

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Úskalí regulace hazardu na území obce

Ing. Miroslav Veselý



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Právní úprava regulace sázkových her a loterií

Obce mohou regulovat loterie a jiné podobné hry svými obecně závaznými vyhláškami na základě:

- ustanovení **§ 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „zákon o loteriích“).



Právní úprava regulace sázkových her a loterií

Obce mohou regulovat loterie a jiné podobné 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



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

- ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích:

Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Předmět regulace

- zákon o loteriích vymezuje druhy sázkových her, loterií a jiných podobných her, které může obec regulovat svou obecně závaznou vyhláškou.
- jedná se o taxativní (úplný) výčet
- obec „není povinna“ regulovat veškeré v § 50 odst. 4 zákona o loteriích uvedené druhy sázkových her, ale může si sama dle svých místních podmínek zvolit, který typ loterií hodlá na svém území limitovat.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Předmět regulace

- rozsah regulovaných druhů sázkových her musí být v obecně závazné vyhlášce řádně vymezen, a to nejlépe přímo v samotném článku obecně závazné vyhlášky.
- vymezení předmětu regulace je zásadní jak pro povolovací řízení, tj. zejména pro obecní úřad a MF, která vydávají povolení k provozu určitých druhů loterií, tak i pro případná sankční řízení vedená pro porušení obecně závazné vyhlášky.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Předmět regulace

- v případě regulace pouze některých vybraných druhů loterií a jiných podobných her, měla by před samotným vydáním obecně závazné vyhlášky tuto regulaci zvážit.
- „Výběr“ regulovaných druhů loterií a jiných podobných her by se tak měl opírat o racionální a nediskriminační důvody.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Předmět regulace – příklad

- Obecně závazná vyhláška např. omezí časově jen provoz výherních hracích přístrojů dle § 2 písm. e) a sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému dle písm. l) zákona o loteriích, jelikož tyto jsou na území obce nejvíce rozšířené a při jejich provozování dochází nejčastěji k narušování veřejného pořádku.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Předmět regulace – příklad

Upozornění:

- 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.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Předmět regulace – příklad

Upozornění:

- pokud docházelo na území obce k narušování veřejného pořádku v souvislosti s určitou provozovnou (herna, bar apod.) ve vlastnictví konkrétního provozovatele, nemusí k narušování veřejného pořádku docházet i v případě pokud je daná provozovna ve vlastnictví jiného provozovatele.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Předmět regulace – příklad

Upozornění:

- 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 (*např. ukládání sankcí za přestupky proti veřejnému pořádku dle § 47 zákona o přestupcích.*



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Rozsah regulace

- úplný zákaz x regulace
- územní x časová regulace
- pozitivní x negativní vymezení
- kombinace zvolených způsobů regulace



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Rozsah regulace

uplatnění regulace pouze na některých místech
= nezbytnost specifikace těchto míst:

- zakreslením do mapy (přílohy obecně závazné vyhlášky).
- názvem ulic
- názvem městské části/obvodu
- jiným jednoznačným způsobem



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

individualizovaná regulace

- provoz „hazardu“ pouze na jednom jediném místě ve městě - Nález Ústavního soudu k OZV města Františkovy Lázně (Pl. ÚS 56/10)
- řešení otázky přípustnosti, aby vyhláška upravila práva a povinnosti v podstatě přesně individualizovaného subjektu, což je typické pro akty aplikace práva a nikoliv pro právní předpisy.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

individualizovaná regulace

- Ústavní soud možnost **individualizované regulace** 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.“



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

individualizovaná regulace

- v případě obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, která povolila provoz sázkových her pouze v kasinu, Ústavní soud seznal, že individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné 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 sázkových her soustředí pouze a výlučně tam.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

individualizovaná regulace

judikatura Evropského soudního dvora:

- 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 určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

individualizovaná regulace

- možnost **domoci se přímé soudní ochrany.**
- *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 bojovat proti rozhodnutí ministerstva financí.*



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

individualizovaná regulace

- *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...“*



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

pravidla pro obecní normotvorbu

! před vydáním obecně závazné vyhlášky !

- posouzení vhodnosti a rozumnosti regulace
- dodržení principu proporcionality, tj. zda míra omezení je přiměřená konkrétním podmínkám
- soulad s principem nediskriminace provozovatelů
- soulad se zákonem na ochranu hospodářské soutěže.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

pravidla pro obecní normotvorbu

- jestliže vyhláška vymezení možnost provozovat loterie a jiné podobné hry **pouze na určitých místech** nebo naopak zakáže jejich provoz na některých vybraných místech, stejně jako pokud reguluje pouze některé druhy loterií a jiných podobných her, hrozí, že ti provozovatelé, kteří budou moci na základě obecně závazné vyhlášky své podnikání nadále provozovat, budou oproti ostatním provozovatelům zvýhodnění.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

pravidla pro obecní normotvorbu

Stanovisko Úřadu na ochranu hospodářské soutěže

- v případě regulace provozování loterií a jiných podobných 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.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

pravidla pro obecní normotvorbu

Stanovisko Úřadu na ochranu hospodářské soutěže

- 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.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

pravidla pro obecní normotvorbu

Stanovisko Úřadu na ochranu hospodářské soutěže

- kritéria by měla vycházet především ze znalosti místních poměrů v obci (ve kterých provozovnách dochází k narušování veřejného pořádku apod.).



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

pravidla pro obecní normotvorbu

Doporučení: nevymezovat 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 na ochranu hospodářské soutěže.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

pravidla pro obecní normotvorbu

Doporučení: 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 loterií a jiných podobných her v souladu s ust. § 50 odst. 5 loterního zákona zakázán.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

časové omezení sázkových her

- z pohledu principu nediskriminace a ochrany hospodářské soutěže nejvhodnější
- regulací dochází k omezení všech provozovatelů sázkových her a loterií stejným způsobem.
- musí být přiměřené místním podmínkám a opírat se o racionální důvody (*např. zákaz provozu loterií a jiných podobných her po 22 hodině z důvodu ochrany nočního klidu apod.*)



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

úplný zákaz provozování sázkových her

- ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích umožňuje obcím zakázat provozování některých sázkových her na celém území obce (*bylo-li by to např. odůvodněno škodlivostí účasti na takových loteriích 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.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

úplný zákaz provozování sázkových her

- možnost obcí uložit absolutní zákaz provozování loterií uvedených v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neznamena rezignaci na princip proporcionality.
- i za stávajícího znění zákonného zmocnění jsou obce nadále povinny zvažovat, zda rozsah jimi zvoleného omezení je přiměřený.



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Doporučení:

kritéria, na základě kterých obec přistoupila k regulaci loterií a jiných podobných her, uvádět:

- **přímo v obecně závazné vyhlášce, nebo**
- **v usnesení, kterým zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhlášku schválilo, nebo**
- **v příloze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce jako důvodová zpráva k obecně závazné vyhlášce.**



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

přechodná ustanovení

- obecně závaznou vyhláškou by nemělo docházet k omezení dosud vydaných povolení (obec by měla umožnit, aby byly provozovány výherní hrací přístroje po dobu, na kterou byla vydána příslušná povolení).

Doporučení: zařadit do textu obecně závazné vyhlášky **přechodné ustanovení**, které by aplikaci vyhlášky na tyto případy (dočasně) vylučovalo



Regulace dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích

přechodná ustanovení

- pokud obec bude přechodné ustanovení vymezovat pouze pro určitý druh loterií či jiných podobných her, měla by tak činit nediskriminačně a s ohledem na shora uvedené být schopna takové vymezení zdůvodnit.



Informační povinnost obcí vůči Ministerstvu financí

- **povinnost informovat Ministerstvo financí** o přijetí obecně závazné vyhlášky do 15 dnů od jejího schválení zastupitelstvem obce (§ 50 odst. 7 zákona o loteriích)
- povinnost zaslat obecně závaznou vyhlášku **Ministerstvu vnitra** (§ 12 odst. 6 zákona o obcích)



Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Náměstí Hrdinů 3
140 21 Praha 4

Telefon: 974 816 411
974 816 429

Fax: 974 816 816

E-mail: odbordk@mvcz.cz

Web: www.mvcz.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly