

30. 7. 2018

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

## Obecně závazné vyhlášky na regulaci hazardu (v roce 2017 a letech následujících)

Prakticky od okamžiku, kdy byla obcím svěřena pravomoc vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky na regulaci záležitostí místního veřejného pořádku, začaly jimi obce regulovat provoz loterií, resp. hazardních her. S regulací jde vždy ruku v ruce i výkladová praxe, která je v této oblasti poměrně bohatá.



**Od 1. 1. 2017 je účinný nový zákon o hazardních hrách, který zásadně mění systém veřejnoprávní regulace provozování hazardu jako celek. Přes systémové změny vtělené do nového zákona však po-doba obecně závazných vyhlášek na regulaci hazardu takřka nedoznala změn. A měla by?**

Přestože došlo s příchodem roku 2017 k zásadní koncepční změně zákonné úpravy regulace provozování hazardu (byl přijat nový zákon č. [186/2016](#) Sb., o hazardních hrách, který nahradil zastaralý zákon č. [202/1990](#) Sb., o loteriích a jiných podobných hrách), neprojevila se tato změna prakticky vůbec nijak na podobě přijatých nebo i nově přijímaných obecně závazných vyhlášek na regulaci hazardu (zákonným podkladem pro jejich vydávání bylo ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, a momentálně ust. § 12 zákona o hazardních hrách). Stále je možné se setkat především s vyhláškami, které hazard na území dané obce zcela vylučují a s vyhláškami, které vymezují konkrétní místa - zpravidla dokonce konkrétní adresy provozoven - kde je možné hazardní hry provozovat (těmto obecně závazným vyhláškám budeme pro zjednodušení říkat „výčtové hazardové vyhlášky“).

Obecně závazné vyhlášky, které stanoví plošný zákaz provozování hazardních her na celém území města, jsou zpravidla bezproblémové, neboť Ústavní soud již vícekrát posvětil právo obcí na svém území provozování hazardních her zcela zakázat (např. srov. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Výčtové hazardové vyhlášky jsou však soustavně terčem kritiky, a to nejen od provozovatelů hazardních her, neboť mohou zavádět diskriminační a neobjektivní pravidla, svádět ke korupci a podle nejnovější praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dokonce k postižitelnému narušování hospodářské soutěže.

Ústavní soud formuloval názor, že výčtové hazardové vyhlášky mohou existovat, nicméně výčet míst, resp. provozoven musí být vystavěn na kvalitním zdůvodnění, které však postačí prezentovat před soudem (náleží Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10: „*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 vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.** V řízení před Ústavním soudem se tyto úvahy uplatní při přezkumu obecně závazné vyhlášky v rámci 3., případně 4. kroku testu.“). Na druhou stranu, již v září roku 2014 upozornil Úřad pro ochranu hospo-dářské soutěže obce, že považuje za nutné, aby vždy vybíraly místa do výčtových hazardových vyhlášek na základě nediskriminačních a přesných pravidel, které navíc budou známy dopředu (srov. stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi z 1. 9. 2014: „*Pokud se tedy obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná.*“).

V průběhu let 2014 až 2016 se utvořila praxe Ministerstva financí a Ministerstva vnitra, která spočívala v naprostém nevměšování se do právních předpisů obcí z oblasti regulace hazardu. I přes usilovné snahy mnoha provozovatelů hazardních her nebyly výčtové hazardové vyhlášky zpochybňovány a vesměs nebylo vyžadováno žádné vysvětlení výběru konkrétních míst či adres provozoven. Tato praxe (silně zakořeněná dodnes) však bude muset být přehodnocena.

Na přelomu let 2016 a 2017 Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže uložil historicky první pokutu za narušení hospodářské soutěže prostřednictvím výčtové hazardové vyhlášky. Nutno doplnit, že se jednalo o pokutu ve značné výši - 275.000,- Kč - pro město Bílina. V tomtéž období Úřad zahájil několik desítek dalších řízení, ve kterých obvinil obce z narušování hospodářské soutěže prostřednictvím jejich výčtových hazardových vyhlášek.

Ke změně praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se přidala i výše uvedená účinnost nového zákona regulujícího provozování hazardu, který přinesl koncepční změny v rámci povolování hazardu. Nově byla pravomoc k povolování hazardních her rozdělena mezi Ministerstvo financí (to vydává tzv. základní povolení, kterým se povoluje konkrétnímu žadateli jeden určitý typ hazardní hry pro celé území České republiky) a obecní úřady (ty v přenesené pravomoci vydávají tzv. povolení k umístění herního prostoru). Právní úprava podoby obecně závazných vyhlášek na regulaci hazardu sice prakticky nedoznala změn, nicméně z důvodové zprávy k této úpravě (konkrétně k ust. § 12) je patrný silný argumentační příklon k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („*Obecně závazné vyhlášky musí být založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích, což nejen odpovídá výše uvedeným ústavním principům státní správy a principům dobré správy, ale i ustálené judikatuře Evropského soudního dvora [...].*“).

Nová právní úprava tak svádí k tomu, aby byl systém regulace hazardu chápán jako kooperace přenesené státní správy a samosprávy, kdy samospráva vytyčuje koncepční pravidla týkající se území obce a přenesená státní správa tato koncepční pravidla aplikuje na konkrétní žádosti. Tento systém může připomínat proces umísťování staveb, kdy stavební úřad (zpravidla orgán obce v přenesené působnosti) zjišťuje, zda je konkrétní stavební záměr (tedy umístění stavby) v souladu s koncepčními požadavky územního plánu dané obce, který byl přijat v samostatné působnosti zastupitelstvem dané obce. Stejně jako stavební úřad, obecní úřad v přenesené působnosti se znalostí místních poměrů posuzuje (krom jiného), zda je konkrétní žádost o povolení k umístění herního prostoru na území obce v souladu s kritérii obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardu, kterou přijalo zastupitelstvo dané obce.

Problémem podobenství územního plánu a obecně závazné vyhlášky regulující hazard je jejich roz-

dílná právní forma. Vzhledem k tomu, že regulace hazardu má mít formu obecně závazné vyhlášky, tedy právního předpisu, a nikoli opatření obecné povahy, je nutné dojít k závěru, že by obecně závazná vyhláška regulující hazard neměla vytyčovat geografická území či stanovovat pravidla pro konkrétně polohově vymezené lokality, ale měla by zavádět obecně závazné normy, jejichž interpretaci a aplikaci bude provádět správní orgán.

Vezme-li se v potaz změna právní úpravy a změna v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, pak lze již dostatečně jasně vymezit znaky obecně závazné vyhlášky regulující hazard, která nebude napadnutelná Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a zároveň bude odpovídat novému rozložení pravomocí orgánů státní správy při povolování provozu hazardu. Obecně závazná vyhláška podle ust. § 12 zákona o hazardních hrách:

- musí mít formu a podobu obecně závazného právního předpisu, nikoli opatření obecné povahy;
- musí obsahovat koncepční pravidla, která budou aplikována na konkrétní žádosti obecním úřadem v přenesené působnosti;
- musí obsahovat vymezení míst, kde je či není povoleno provozování hazardních her, které stojí na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích.

Z uvedených znaků obecně závazné vyhlášky je možné dovodit, že výčtové hazardové vyhlášky mají v rámci místní regulace hazardu odzvoněno. Lze si naopak snadno představit vyhlášky, které budou toliko obecně stanovovat, že herní prostor se nesmí nacházet například na území historického centra města, dále v blízkosti škol, školských zařízení a dětských hřišť, mimo ulice spojující školy s vlakovým či autobusovým nádražím, nebo dokonce mimo vyloučené lokality s vysokým počtem řešených přestupků.

Bude-li hazardová vyhláška obsahovat taková koncepční obecná, objektivní a nediskriminační pravidla, je z hlediska dozorové činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže neprůstředná (je však třeba si dát pozor na nezákonná či neústavní kritéria, která by mohlo zpochybnit a napadnout Ministerstvo vnitra při svém dohledu nad výkonem samosprávy).

Rovněž jen taková podoba vyhlášek umožní obecním úřadům náležitě plnit jejich nově nabytou roli, neboť si lze jen stěží představit, že by účelem nové právní úpravy mělo být to, že orgán obce v přenesené působnosti pouze porovná adresu uvedenou pro zamýšlený záměr umístění herního prostoru s výčtem povolených adres provozoven ve výčtové hazardové vyhlášce a na základě toho žádosti buď vyhoví, nebo ji zamítne. Obecní úřady by měly při rozhodování o každé konkrétní žádosti o povolení umístění herního prostoru zvažovat naplnění kritérií stanovených obecně závaznou vyhláškou a následně rozhodnout s odůvodněním v čem bylo shledáno naplnění či nenaplnění jednotlivých kritérií. Úvaha obecních úřadů o naplnění či nenaplnění kritérií by navíc byla přezkoumatelná v rámci odvolání (u výčtových hazardových vyhlášek je jakýkoli efekt odvolání prakticky vyloučen, neboť odvolací správní orgán by mohl udělat pouze to, co před ním udělal prvoinstanční orgán, totiž porovnat výčet konkrétních míst či adres provozoven s adresou uvedenou v žádosti o povolení umístění herního prostoru).

Nová právní úprava veřejnoprávní regulace provozování hazardu a změna rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže silně zpochybňují legálnost a především smysluplnost výčtových hazardových vyhlášek. K tomu je možné připomenout, že toliko výčtové hazardové vyhlášky připadají v úvahu jako důvod sankcí za narušování hospodářské soutěže ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a rovněž fakt, že i Městský soud v Praze v poslední době začíná důsledně přezkoumávat důvody výčtů obsažených ve výčtových hazardových vyhláškách, přičemž se už v nejméně jednom svém rozsudku rozhodl, že nebude takovou vyhláškou aplikovat kvůli rozporu se zákonem (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, č. j. 10 Af 82/2014 - 118). Nová

podoba obecně závazných vyhlášek pro místní regulaci hazardu by přinesla dostatečnou ochranu procesních práv provozovatelů hazardních her (která je jim takřka úplně upírána v případě výčtových hazardových vyhlášek) a zcela by odpovídala novému zákonnému rozdělení pravomocí při povolování provozování hazardních her, i požadavkům Ústavního soudu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

**Mgr. Tomáš Hrstka,**  
právník

[KVB advokátní kancelář s.r.o.](#)

Teplého 2786  
530 02 Pardubice

Tel.: +420 226 259 401  
e-mail: [pravnik@akkvb.cz](mailto:pravnik@akkvb.cz)

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů , judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)