



## Právní výklad

### odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

#### k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých hazardních her na území obce

---

Obce a hlavní město Praha mohou v případě, že je to potřebné k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, regulovat hazardní hry svými obecně závaznými vyhláškami na základě:

- generální klauzule obsažené v ustanovení **§ 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „zákon o obcích“), tj. za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a v mezích ustanovení **§ 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách** (dále jen „zákon o hazardních hrách“);
- generální klauzule obsažené v ustanovení **§ 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „zákon o hl. m. Praze“), tj. za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a v mezích ustanovení **§ 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách**.

Ministerstvo vnitra obce a hlavní město Prahu upozorňuje, že vzhledem k tomu, že zákon o hazardních hrách upravuje na rozdíl od předchozí právní úpravy obsažené v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), i celou řadu ustanovení upravujících oblasti jako například vnější vzhled provozovny, reklamu na hazardní hry, monitorování v herně a kasinu, provozní dobu herny apod. (podrobně viz níže), nelze tyto oblasti regulované již přímo zákonem o hazardních hrách upravovat v rámci obecně závazných vyhlášek odlišně.

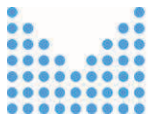
#### Regulace hazardních her

Dle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách platí, že: „Obec může na základě jiného zákona<sup>1</sup> 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.“

---

<sup>1</sup> § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

§ 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze



Dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích platí, že: „*Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může 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.*“

Dle ustanovení § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze platí, že: „*Povinnosti může hlavní město Praha ukládat v samostatné působnosti jen obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány.*“

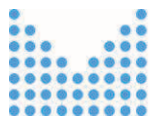
Ze zákona o hazardních hrách vyplývá, že obce mohou na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích (a v případě hl. m. Prahy na základě ustanovení § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze) vydat obecně závaznou vyhlášku a regulovat tak hazardní hry na svém území. Neboť dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, a rovněž i na základě ustanovení § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hl. m. Praze, mohou obce, i hl. m. Praha, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku 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 určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti nežádoucí, a tudíž zakázány.

Uvedené oprávnění obcí a hl. m. Prahy explicitně vyplývá i z ustálené judikatury Ústavního soudu, dle které je regulace hazardních her součástí ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu. Jedná se o samostatnou působnost obce, v rámci níž si může obec regulovat záležitosti veřejného pořádku (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 body 31-33).

I když se jedná o samostatnou působnost, musí se při jejím výkonu obce a hl. m. Praha<sup>2</sup> řídit rovněž i principy státní (veřejné) správy a principy dobré správy, kterými jsou princip spolehlivosti a předpověditelnosti vyplývající ze zásady zákonnosti a ústavnosti, princip otevřenosti a průhlednosti, princip odpovědnosti, princip participace, princip hospodárnosti, princip účinnosti a princip konzistence (souladnosti).

---

<sup>2</sup> Níže uvedený právní výklad platí jak pro obce, tak i pro hl. m. Prahu (proto dále jen „obec“).



## a) Předmět regulace

Citované ustanovení zákona o hazardních hrách vypočítává druhy hazardních her (bingo, technická hra, živá hra a turnaj malého rozsahu), které lze obecně závaznou vyhláškou regulovat, a zavádí i možnost plošně vyloučit provozování těchto druhů hazardních her na celém území obce. Jedná se o výčet hazardních her, jež je možné provozovat pouze v herně nebo kasinu (s výjimkou turnajů malého rozsahu, které nelze provozovat ani v herně, ani v kasinu<sup>3</sup>) v tzv. land based prostředí, protože tyto hazardní hry mohou být provozovány i prostřednictvím internetu. S provozováním těchto her v land based prostředí je spojena celá řada negativních jevů, jež mohou mít vliv právě na záležitosti a běžný život obce, a dále turnajů malého rozsahu, které jsou svou podstatou živou hrou. Uvedené regulační oprávnění obce učiněné v rámci samostatné působnosti představuje uplatnění ústavně zaručeného práva na samosprávu vyplývající z čl. 104 odst. 3 Ústavy, jež zmocňuje obec k originární normotvorbě.

Výčet hazardních her obsažených v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách je taxativní (tj. úplný), přičemž obec „není povinná“ regulovat veškeré v tomto ustanovení uvedené druhy hazardních her, ale může si sama dle svých místních podmínek zvolit, který typ hazardních her hodlá na svém území regulovat.<sup>4</sup> Neboť jsou to právě obce, které znají nejlépe místní poměry, kterých se provoz hazardní hry může dotknout, proto záleží na jejich rozhodnutí, který druh hazardních her se rozhodnou na svém území limitovat, neboť je to součástí jejich práva na regulaci výskytu hazardních her na jejich území. Obce přitom nesmí zapomenout regulované druhy hazardních her v obecně závazné vyhlášce řádně vymezit, a to přímo v samotném článku obecně závazné vyhlášky.<sup>5</sup> Vymezení předmětu regulace je zásadní jak pro povolovací řízení, která napříště budou vedena výhradně samotnou obcí, tak i rovněž pro případná správní řízení o zrušení povolení vedená pro porušení obecně závazné vyhlášky.

K výše uvedenému je však potřeba dodat, že v případě, rozhodne-li se obec v obecně závazné vyhlášce regulovat pouze některé druhy hazardních her, měla by před samotným vydáním obecně závazné vyhlášky tuto regulaci zvážit a v případě schválení obecně závazné vyhlášky zastupitelstvem obce její přijetí řádně odůvodnit (například v důvodové zprávě nebo v usnesení zastupitelstva obce, kterým bude obecně závazná vyhláška schválena). Neboť **obecně závazné vyhlášky musí být založeny na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem**

<sup>3</sup> S ohledem na ustanovení § 67 odst. 4 zákona o hazardních hrách („V herně lze provozovat pouze technickou hru.“), ustanovení § 68 odst. 3 zákona o hazardních hrách („V kasinu lze provozovat pouze a) živou hru, b) živou hru společně s technickou hrou, c) živou hru společně s bingem, nebo d) živou hru společně s technickou hrou a bingem.“) a rovněž i ustanovení § 6 odst. 3 písm. b) zákona o hazardních hrách („Provozovatelem turnaje malého rozsahu může být pouze právnická osoba, jejímž předmětem hlavní činnosti není podnikání.“).

<sup>4</sup> Obecně závazná vyhláška se může týkat např. pouze binga nebo technické hry nebo jen živé hry či pouze turnaje malého rozsahu.

<sup>5</sup> Např. opisem ustanovení zákona o hazardních hrách, která obsahují definice hazardních her uvedených v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách nebo slovním popisem (bingo, technická hra, živá hra, turnaj malého rozsahu).



**známých kritériích**, což nejen odpovídá výše uvedeným ústavním principům státní správy a principům dobré správy, ale i ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie (viz Rozsudek ze dne 3. června 2010 ve věci C-203/08, Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie, bod 50; rozsudek ze dne 19. července 2012 ve věci C-470/11, SIA Garkalns v. Rīgas Dome, odst. 42).

Pokud jde o případné vydání regulační obecně závazné vyhlášky z důvodu narušování veřejného pořádku, dovolujeme si obce upozornit, že konstatování narušování veřejného pořádku by mělo mít racionální základ, např. se opírat o záznamy obecní policie, které by obec měla mít k dispozici pro případný následný přezkum zákonnosti obecně závazné vyhlášky. Dále je nutno vzít v potaz i skutečnost, že pokud dochází na území obce k narušování veřejného pořádku v souvislosti s určitou provozovnou ve vlastnictví konkrétního provozovatele, nemusí k narušování veřejného pořádku docházet i v případě, pokud je daná provozovna ve vlastnictví jiného provozovatele.

Dále je třeba upozornit, že dochází-li na území obce k narušování veřejného pořádku, měla by obec před samotným vydáním obecně závazné vyhlášky, jež bude veřejný pořádek regulovat, nejprve využít všech jiných dostupných prostředků k nastolení veřejného pořádku.<sup>6</sup>

Závěrem Ministerstvo vnitra upozorňuje, že institut obecně závazných vyhlášek by v rámci nové právní úpravy dle zákona o hazardních hrách neměl být využíván k nahrazování či suplování zákonné úpravy.

## **b) Rozsah regulace**

Obecně závaznou vyhláškou může obec pro své území, či jeho vymezenou část,<sup>7</sup> určit pozitivním výčtem místa anebo čas určený k provozování hazardních her, či negativním výčtem vymežit místa anebo čas, v nichž je provoz hazardních her zakázán. Protože oba způsoby regulace (ať pozitivní či negativní) lze v obecně závazné vyhlášce dále kombinovat, je též možné pro určitou část území obce stanovit například úplný zákaz provozování (některých) hazardních her a v jiné části obce využít pozitivního způsobu regulace a určit, na kterých místech a eventuálně také v jakém čase lze určité hazardní hry provozovat. Rovněž lze použít i jen jeden z těchto prvků (tj. místo, nebo čas), neboť není povinností obce stanovit v obecně závazné vyhlášce jak místa, tak i čas zároveň. Vzhledem k tomu, že obec má pomocí obecně závazné vyhlášky možnost i časové regulace provozu hazardních her, může mít toto opatření vliv především na rizikové skupiny hráčů, ať již těch, kteří

---

<sup>6</sup> Např. ukládání sankcí za přestupky proti veřejnému pořádku dle ustanovení § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Pokud se obec rozhodne regulovat provozování hazardních her pouze na některých místech v obci, je nezbytné, aby tato místa dostatečně určitě a jednoznačně specifikovala např. názvem ulic, názvem městské části/obvodu, či zakreslením v mapce, která bude tvořit nedílnou součást (přílohu) obecně závazné vyhlášky.



nejsou schopni kontrolovat své hraní a přerušit hru, nebo těch, kteří patří do rizikových skupin vzhledem k jejich nepravidelné nebo volné pracovní době.

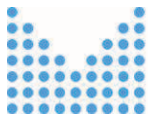
V případě, že bude obec regulovat v obecně závazné vyhlášce provoz hazardních her pouze na některých místech, měla by být tato místa specifikována velmi důsledně. Například v případě specifikace těchto míst zakreslením do mapy obce jasně vymežit, zda jsou v hraničních bodech dotčena veškerá parcelní čísla či zda se daná regulace vztahuje jen na části budov, které směřují (mají vchod) do daného herního prostoru.

V obecně závazné vyhlášce lze tedy konkrétně stanovit sedm základních variant regulace, které mohou být dále kombinovány dle místních podmínek jednotlivé obce. V obecně závazné vyhlášce lze tedy např. uvést:

- že hazardní hry uvedené v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách mohou být provozovány pouze v čase obecně závaznou vyhláškou určeném, nebo
- v jakém čase v obci je provozování hazardních her uvedených v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách zakázáno, nebo
- že hazardní hry uvedené v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách mohou být provozovány pouze na místech obecně závaznou vyhláškou určených, nebo
- na kterých místech v obci je provozování hazardních her uvedených v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách zakázáno, nebo
- že hazardní hry uvedené v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách mohou být provozovány pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo
- na kterých místech v obci a v jakém čase je provozování hazardních her uvedených v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách zakázáno, nebo
- úplný zákaz provozování hazardních her uvedených v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách na celém území obce.

I když mohou obce v obecně závazné vyhlášce stanovit i v jakém čase je provozování hazardních her v obci umožněno či naopak zakázáno, upozorňujeme obce, že v případě heren zákon o hazardních hrách v ustanovení § 67 výslovně stanovuje, že „*herna nesmí být v provozu v době od 3.00 do 10.00 hodin.*“ Účelem tohoto zákonem stanoveného opatření je především zamezit patologickým hráčům v nekontrolovatelném pokračování v hraní i přes pozdní noční hodinu, kdy mohou být volní vlastnosti sázejících následkem únavy či návykových látek utlumeny, a rovněž zamezit následnému rušení nočního klidu. Z tohoto důvodu musí obce při tvorbě obecně závazných vyhlášek zohledňovat i toto zákonem stanovené časové rozmezí,





ve kterém nesmí být herny v provozu. Jestliže obce toto zákonem stanovené časové rozmezí nebudou zohledňovat, a například stanoví, že herny mohou být v provozu od 10.00 do 6.00 hodin, tak v takovém případě bude obecně závazná vyhláška v části od 3.00 do 6.00 hodin neaplikovatelná a navíc v rozporu se zákonem.

V případě regulace hazardních her lze poukázat na následující problematiku:

1. stanovení počtu herních pozic pro konkrétní provozovnu

Ministerstvo vnitra obce upozorňuje, že zákon o hazardních hrách v ustanovení § 65 definuje herní prostor, kterým se rozumí pouze herna nebo kasino. Přičemž zákon o hazardních hrách v ustanovení § 67 dále stanovuje, že „*hernou se rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor<sup>8</sup>, ve kterém je provozována technická hra jako hlavní činnost,*“ a „*v herně lze provozovat pouze technickou hru,*“<sup>9</sup> a dále, že v herně lze provozovat nejméně 15 povolených herních pozic technické hry. Zákon o hazardních hrách tedy explicitně stanovuje minimální počet herních pozic technické hry provozovaných v herně.

Pokud jde o kasino, tak zákon o hazardních hrách v ustanovení § 68 stanovuje, že „*kasinem se rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor, ve kterém je provozována živá hra<sup>10</sup> jako hlavní činnost*“ a „*v kasinu lze provozovat pouze:*

- a) živou hru
- b) živou hru společně s technickou hrou
- c) živou hru společně s bingem
- d) živou hru společně s technickou hrou a bingem.“

Dále zákon o hazardních hrách stanovuje, že v kasinu musí být umožněna hra nejméně u 3 hracích stolů živé hry, a to po celou provozní dobu kasina, a rovněž stanovuje i počet povolených herních pozic technické hry, pokud je v kasinu technická hra provozována, a to v závislosti na počtu hracích stolů živé hry. I v případě kasina tedy zákon o hazardních hrách výslovně stanovuje počet herních stolů živé hry a za předpokladu, že provozovatel má v úmyslu rovněž provozovat vedle živé hry hru technickou, i počet povolených herních pozic technické hry. Vzhledem k tomu, že je počet herních pozic regulován již na úrovni zákona, Ministerstvo vnitra proto obcím nedoporučuje upravovat tuto problematiku v obecně závazných vyhláškách o regulaci hazardních her. Respektive není možné upravovat

<sup>8</sup> K pojmu samostatný, stavebně oddělený prostor: Herním prostorem (hernou/kasinem) se rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor disponující samostatným vstupem z veřejně přístupného prostoru (např. z chodby nebo přímo z ulice), který nelze považovat za provozovnu ve smyslu živnostenského nebo jiného obdobného zákona upravujícího podnikatelskou, případně spolkovou nebo jinou obdobnou činnost.

<sup>9</sup> Dle ustanovení § 42 odst. 1 zákona o hazardních hrách je technickou hrou „*hazardní hra provozovaná prostřednictvím technického zařízení přímo obsluhovaného sázejícím. Technickou hrou se rozumí zejména válcová hra, elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky.*“

<sup>10</sup> Dle ustanovení § 57 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách „*při živé hře sázející hrají proti krupiérovi, nebo jeden proti druhému u hracích stolů, aniž by byl předem určen počet sázejících a výše sázky do jedné hry. Živou hrou se rozumí zejména ruleta, karetní hra, a to i provozovaná formou turnaje, a hra v kostky.*“



danou problematiku v rozporu se zákonem. Za situace, kdy je počet herních pozic regulován přímo zákonem, by totiž jakákoli regulace počtu herních pozic obsažená v obecně závazné vyhlášce nebyla v souladu se zákonem.

### **Pro ilustraci:**

Počet stolů	Počet povolených herních pozic technické hry:
3 hrací stoly živé hry	30 (ne více – ne méně)
4 hrací stoly živé hry	30 + max. 10 (tzn. 30 až 40)
5 hracích stolů živé hry	30 + max. 20 (tzn. 30 až 50)
6 hracích stolů živé hry	30 + max. 30 (tzn. 30 až 60)
7 hracích stolů živé hry	30 + max. 40 (tzn. 30 až 70)
8 hracích stolů živé hry	30 + max. 50 (tzn. 30 až 80)
9 hracích stolů živé hry	30 + max. 60 (tzn. 30 až 90)
10 hracích stolů živé hry	30 + neomezený počet

### **2. uvádění názvů herních prostor a herního režimu**

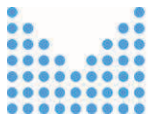
Pokud obec v obecně závazné vyhlášce specifikuje místa povolená či zakázaná k provozování hazardních her i s uvedením názvu herního prostoru či herního režimu, je nutno, aby z obecně závazné vyhlášky bylo zřejmé, zda místem povoleným či zakázaným je skutečně provozovna s tímto názvem, nebo je pro povolovací řízení zásadní pouze adresa herního prostoru, respektive provozovny.

Obecně závazné vyhlášky s uvedením konkrétního názvu herního prostoru činí v praxi výkladové problémy a obec si sama musí zvážit, jak tyto výkladové problémy případně v rámci odůvodnění svých rozhodnutí v rámci správních řízení o umístění herního prostoru zohlední.

Ministerstvo vnitra doporučuje vyvarovat se v obecně závazných vyhláškách uvádění konkrétních názvů herních prostor, obzvláště personalizovaných k určitému provozovateli. Dále Ministerstvo vnitra nedoporučuje regulovat herní režim, respektive nedoporučuje například stanovovat, že hazardní hry lze provozovat pouze v herním prostoru typu kasino, a to z důvodu, že kasino má oproti herně přísnější režim. Neboť je třeba si uvědomit, že zákon o hazardních hrách na rozdíl od předchozí právní úpravy obsažené v zákoně o loteriích již stanovuje zcela stejné požadavky (např. ohledně monitorování, identifikace návštěvníků provozoven hazardních her, vnějšího vzhledu provozoven apod.) jak pro hernu, tak i pro kasino. Zákon o hazardních hrách tedy stanovuje stejné požadavky, a tudíž stejně přísný režim, jak pro hernu, tak i pro kasino.

### **3. herní prostor**

Jak již bylo uvedeno výše, zákon o hazardních hrách v ustanovení § 65 odst. 1 výslovně stanovuje, že herním prostorem se rozumí pouze herna nebo kasino (k pojmu herna a kasino blíže viz výše). Zákon o hazardních hrách tedy podmiňuje



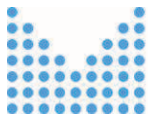
provozování rizikových hazardních her ve specializovaných herních prostorech se zajištěným dozorem a specifickými podmínkami (např. počet provozovaných herních pozic, monitorování jak v herně, tak i v kasinu, vedení denní evidence návštěvníků apod.). Ve vztahu k herním prostorům tak nově dochází k vypuštění tzv. zvláštního provozního režimu a ponechání pouze specializovaných heren a kasin.

Pokud jde o hernu a kasino, tak zákon o hazardních hrách současně za účelem dostatečné informovanosti potencionálních účastníků hazardní hry a důsledného rozlišení tohoto druhu podnikání stanovuje povinnost tyto herní prostory označit příslušným označením obsahujícím slovo „herna“ či „kasino“. V herně je možné provozovat pouze technickou hru. Herna představuje herní prostor s vyšší mírou hazardu a všech souvisejících negativních rizik a dopadů. Z uvedeného důvodu tak právní úprava obsažená v zákoně o hazardních hrách obsahuje řadu zákonných omezení, a to například ve formě minimálního počtu možných povolených herních pozic technické hry, které by mělo zapříčinit snížení celkového počtu heren.

Co se týká kasina, tak v kasinu se provozuje primárně živá hra. Společně s živou hrou může být v kasinu provozována i technická hra a bingo. Kasino představuje herní prostor s vysokou mírou společenských rizik, a to i v kontextu ostatních hazardních her. Z uvedeného důvodu tak právní úprava obsažená v zákoně o hazardních hrách obsahuje řadu zákonných omezení, a to ve formě minimálního počtu možných povolených herních pozic technické hry a v této návaznosti rovněž minimálního počtu hracích stolů aktivně zajišťujících nabídku živé hry (je tedy omezená i horní hranice, a to ve formě minimálního počtu hracích stolů aktivně zajišťujících nabídku živé hry a na tento počet navázaný omezený počet herních pozic technické hry). Zákon současně stanovuje povinnost umožnit po celou provozní dobu hru minimálně u tří hracích stolů živé hry, což má zabránit vzniku tzv. kvazikasin, kdy se jedná fakticky o hernu, avšak provozovanou pod označením kasino.

Účelem výše uvedených omezení je zmírnění, resp. eliminace a především předcházení případným negativním dopadům neodlučitelně spojených s provozem heren a kasin (např. zvýšená kriminalita, rušení nočního klidu, narušování běžného denního života, vyšší a častější možnost prohry, zadluženost aj.). Ve spojení s ostatními ustanoveními nového zákona o hazardních hrách je účelem, v duchu názorů Evropské unie a i Ústavního soudu České republiky (provozování hazardních her je stavěno na okraj běžné společnosti), rozumně regulovat výskyt a konečné umístění heren a kasin na území daných obcí, které doposud nepodléhalo řádné regulaci. Jak uvedl i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, *„je notorií, že hazardní 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. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým kódom 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“*. Stanovení limitů počtu herních pozic také zcela koreluje





se závěry odborných studií, v rámci nichž se dospělo k závěru, že škodlivá není koncentrace hazardních her, ale jejich dostupnost, tj. možnost navštívit hernu či kasino na každém rohu ulice.

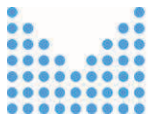
#### 4. poskytování jakýchkoli výhod účastníkovi hazardní hry

V ustanovení § 7 odst. 3 zákona o hazardních hrách je výslovně stanoveno, že „*v souvislosti s provozováním hazardní hry se provozovateli zakazuje poskytovat účastníkovi hazardní hry jakoukoli výhodu v podobě potravin, nápojů, tabákových výrobků nebo povzbuzujících látek.*“ Důvodem tohoto zákonem stanoveného zákazu je zejména, že jediným účelem uvedených výhod je pouze zvýšení počtu potencionálních účastníků hazardní hry a jejich celkových útrat v rámci účasti na hazardních hrách. Tedy jakýsi „bonus“, jež má další osoby nalákat ke hře, nebo osoby, již hrající, u dané hazardní hry udržet. Regulace v podobě zákazu jakýchkoliv výhod poskytovaných v souvislosti s hazardními hrami byla proto zákonem stanovena zejména z důvodu posílení ochrany účastníků hazardní hry, kdy právě tyto výhody jsou často primárním důvodem začít s účastí na hazardních hrách. Vzhledem k tomu, že je zákaz poskytování jakýchkoli výhod účastníkovi hazardní hry stanoven přímo zákonem, není již dle názoru Ministerstva vnitra prostor pro regulaci formou obecně závazné vyhlášky.

#### 5. zákaz účasti na hazardní hře osobě mladší 18 let

Zákon o hazardních hrách v ustanovení § 7 odst. 1 stanovuje, že „*provozovatel nesmí umožnit účast na hazardní hře osobě mladší 18 let.*“ Tím je naplněn jeden ze základních cílů nové právní úpravy obsažené v zákoně o hazardních hrách, jímž je právě ochrana osob mladších 18 let před negativními dopady hraní hazardních her například z důvodu snazšího vzniku závislostí. Neboť osoby mladší 18 let představují skupinu, která je velmi ohrožena negativními jevy a důsledky hazardních her. Shodně jako v ostatních právních předpisech, ve kterých se zamezuje prodeji výrobků s cílem snížení dopadů škod způsobených návykovými látkami, se hranice určuje věkem, nikoliv zletilostí. S tím souvisí i v ustanovení § 69 zákona o hazardních hrách stanovený zákaz vstupu do herny a kasina, kdy „*provozovatel nesmí umožnit vstup do herního prostoru osobě mladší 18 let.*“ Přičemž provozovatel je povinen tuto informaci, o zákazu účasti na hazardní hře osobám mladším 18 let, umístit na viditelném místě v herním prostoru, a to dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách.

Vzhledem k tomu, že je zákaz účasti na hazardní hře osobě mladší 18 let a zákaz vstupu této osoby do herního prostoru, včetně zveřejnění této informace na viditelném místě v herním prostoru, stanoven přímo zákonem, není třeba, a není ani prostor pro to, aby obce tuto problematiku upravovaly v obecně závazných vyhláškách o regulaci hazardních her.



## 6. udělování výjimek

Ministerstvo vnitra upozorňuje, že stanovení regulace provozu hazardních her a následné umožnění výjimek z této regulace, a to pouze na základě rozhodnutí orgánu obce (např. rady obce), je značně nekoncepční a není možné. V případě, že bude chtít obec upravit místa, na kterých je provoz hazardních her umožněn či naopak zakázán, musí tak vždy učinit obecně závaznou vyhláškou vydanou zastupitelstvem obce.

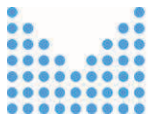
Jak vyplývá z obecné regulace hospodářského trhu a regulace provozování hazardních her (zejména na evropské úrovni), výkon podnikání v této oblasti musí být založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých okolnostech a všem subjektům musí být umožněn stejný a rovnoměrný přístup na trh.

## 7. informační povinnost provozovatele hazardních her, regulace reklamy na hazardní hry a úprava vnějšího vzhledu herního prostoru

Zákon o hazardních hrách v ustanovení § 66 ukládá provozovateli hazardních her povinnost umístit na viditelném místě v herním prostoru informace vztahující se zejména k identifikaci provozovatele a dalších nezbytných varování týkajících se hry. Herní prostor tak musí být vybaven zákonem předepsanými náležitostmi, kdy kromě označení a identifikace provozovatele herního prostoru se jedná o nástroje sloužící ke zmírnění či případné eliminaci negativních vlivů a skutečností souvisejících s provozováním hazardních her.

Současně zákon o hazardních hrách upravuje za účelem eliminace potencionálních negativních rizik vůči osobám, které se hazardních her primárně neúčastní, omezení týkající se venkovního vzhledu herního prostoru a možnosti nahlížení zvenku do těchto prostor. V ustanovení § 66 odst. 2 a 3 zákona o hazardních hrách je výslovně stanoveno, že *„Na budově nebo ve veřejně přístupné vnitřní části budovy, ve které se herní prostor nachází, nesmí být umístěna reklama, sdělení nebo jakékoli jiné formy propagace, zejména slovní, zvukové, pohyblivé, statické, světelné nebo grafické, na provozování hazardních her nebo získání výher. Výlohy, okna a vstupy do herního prostoru musí být zabezpečeny proti nahlížení do jejich vnitřních prostor.“*

Kromě zákona o hazardních hrách je regulace reklamy na hazardní hry upravena od 1. ledna 2017 i v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). V ustanovení § 5j odst. 1 až 3 je stanoveno, že: *„(1) Reklama na hazardní hru podněcující k účasti na hazardní hře nesmí obsahovat sdělení, z něhož lze nabýt dojmu, že účast na hazardní hře může být zdrojem finančních prostředků obdobným získávání příjmů ze závislé, samostatné nebo jiné obdobné činnosti. (2) Reklama na hazardní hru nesmí být zaměřena na osoby mladší 18 let, a to zejména v podobě zobrazení těchto osob nebo užitím prvků, prostředků nebo akcí, které takové osoby převážně oslovují. (3) Reklama na hazardní hru musí obsahovat sdělení o zákazu účasti osob mladších*



*18 let na hazardní hře a viditelné a zřetelné varování tohoto znění: "Ministerstvo financí varuje: Účastí na hazardní hře může vzniknout závislost!".*

Vzhledem k tomu, že propagace na regulaci reklamy, samotná regulace reklamy a úprava vnějšího vzhledu provozoven hazardních her je již upravena přímo na úrovni zákona, není již prostor pro regulaci formou obecně závazných vyhlášek obcí.

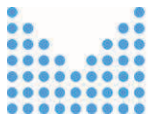
#### 8. identifikace návštěvníků hazardních her v herně a kasinu

S ohledem na společenskou nebezpečnost hazardních her provozovaných v herním prostoru zákon o hazardních hrách v ustanovení § 71 stanoví provozovateli povinnost provést identifikaci návštěvníka již při jeho vstupu do herny nebo kasina, ověřit jeho věk a ověřit, zda není zapsán v rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách. Dále je provozovatel povinen vést denní jmennou evidenci návštěvníků. Způsob provádění identifikace a uchovávání identifikačních údajů se řídí zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na regulaci dané problematiky na úrovni zákona již není prostor pro regulaci formou obecně závazných vyhlášek obcí.

#### 9. monitorování v herně a kasinu

Zákon o hazardních hrách zavádí povinnost, aby bylo kasino vybaveno monitorovacím zařízením umožňujícím monitorovat po celou provozní dobu v reálném čase celou plochu všech hracích stolů umístěných v kasinu, včetně celého ruletového kola a celého ruletového stolu, boxu pro dotování žetonů, boxu na peníze, boxu na spropitné, dále pokladnu, celý prostor kasina, který je využíván k provozování hazardních her tak, aby monitorování obsáhlo jednotlivé hrací stoly a prostory, kde dochází k operacím s peněžními prostředky, žetony, kartami, kostkami nebo jinými prostředky používanými k živé hře. V případě heren je rovněž zákonem o hazardních hrách stanovena povinnost vybavit hernu monitorovacím zařízením umožňujícím po celou provozní dobu v reálném čase monitorovat celý prostor herny, který je využíván k provozování hazardních her, zejména prostor, kde probíhá identifikace osob žádajících o registraci. Účelem tohoto opatření je zajištění kontroly plnění a dodržování zákonných podmínek, a to především s ohledem na skutečnost, že živá hra je realizována fyzickými osobami bez výraznější součinnosti s technickými zařízeními, tudíž zpětná kontrola je poměrně složitá a do značné míry neproveditelná. Neopomenutelným důvodem pro zavedení tohoto zákonného opatření je i skutečnost, že kasino představuje herní prostor, kde dochází k pohybu poměrně vysokých finančních prostředků.

Zákon o hazardních hrách současně specifikuje technické požadavky na záznam jako takový, a to z důvodu jeho následné použitelnosti v rámci kontrolní činnosti. Monitorovací zařízení a jeho záznamy slouží pro potřeby provozovatele, kontrolního orgánu a orgánů činných v trestním řízení, přičemž hlavními účely je zajištění



bezpečnostních zájmů a ochrana před negativními společenskými vlivy trestněprávního charakteru. Zákon o hazardních hrách dále ukládá provozovateli za účelem řádného plnění stanovených povinností povinnost každých 24 hodin ověřit funkčnost monitorovacího zařízení a oznámit místně příslušnému celnímu úřadu každou jeho případnou poruchu a termín jejího odstranění do 24 hodin od zjištění poruchy. V případě poruchy monitorovacího zařízení nesmí být na hracím stole, jehož monitorování se porucha týká, provozována živá hra. Dojde-li k poruše monitorovacího zařízení u pokladny, na vstupu nebo u všech hracích stolů nacházejících se v kasinu zároveň, musí být kasino až do doby opravy poruchy tohoto zařízení uzavřeno. Účelem tohoto opatření je nejen zajištění plnění zákonných povinností, ale i zamezení případného „zkreslování“ ekonomických výsledků. Současně musí být orgánu správního dozoru umožněn přístup do prostor, kde je umístěno monitorovací zařízení a pořízené záznamy v seznatelném formátu.

Lhůta pro uchovávání záznamů získaných při monitorování, včetně jejich zálohy, byla zákonem o hazardních hrách stanovena v délce 2 let, a to s ohledem na obecnou zákonnou promlčecí lhůtu k vydání plnění z titulu bezdůvodného obohacení.

Účelem těchto výše uvedených zákonných opatření je nejen zajištění plnění zákonných povinností, ale i zamezení případného „zkreslování“ ekonomických výsledků, ochrana hráčů, a to především před nepoctivým jednáním provozovatelů (např. v případě odepření nároku z výhry) a nezanedbatelným důvodem existence monitorování v prostředí provozování hazardních her je rovněž i ochrana mladistvých před jejich účastí na hře, a následná možnost kontroly dodržení opatření proti účasti mladistvých na hře ze strany jednotlivých provozovatelů.

S ohledem na zákonnou úpravu monitorování v herně či kasinu není dle názoru Ministerstva vnitra již prostor pro regulaci této problematiky formou obecně závazných vyhlášek.

### c) Podmínky stanovení rozsahu regulace

V souvislosti s určením míst „vyhrazených“ k provozování hazardních her Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku města Františkovy Lázně (sp. zn. Pl. ÚS 56/10), která umožnila provoz „hazardu“ pouze na jednom jediném místě ve městě, a to v kasinu. Ústavní soud byl v tomto případě konfrontován s otázkou, zda je přípustné, aby obecně závazná vyhláška upravila práva a povinnosti v podstatě přesně individualizovaného subjektu, což je typické pro akty aplikace práva a nikoliv pro právní předpisy. Ústavní soud možnost **individualizované regulace**<sup>11</sup> nevyloučil, přičemž uvedl, že požadavek obecnosti regulace je ve vztahu k obecně závazným vyhláškám nutno 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.“** V případě obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, která povolila provoz hazardních her pouze v kasinu, Ústavní

<sup>11</sup> „Individualizovaná regulace“ zní např.: „Živou hru lze provozovat v ulici Masarykova č. p. 50 a na Horním náměstí č. p. 20.“ Naproti tomu „obecná regulace“ zní např.: „Živou hru lze provozovat v ulici Masarykova a na Horním náměstí.“



soud seznal, že individualizace není výrazem libovůle ani nepřipustné diskriminace, ale naopak ji považoval 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.<sup>12</sup> V tomto případě lze odkázat také na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, ze které vyplývá, že aby byl režim předchozího správního povolení přípustný, přestože se od základní svobody odchyluje, musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně.

Současně Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu dodal, že dalším relevantním důvodem požadavku obecnosti právní normy je 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. Tak tomu však v tomto případě není. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 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 nezavazuje soudního 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 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...“

Vzhledem k výše uvedenému lze proto uvést následující:

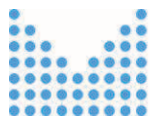
#### 1. provoz hazardních her pouze na vybraných místech v obci

V případě, že bude obec regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz hazardních her na vybraných místech v obci, je třeba, a to i v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie, před vydáním obecně závazné vyhlášky posoudit vhodnost a rozumnost takové regulace, a to zejména s ohledem na princip proporcionality, tj. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním podmínkám, je v souladu s principem nediskriminace provozovatelů a zákonem o ochraně hospodářské soutěže.

Jestliže obecně závazná vyhláška vymezí možnost provozovat hazardní hry pouze na určitých místech nebo naopak zakáže jejich provoz na některých vybraných místech, stejně jako pokud reguluje pouze některé druhy hazardních her, hrozí, že ti

<sup>12</sup> Jako legitimní zdůvodnění individualizované regulace Ústavní soud dále v případě obecně závazné vyhlášky města Kladna (sp. zn. Pl. ÚS 22/11) připustil např. kritérium „předchozího porušování právních předpisů při provozování výherních hracích přístrojů.“ Město Kladno podle tohoto kritéria vybralo lokality, v nichž nebyly porušovány právní předpisy při provozu některých her a pouze v těchto lokalitách provoz hazardních her umožnilo.





provozovatelé, kteří budou moci na základě obecně závazné vyhlášky své podnikání nadále provozovat, budou oproti ostatním provozovatelům zvýhodněni.

K dané problematice vydal své stanovisko i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který upozornil, že v případě regulace provozování hazardních her je třeba, aby obec před vydáním obecně závazné vyhlášky vždy stanovila dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba 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 obec oprávněna sledovat (např. zajištění veřejného pořádku, zákaz provozu loterií v historickém centru obce apod.). Pravidla by také měla stanovovat kritéria (mantinely), dle kterých bude obec jednotlivé provozovny vybírat. Tato kritéria by měla vycházet především ze znalosti místních poměrů v obci (ve kterých provozovnách dochází k narušování veřejného pořádku apod.).

## 2. vymezení míst formou adres či názvů konkrétních provozoven

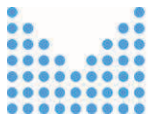
Vzhledem k výše uvedenému se proto nejvíce jako vhodné vymezovat v obecně závazné vyhlášce místa s uvedením konkrétních adres (ulice s číslem popisným) nebo názvu provozoven, neboť z takového výčtu by nebylo možno ověřit, zda obec při určení těchto míst nepostupovala v rozporu se zásadou nediskriminace a zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Pokud i přesto obec zvolí tuto variantu regulace, je nutno upozornit, že by obec měla před vydáním obecně závazné vyhlášky prověřit, zda daná provozovna (budova) není chráněnou budovou, v níž je provoz hazardních her zakázán, a to s ohledem na ustanovení § 13 zákona o hazardních hrách.<sup>13</sup>

## 3. prostory, ve kterých nesmí být provozovány hazardní hry

Pokud jde o ustanovení § 13 zákona o hazardních hrách, tak prostory, resp. tzv. chráněné budovy, v nichž nesmí být provozování hazardních her z důvodu ochrany před negativními vlivy a dopady s takovým provozováním souvisejícími povoleno, tak zákon obsahuje jejich explicitní výčet. Přičemž se jedná o prostory, u nichž je s přihlédnutím k ochraně osob v jejich blízkosti se běžně pohybujících nutno zajistit větší ochranu a eliminovat u nich výskyt zdroje potencionálních nechtěných a negativních vlivů a dopadů. Ve velké míře se cílí právě na ochranu osob, jež jsou náchylnější ke vzniku závislostí, jako jsou děti či osoby v tíživé sociální situaci.

---

<sup>13</sup> V ustanovení § 13 odst. 1 a 2 zákona o hazardních hrách je stanoveno, že: „Hazardní hry nesmí být provozovány ve škole a školském zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízení sociálních služeb, zdravotnickém zařízení poskytujícím ambulantní, jednodenní nebo lůžkovou péči, v prostoru sloužícím církvi nebo náboženské společnosti a v zařízení složky integrovaného záchranného sboru; Kursová sázka a totalizátorová hra nesmí být provozovány v prostorech uvedených v odstavci 1 a v prostoru sloužícím orgánu veřejné moci.“



#### 4. časová regulace provozování hazardních her

Varianta, kdy je obecně závaznou vyhláškou stanoveno, v jakém čase lze hazardní hry provozovat, nebo v jakém čase je jejich provozování zakázáno, je z pohledu principu nediskriminace a ochrany hospodářské soutěže nejvhodnější, neboť touto regulací dochází k omezení všech provozovatelů stejným způsobem. I zde je však třeba dbát na to, aby časové omezení provozu hazardních her bylo přiměřené místním podmínkám a opíralo se o racionální důvody (např. zákaz provozu hazardních her po 22. hodině z důvodu ochrany nočního klidu apod.).

#### 5. princip proporcionality

I přes to, že zákon nevylučuje možnost obce zakázat provozování některých, zákonem stanovených, hazardních her na celém území obce (bylo-li by to např. odůvodněno škodlivostí účasti na takových hazardních hrách a masovým rozšířením takového jevu v obci), je nezbytné, aby obec vždy zvažovala, zda jí zvolená regulace naplňuje princip proporcionality, neboli zda je míra omezení přiměřená konkrétním místním podmínkám. Jinými slovy řečeno, možnost obcí uložit absolutní zákaz provozování hazardních her neznamena rezignaci na princip proporcionality, obce by tedy měly zvažovat, zda rozsah jimi zvoleného omezení je přiměřený.

**Ministerstvo vnitra proto obcím doporučuje, aby kritéria, na základě kterých obec přistoupila k regulaci hazardních her, byla uvedena přímo v obecně závazné vyhlášce, popř. byla součástí usnesení, kterým zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhlášku schválilo, nebo přílohou zápisu ze zasedání zastupitelstva obce jako důvodová zpráva k obecně závazné vyhlášce.**

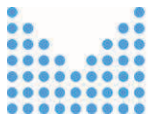
#### **d) Informační povinnost vůči Ministerstvu financí**

Zákon o hazardních hrách ukládá v ustanovení § 12 odst. 2 obcím povinnost zaslat Ministerstvu financí bez zbytečného odkladu obecně závaznou vyhlášku přijatou podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, nejpozději však do 5 kalendářních dnů ode dne jejího vyhlášení. Tím pochopitelně není dotčena povinnost zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra dle ustanovení § 12 odst. 6 zákona o obcích.

Vzhledem k výše uvedenému doporučujeme, aby součástí obecně závazné vyhlášky zasílané Ministerstvu vnitra a Ministerstvu financí, byla příp. i kopie usnesení zastupitelstva obce či důvodové zprávy, jestliže kritéria regulace hazardních her obsahují.

#### **e) Otázka zrušení povolení vydaných před účinností obecně závazné vyhlášky**

V případě povolení k provozování hazardních her vydaných před účinností obecně závazné vyhlášky připomínáme, že z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava)

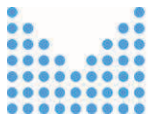


vyplývá, že zrušení již vydaných povolení není záležitostí samosprávy (tj. obecně závazné vyhlášky). Ústavní soud upozornil, že „*nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, upravuje buď správní řád (zejména ustanovení § 94 a násl. upravující tzv. přezkumné řízení), nebo spíše též samotný zákon o loteriích, který v ustanovení § 43 odst. 1 stanoví povinnost 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.*“ Správní orgán, který provozování herního zařízení povolil, pak musí, jak konstatoval Ústavní soud, v konkrétních případech a s ohledem na *další ústavně vymezené principy* posoudit, zda existence obecně závazné vyhlášky je důvodem pro zrušení příslušných povolení.<sup>14</sup>

Danou problematikou se zabýval i Ústavní soud ve svém dalším nálezu, a to nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (Kladno), ve kterém judikoval, že „*je na Ministerstvu financí, aby zajistilo respekt k této obecní regulaci prostřednictvím nástrojů, které mu uděluje správní řád a samotný loterijní zákon v ust. § 43 odst. 1, jež stanoví povinnost 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. Pokud však Ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu. Přičemž v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.*“ Obdobně Ústavní soud konstatoval i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) „*Provozovatelé - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek).*“

Kromě Ústavního soudu se problematikou rušení povolení k provozování hazardních her zabýval i Nejvyšší správní soud, který v rozsudku sp. zn. 6 As 285/2014-32 uvedl, že „*Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy,*

<sup>14</sup> K provozovatelům, kteří disponují platnými rozhodnutími Ministerstva financí vydanými před účinností obecně závazné vyhlášky, Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/11) uvedl, že obec není oprávněna nerespektování obecně závazné vyhlášky sankcionovat vůči provozovatelům, neboť ti jednají v důvěře v existující a dosud platné akty státu (rozhodnutí o povolení vydaná Ministerstvem financí). Pokud však Ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, porušuje tím ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu. V těchto řízeních bude dle Ústavního soudu třeba existenci povolení posoudit i s ohledem na další ústavně vymezené principy, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.



*ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje.“ Jak vyplývá i z komentáře rozsudku soudce zpravodaje Nejvyššího správního soudu „Ministerstvo financí nesmí ignorovat zákaz provozování hazardních her, který na svém území stanoví obec obecně závaznou vyhláškou. Provozovatelé hazardních her přitom museli s případným zrušením již udělených povolení počítat, neboť § 43 odst. 1 loterijního zákona, který to umožňuje, byl v zákoně obsažen po celou dobu jeho platnosti. Patří to k rizikům podnikání v tomto oboru.“*

I když se výše uvedené závěry vztahují k zákonu o loteriích, který byl zákonem o hazardních hrách zrušen, lze je aplikovat i nadále, neboť zákon o hazardních hrách obsahuje obdobné ustanovení, jako bylo ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích<sup>15</sup>.

Nad to je nutno uvést, že Ministerstvo financí bude nadále postupovat dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích a zahajovat správní řízení o zrušení jím vydaných povolení dle zákona o loteriích, která budou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Důvodem je skutečnost, že se jedná o povolení, která byla vydána Ministerstvem financí dle zákona o loteriích, a jejichž platnost je stanovena například až do roku 2019. Pouze Ministerstvo financí je tak oprávněno vést správní řízení o zrušení těchto povolení.

#### **f) Přejídná ustanovení**

Ministerstvo vnitra při stanovení účinnosti obecně závazné vyhlášky doporučuje zohledňovat existenci již platně vydaných povolení k provozování hazardních her a zařadit do textu obecně závazné vyhlášky přejídná ustanovení. Případné stanovení účinnosti obecně závazné vyhlášky bez přejídného ustanovení by totiž mohlo zapříčinit vyvolání soudního sporu ze strany provozovatele, kterému bylo na základě obecně závazné vyhlášky „předčasně“ zrušeno vydané povolení bez toho, aniž by byly např. vzaty v potaz náklady, které pro provoz hazardních her vynaložil. Ze strany obce však lze stanovení účinnosti bez přejídného ustanovení akceptovat v případech, kdy je provozem hazardních her narušován veřejný pořádek. Doporučujeme tedy proto obcím do textu obecně závazné vyhlášky zařadit **přejídná ustanovení**,<sup>16</sup> které by aplikaci obecně závazné vyhlášky na tyto případy (dočasně) vylučovalo.

<sup>15</sup> § 103 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách („Obecní úřad zruší povolení k umístění herního prostoru z moci úřední, přestane-li provozovatel splňovat podmínky stanovené tímto zákonem pro vydání povolení k umístění herního prostoru a nelze-li postupovat podle odstavce 1.“) ve spojení s § 98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách („Obecní úřad vydá povolení k umístění herního prostoru, nebude-li umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce.“).

<sup>16</sup> Příklad takového přejídného ustanovení omezeného například na technickou hru může znít: „Technickou hru lze provozovat nejdéle do doby platnosti vydaného povolení.“



V případě, že bude obec přechodné ustanovení vymezovat pouze pro určitý druh hazardních her, měla by tak činit nediskriminačně a s ohledem na shora uvedené být schopna takové vymezení zdůvodnit.

#### **g) Účinnost vyhlášky**

S aplikací obecně závazné vyhlášky v rámci povolovacích řízení souvisí doporučení týkající se **stanovení účinnosti obecně závazné vyhlášky**.

Vzhledem k tomu, že zákon o hazardních hrách nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2017, mohou obce stanovit účinnost obecně závazných vyhlášek o regulaci provozování některých hazardních her nejdříve tímto dnem, tedy nejdříve dnem 1. ledna 2017.

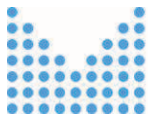
Ministerstvo vnitra v této souvislosti upozorňuje především na problematiku užití ustanovení § 12 odst. 2 věty druhé zákona o obcích, které umožňuje, aby právní předpis obce nabyl účinnosti již dnem vyhlášení, a to v případě naléhavého obecného zájmu. Přestože ze zákona nevyplyvá obci povinnost nijak v obecně závazné vyhlášce zdůvodňovat tento naléhavý obecný zájem, je nutno vzít v potaz, že se jedná o zcela výjimečný institut, jímž de facto dochází k vyloučení legisvakantní lhůty – tj. období mezi platností a účinností právního předpisu, které má sloužit pro seznámení se adresáta s tímto právním předpisem. Tímto problémem se zabýval ve své judikatuře i Ústavní soud (sp. zn. Pl. ÚS 22/11), který uvedl, že zkrácení zákonné legisvakantní lhůty je opatřením výjimečným, pro jehož užití by měla mít obec skutečně naléhavý a legitimní důvod, který by měl být uveden v důvodové zprávě nebo usnesení zastupitelstva.

#### **h) Obecně závazné vyhlášky vydané dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích**

Zákon o hazardních hrách v přechodném ustanovení, konkrétně v ustanovení § 138 odst. 2, výslovně stanovuje, že „*obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se považují za obecně závazné vyhlášky vydané podle § 12.*“ Zákon o hazardních hrách tedy přímo stanovuje, že stávající obecně závazné vyhlášky vydané dle zákona o loteriích se ode dne nabytí jeho účinnosti považují za obecně závazné vyhlášky vydané dle tohoto nového zákona a jsou tak aplikovatelné na správní řízení o vydání povolení k umístění herního prostoru vedená obcemi dle zákona o hazardních hrách.

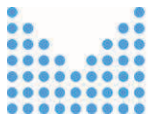
**Právní úprava obsažená v tomto novém zákoně o hazardních hrách je tedy navržena tak, aby nabytím jeho účinnosti nedošlo k ukončení platnosti, ani účinnosti, stávajících obecně závazných vyhlášek obcí o regulaci loterií; ty budou i nadále platnými a účinnými právními předpisy obcí. I přes tento závěr však není dle názoru Ministerstva vnitra vyloučeno, že v některých**





případech nebudou tyto stávající obecně závazné vyhlášky v souladu se zákonem o hazardních hrách a bude je třeba s ohledem na novou právní úpravu upravit. Konkrétně se bude například jednat o následující případy obecně závazných vyhlášek, které:

- nebudou zohledňovat zákonem o hazardních hrách stanovené časové rozmezí (od 3.00 do 10.00 hodin), ve kterém nesmí být herny v provozu (v obecně závazné vyhlášce bude např. uvedeno, že herna je v provozu od 22.00 do 6.00 hodin, v takovém případě bude časové rozmezí stanovené obecně závaznou vyhláškou v části od 3.00 do 6.00 hodin v rozporu se zákonem o hazardních hrách);
- budou umožňovat provoz hazardních her i v jiném herním prostoru než je herna či kasino, a to např. v pohostinském zařízení (s výjimkou turnajů malého rozsahu, které nelze provozovat ani v herně, ani v kasinu);
- budou v herně v rozporu se zákonem o hazardních hrách umožňovat provoz i jiné než jen technické hry;
- budou v rozporu se zákonem o hazardních hrách regulovat počet herních pozic technické hry v herně (dle zákona o hazardních hrách lze v herně provozovat nejméně 15 povolených herních pozic technické hry);
- budou odlišně od zákona o hazardních hrách upravovat vnější vzhled herního prostoru nebo reklamu na hazardní hry, např. v obecně závazné vyhlášce bude nad rámec zákona o hazardních hrách stanovena velikost písma označení herny či kasina;
- budou odlišně od zákona o hazardních hrách upravovat monitorování v herně či kasinu, např. bude odlišně od zákona o hazardních hrách stanovena doba pro uchovávání záznamu pořízeného monitorovacím zařízením (zákonem stanovená doba je 2 roky) nebo bude stanoveno, že herna nemusí být vybavena monitorovacím zařízením;
- budou umožňovat provoz hazardních her pouze v kasinu, a to z důvodu, že kasino má oproti herně přísnější režim stanovený zákonem – vzhledem k tomu, že zákon o hazardních hrách na rozdíl od zákona o loteriích již stanovuje zcela stejné požadavky ohledně monitorování, identifikace návštěvníků provozoven hazardních her, vnějšího vzhledu provozoven apod., jak pro hernu, tak i pro kasino, tedy s účinností zákona o hazardních hrách platí stejně přísný režim jak pro hernu,



**tak i pro kasino, tak tento důvod (přísnější režim kasina) dle nového zákona o hazardních hrách sám o sobě již neobstojí.**

Vzhledem k tomu, že pravidla týkající se herního prostoru obsažená v zákoně o hazardních hrách se budou vztahovat až na herní prostory povolené podle zákona o hazardních hrách, lze akceptovat, pokud obec v rámci regulace v obecně závazné vyhlášce stanoví podmínky pro provozování loterií a jiných podobných her povolených podle zákona o loteriích. Toto lze v obecně závazné vyhlášce ošetřit formou přechodného ustanovení, které stanoví, že předmětná regulace se nevztahuje na herní prostory povolené podle zákona o hazardních hrách.

Závěrem Ministerstvo vnitra obce upozorňuje na skutečnost, že nový zákon o hazardních hrách obsahuje celou řadu podmínek a povinností upravujících samotný provoz herních prostorů (např. provozní dobu herny, počet herních zařízení na hernu a kasino, vzhled provozovny, reklamu na hazardní hry aj.), které původní zákon o loteriích postrádal. Vzhledem k tomu, že např. vzhled provozovny, reklamu na hazardní hry, monitorování heren a kasin a další, již reguluje samotný zákon o hazardních hrách, nemohou obce tyto oblasti v rámci obecně závazných vyhlášek regulujících hazardní hry upravovat odlišně od zákonné úpravy. Z uvedeného důvodu tak není již nutnost, aby obce vydávaly obecně závazné vyhlášky suplující chybějící zákonnou úpravu.

- tento materiál popisuje právní stav ke dni zpracování
- právní názor uvedený v tomto materiálu není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze soud

---

Zpracováno k datu: 1. září 2016

Zpracoval: Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, ve spolupráci s Ministerstvem financí, odborem Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi

---