánů však není přebírat úlohu města samotného, a na základě jím stanovených kritérií v rámci vlastní diskrece určovat, ve kterých místech a lokalitách nebude možné herní prostor umístit, resp. provozovat zde živou hru. **V případě zavedení uvedené regulace by tedy ustanovení § 5 OZV bylo dále v rozporu s § 16 odst. 1 zákona o hl. m. Praze ve spojení s § 97 a násl. zákona o hazardních hrách.**

S ohledem na uvedené městu **důrazně doporučujeme § 5 OZV z návrhu OZV bez náhrady vypustit.**

**Závěr:** Návrh OZV byl shledán v rozporu se zákonem, a to v § 5 OZV, který je v rozporu s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky, potažmo § 16 odst. 1 a 4 zákona o hl. m. Praze ve spojení s § 12 odst. 1 a § 97 a násl. zákona o hazardních hrách.

V ostatních ustanoveních nebyl návrh OZV shledán v rozporu se zákonem. Přesto však doporučujeme věnovat pozornost upozorněním a doporučením uvedeným výše. Zejména doporučujeme přehodnotit způsob stanovení územní regulace provozování živých her.

Na závěr upozorňujeme, že Ministerstvu vnitra přísluší dle zákona o hl. m. Praze výkon dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek, nepřísluší mu však zkoumat případné narušení hospodářské soutěže, neboť to je v gesci ÚOHS.

Schválil: Mgr. Jakub Joklík, vedoucí oddělení metodiky dozoru

V Praze dne 7. srpna 2020

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra