



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 reguluje provozování hazardních her (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 reguluje provozování hazardních her na území hl. m. Prahy“*



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

Ustanovení § 2 OZV stanoví: Citované ustanovení stanoví: „*Provozování technické hry podle § 42 a násl. zákona o hazardních hrách je na území hl. m Prahy zakázáno.*“

Ustanovení § 3 OZV stanoví: „*Provozování živé hry podle § 57 a násl. zákona o hazardních hrách je na území hl. m. Prahy povoleno pouze na území městských částí uvedených v příloze č. 1.*“

Upozorňujeme město, že s ohledem na absenci přílohy č. 1 Ministerstvo vnitra nemohlo posoudit způsob vymezení území městských částí, na kterých je povoleno provozování živé hry podle § 57 a násl. zákona o hazardních hrách.

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 § 1 odst. 2, 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“), **kteří 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.** 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, kde bude provozování živé hry povoleno nebo zakázáno, musí existovat objektivní, nediskriminační, racionální a určitá pravidla, **žádná taková pravidla město zjevně nestanovilo.**

Dle § 3 OZV, jakož i důvodové zprávy přiložené k návrhu 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 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 sledovaný předmět a cíl deklarovaný v čl. 1 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 provozování živé hry povoleno nebo zakázáno.

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

§ 4 a příloha č. 2 – Časové omezení provozování živých her

Citované ustanovení stanoví: *„Provozování živé hry podle § 57 a násl. zákona o hazardních hrách lze jen v čase uvedeném v příloze č. 2. Pokud není čas provozování omezen v příloze č. 2, lze živou hru podle § 57 a násl. zákona o hazardních hrách, provozovat bez časového omezení.“*

Upozorňujeme město, že s ohledem na absenci přílohy č. 2 Ministerstvo vnitra nemohlo posoudit způsob vymezení časového omezení provozování živých her podle § 57 a násl. zákona o hazardních hrách.

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.



Závěr: Návrh OZV nebyl 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 12. února 2020

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra