

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Kristýna Rozehnalová**

**Pravomoc obcí v České republice regulovat loterie  
a jiné podobné hry**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2016**

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní moc obcí v České republice regulovat loterie a jiné podobné hry vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 14. března 2016

.....  
Kristýna Rozehnalová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych velmi ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce paní JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odborné vedení, cenné připomínky, vstřícnost, ochotu a trpělivost.

Dále bych chtěla poděkovat panu Mgr. Radimu Němečkovi za námět k tématu této diplomové práce.

Upřímné poděkování patří rovněž všem, kteří mě v průběhu studia podporovali.

## Seznam použitých zkratek

Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	Listina základních práv a svobod
Zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
ZOL	zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
ZHH	zákon o hazardních hrách
Dodatkový protokol	Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášený pod č. 209/1992 Sb.
LZP EU	Listina základních práv Evropské unie
Přechodné ustanovení	ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
OZV	obecně závazná vyhláška
Loterie	loterie a jiné podobné hry (ve smyslu § 50 odst. 4 ZOL)
Ministerstvo	Ministerstvo financí ČR
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Nález Fr. Lázně	nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10
Nález Chrastava	nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10
EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
NSS	Nejvyšší správní soud
IVT	interaktivní videoloterní terminály
VHP	výherní hrací přístroje

# Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Právní zakotvení pravomoci obcí regulovat loterie a jiné podobné hry</b> .....	<b>9</b>
1.1 Ústavně zaručené právo obcí na samosprávu.....	10
1.2 Zákon o loteriích a jiných podobných hrách.....	14
<b>2 Střet práva obcí regulovat loterie s jinými právy a právními principy</b> .....	<b>18</b>
2.1 Střet práva obcí regulovat loterie a práv provozovatelů zaručených LZPS.....	18
2.2 Střet práva obcí regulovat loterie s právem pokojně užívat svůj majetek dle Dodatkového protokolu.....	20
2.3 Střet práva obcí regulovat loterie s právy zakotvenými v LZP EU .....	21
2.4 Střet práva obcí regulovat loterie s právními principy .....	22
2.4.1 Princip právního státu.....	22
2.4.2 Princip právní jistoty .....	23
2.4.3 Princip legitimního očekávání .....	25
2.5 Test proporcionality .....	32
<b>3 Návrh zákona o hazardních hrách</b> .....	<b>35</b>
3.1 Povolovací řízení.....	36
3.1.1 Základní povolení .....	38
3.1.2 Povolení k umístění herního prostoru.....	40
3.2 Obecně závazné vyhlášky .....	41
<b>Závěr</b> .....	<b>44</b>
<b>Bibliografie</b> .....	<b>48</b>
Monografie .....	48
Články z odborných časopisů.....	48
Internetové zdroje.....	48
Legislativní akty .....	50
Soudní rozhodnutí .....	51
<b>Shrnutí</b> .....	<b>53</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>53</b>
<b>Seznam klíčových slov</b> .....	<b>54</b>
<b>Keyword list</b> .....	<b>54</b>

## Úvod

Toto téma diplomové práce jsem si vybrala, protože je velmi aktuální a problémy, které mohou nastat v souvislosti s pravomocí obcí regulovat loterie a jiné podobné hry, nejsou v odborné literatuře dostatečně reflektovány. Jedná se o problematiku, jež je v současné době hojně řešena v rámci správních i soudních řízení.

Cílem mé diplomové práce je analyzovat pravomoc obcí v České republice regulovat loterie a jiné podobné hry, zejména s ohledem na kritéria regulace, transparentnost regulace a jejím souladem s právy uvedenými v Listině základních práv a svobod, dále s právem pokojně užívat svůj majetek, které je zaručeno Dodatkovým protokolem k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, s právy zakotvenými v Listině základních práv Evropské Unie a s právními principy.

V celé práci se zabývám pravomocí obcí pouze v podobě obecně závazných vyhlášek. Diplomová práce je psána podle právního stavu ke dni 27. ledna 2016.

Hlavní otázka, kterou jsem si při vypracování této práce položila, zní: Jaký je rozsah pravomoci obcí regulovat loterie a jiné podobné hry? K jejímu zodpovězení jsem si musela klást dílčí otázky. Jaká kritéria musí brát obec v úvahu při vydávání OZV? Jaké dopady má vydání OZV na provozovatele loterií? S jakými právy provozovatelů loterií se vydávání regulačních OZV střetává? Jak jsou tyto střety řešeny? Jaké důsledky může mít přijetí plánované právní úpravy?

Diplomová práce je ze strukturálního hlediska členěna na tři kapitoly. Nejdříve se zaměřím na právní zakotvení pravomoci obcí regulovat loterie a jiné podobné hry. Pro pochopení komplikovanosti samotného institutu OZV, považuji za nutné v první části této kapitoly popsat vývoj nahlížení Ústavního soudu na ukládání povinností jednotlivcům prostřednictvím OZV. Tento popis pomůže vykreslit historickou nestálost názoru Ústavního soudu v této problematice. Nicméně hlavním účelem této kapitoly je rozebrat současné zakotvení pravomoci obcí prostřednictvím OZV regulovat oblast loterií, což činím ve druhé části této kapitoly.

Druhá kapitola je rozdělena do pěti částí, ve kterých se budu postupně věnovat střetu ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu, jehož součástí je pravomoc obcí vydávat OZV,

- s právy zaručenými LZPS – právo na vlastnictví, právo svobodně podnikat,
- s právem pokojně užívat svůj majetek, které je zakotveno v Dodatkovém protokolu,
- s právy zakotvenými v LZP EU,

- s právními principy – zejm. principem právní jistoty a legitimního očekávání.

Toto dělení jsem zvolila dle zdrojů, z nichž pramení práva, se kterými se může právo obcí na samosprávu dostat do konfliktu. V poslední části této kapitoly provedu test proporcionality, ve kterém zvážím střet práv provozovatelů a práva obcí na samosprávu.

Ve třetí kapitole rozeberu připravovaný zákon o hazardních hrách. Zaměřím se na možné problémy související s novou právní úpravou a její případné dopady. Tento nový zákon výrazně posiluje postavení obcí v povolovacím procesu hazardních her. Zároveň by měl tento zákon znamenat změnu ve vnímání institutu OZV jakožto prostředku obcí k omezování či zákazu hazardních her.

Jak jsem již výše uvedla, téma pravomoci obcí regulovat loterie a jiné podobné hry nebylo doposud v odborné literatuře takto komplexně zpracováno, v čemž vidím hlavní přínos této práce. Pokud jde o zdroje, které jsem využila pro svoji práci, lze říct, že ucelená publikace o tomto tématu neexistuje. Proto jsem musela využít velkou škálu zdrojů, přičemž by se zdroje daly rozdělit podle využití v jednotlivých kapitolách.

V první kapitole jsem čerpala hlavně z monografií (učebnice, komentář), nálezů Ústavního soudu, Ústavy, LZPS, ZOL, ale také odborných článků a využila jsem i internetových zdrojů. Prameny pro tuto kapitolu byly dobře dohledatelné, problematika OZV byla rozebírána jak Ústavním soudem, tak odbornou veřejností.

Druhá kapitola je založena na nálezech Ústavního soudu, ale také na rozsudcích NSS a použila jsem i rozhodnutí Soudního dvora EU. Hojně jsem čerpala z internetových zdrojů.

Vzhledem ke skutečnosti, že třetí kapitola pojednává o připravované právní úpravě, měla jsem v této části k dispozici nejméně zdrojů. Většinou jsem vycházela z návrhu zákona o hazardních hrách a důvodové zprávy k tomuto zákonu. Internetové zdroje nebyly pro účely této práce použitelné, jelikož většinou hovoří o celkových změnách, které má nový zákon přinést, a nezabývají se problematikou do hloubky. Monografie ani odborné články na tuto problematiku v době psaní práce nezareagovaly. Proto je v této části práce množství zdrojů velmi omezené.

V celé práci je použita zejm. metoda analytická, která se používá k provedení rozboru určitého problému. Pro účely této práce jsem si zkoumaný problém vymezila pomocí otázek uvedených výše. Také jsem využila metodu deskriptivní, jež slouží k popisu zkoumaného stavu. Tato metoda se promítla do všech kapitol. V první kapitole jsem popsala stav dnešní právní úpravy a vymezila jsem pojmy, které jsou touto úpravou používány. Další důležitá deskripce se týkala vývoje postoje Ústavního soudu k ukládání povinností jednotlivcům prostřednictvím OZV. V druhé kapitole jsem popsala obsah jednotlivých práv a právních

principů, jež svědčí provozovatelům loterií a jež by se mohly střetnout s právem obcí na samosprávu, a dále jsem se zaměřila na změnu správní praxe Ministerstva financí a objasnila jsem i důvody této změny. V poslední kapitole jsem popsala navrhovanou právní úpravu a definovala pojmy, se kterými navrhovaná úprava pracuje.

Při vyvozování závěrů jsem použila metody indukce a dedukce. Ve třetí kapitole používám převážně metodu komparativní, když srovnávám současnou a navrhovanou právní úpravu.

Co se týká návrhů na další výzkum, bude dle mého názoru jistě nezbytné zaměřit tento výzkum na novou právní úpravu. Zda přinesla změny, které se od ní očekávaly. Jaký dopad měla tato nová úprava na praxi při vydávání OZV v oblasti regulace hazardních her? Jak obce přistupují k nově nabyté pravomoci udělovat povolení k umístění herního prostoru?



# 1 Právní zakotvení pravomoci obcí regulovat loterie a jiné podobné hry

Hazardními hrami neboli hrami, jejichž výsledek závisí na náhodě, se lidé baví již od pradávna. Jelikož tato činnost souvisí s možností rychlé a vysoké výhry, ale zároveň je neodmyslitelně spojena s rizikem ekonomicky citelné prohry, byla vždy středem pozornosti veřejné moci. Ekonomická újma nebyla jediným nebezpečím, které tyto hry s sebou nesly. Hazard byl také spojován se zbídačováním rodin notorických hráčů a rozvojem trestné činnosti. Zákonodárci proto velmi záhy začali tuto společenskou oblast regulovat právními předpisy.

Pro historii právní úpravy hazardních her je typické střídání restriktivních a liberálních úprav. Tyto změny pramení z rozpolceného postoje zákonodárců k této problematice. Na jednu stranu jsou si vědomi společenských rizik, které s sebou tato činnost nese. Na druhou stranu musí brát v potaz fakt, že tyto hry úplně zakázat nelze, neboť by to nevedlo k vymýcení hazardu, ale pouze k jeho přesunu do oblasti mimo právo.<sup>1</sup>

Dříve než se začnu věnovat současné právní úpravě hazardních her, je třeba vymezit pojem „loterie a jiné podobné hry“, který používá ZOL. Loterie a jiné podobné hry můžeme dělit na „standardní“ loterie, které nejsou zákonem zakázány a jejichž provozování je podmíněno vydáním povolení, a na „nestandardní“ loterie, které nejsou zákonem zakázány a jejichž provozování je vázáno na pouhé splnění oznamovací povinnosti. Účelem druhé skupiny loterií je podpora jiné podnikatelské činnosti, jedná se zejm. o reklamní soutěže, ankety, akce o ceny, kdy účastník neplatí peněžitý vklad, nýbrž musí zakoupit určité zboží, služby nebo jiné produkty, či se např. musí účastnit propagační akce poskytovatele. Tato skupina loterií není předmětem mé práce.

„Standardní“ loterie jsou takové, u kterých musí účastník zaplatit vklad, jehož návratnost není zaručena, a o výhře či prohře rozhoduje náhoda. Tyto loterie a jiné podobné hry můžeme členit na pojmenované (uvedeny v § 2 ZOL – loterie, sázkové hry, tombola) a nepojmenované (§ 50 odst. 3 ZOL – Ministerstvo může povolovat i jiné loterie a jiné podobné hry, než které jsou zákonem výslovně upraveny, tímto může pružně reagovat na rychlý vývoj nových forem herní činnosti).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> KRAMÁŘ, Květoslav, HUŠÁK, Aleš a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 15 - 16.

<sup>2</sup> KRAMÁŘ, Květoslav, HUŠÁK, Aleš a kol. *Herní právo*... s. 39 - 45.

V této práci se budu zaměřovat pouze na loterie a jiné podobné hry, které mohou obce regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Nadále budu tedy používat pojem „loterie“ jako označení loterií a jiných podobných her uvedených v § 50 odst. 4 ZOL.

## 1.1 Ústavně zaručené právo obcí na samosprávu

Pojem samospráva má v odborné literatuře velké množství definic, přičemž každý autor klade důraz na tu či onu její složku.<sup>3</sup> M. Kopecký charakterizuje samosprávu jako „*Ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.*“<sup>4</sup>

Právo na samosprávu územních samosprávných celků je zaručeno v čl. 8 Ústavy. Obec je základní územní samosprávný celek<sup>5</sup>, což jsou územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu<sup>6</sup>.

OZV představují formu normotvorby subjektů územní samosprávy a jsou jedním z projevů jejich práva na samosprávu.<sup>7</sup> OZV mohou zastupitelstva obcí a krajů vydávat v mezích své samostatné působnosti.<sup>8</sup> Sféru samostatné působnosti obcí, ve které mohou vydávat regulující OZV, vymezil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, kdy konstatoval, že do této sféry spadají záležitosti převážně místního nebo regionálního významu, jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Za takové záležitosti lze považovat zejm. zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic apod. Rozhodování obcí o tom, zda a kde lze na jejich území provozovat loterie, je možno podřadit dle Ústavního soudu pod záležitosti místního pořádku a jako takové náleží do samostatné působnosti obcí.<sup>9</sup>

Z výše uvedeného plyne, že možnost obcí regulovat loterie na svém území prostřednictvím vydávání OZV je dnes již nepochybně součástí práva obcí na samosprávu. Obcím je tedy tato možnost regulace ústavně garantována.

---

<sup>3</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 312.

<sup>4</sup> KOPECKÝ, Martin. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 141.

<sup>5</sup> Čl. 99 Ústavy

<sup>6</sup> Čl. 100 Ústavy

<sup>7</sup> VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 69.

<sup>8</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy

<sup>9</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, body 4, 30

Postoj Ústavního soudu k otázce ukládání povinností a k zásahům do práv prostřednictvím OZV se postupem času měnil. Zpočátku Ústavní soud vykládal čl. 104 odst. 3 Ústavy restriktivně, a to tak, že soustavně ve svých nálezech zdůrazňoval, že obec pro jednostranné ukládání povinností prostřednictvím OZV musí mít výslovné zákonné zmocnění. Jako příklad lze uvést náleze ze dne 5. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 28/97, ve kterém byla zrušena OZV obce Šumice o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, která se týkala provozu výherních hracích přístrojů. Tato OZV byla zrušena, jelikož oblast provozování výherních hracích přístrojů byla v té době částečně upravena živnostenským zákonem č. 455/1991 Sb. (§ 17 - umístění provozoven) a částečně ZOL. Ani jeden předpis však obce nezmočňoval k místní regulaci provozování výherních hracích přístrojů.<sup>10</sup>

Takový výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy byl kritizován odbornou veřejností.<sup>11</sup> Také byly vyzdvihovány obtíže, které nastávají při jednostranném ukládání povinností prostřednictvím OZV, jelikož působnost obcí je v této oblasti limitována ustanoveními čl. 2 odst. 4 Ústavy<sup>12</sup>, čl. 2 odst. 3<sup>13</sup> a čl. 4 odst. 1<sup>14</sup> LZPS. Např. V. Sládeček<sup>15</sup> vyjádřil názor, že již samotná Ústava dává samosprávným orgánům obce generální zmocnění k vydávání OZV, a tedy že není třeba k jejich vydání konkrétního zmocnění v zákoně. Zároveň zdůrazňuje, že OZV musí spadat do samosprávné působnosti obce, musí se týkat pouze daného územního obvodu a nezbytně musí splňovat obsahová kritéria ústavnosti a zákonnosti - jinak řečeno jejich ustanovení nesmí zasahovat do práv občanů zaručených LZPS.<sup>16</sup>

Ke změně právního názoru nedospěl Ústavní soud ze dne na den. Již dříve vyslovil v ojedinělých nálezech tezi, že není třeba explicitního zmocnění v zákoně pro vydávání OZV obcemi. Například v nálezu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 Ústavní soud konstatoval, že obec může OZV ukládat povinnosti ve věcně vymezené oblasti (zde

---

<sup>10</sup> Dalšími příklady, kdy Ústavní soud rozhodoval podobně, mohou být nálezy sp. zn. Pl. ÚS 37/96 ze dne 18. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/02 ze dne 12. října 2004.

<sup>11</sup> PROCHÁZKA, Antonín. Samospráva obcí a obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 1997, č. 8, s. 425.

<sup>12</sup> Čl. 2 odst. 4 Ústavy: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

<sup>13</sup> Čl. 2 odst. 3 LZPS: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

<sup>14</sup> Čl. 4 odst. 1 LZPS: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod.“

<sup>15</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumávání Ústavním soudem. *Právní rozhledy*, 1998, č. 2, s. 76.

<sup>16</sup> Stejný názor vyjádřili i soudci V. Güttler a P. Varvařovský ve svém odlišném stanovisku k nálezu ze dne 8. října 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97.

k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku). Na výslovném zmocnění v zákoně nelpěl. Vzápětí se však v dalším nálezu vrátil k restriktivní doktríně.<sup>17</sup>

Dalším náznakem budoucího judikaturního obratu byl náleze ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, v němž Ústavní soud v bodě 18 stanovil: „...*obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originární normotvorbě. To znamená, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již nepotřebují žádné další zákonné zmocnění, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy.*“ O několik týdnů později, v nálezu ze dne 12. června 2007, sp. zn. Pl. ÚS. 21/06, se Ústavní soud znovu vrátil k názoru, že pokud obec stanovuje prostřednictvím OZV jednostranně občanům povinnosti, může tak činit jen na základě výslovného zákonného zmocnění.<sup>18</sup>

V roce 2007 došlo definitivně ke změně právního názoru Ústavního soudu na povahu OZV a také na požadavek explicitního zákonného zmocnění pro jejich vydávání. Ústavní soud zdůvodnil tento posun v nálezu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 v bodech 24 – 26 a 32 – 33. Restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu Ústavní soud formuloval, protože po letech totalitního režimu byl obsah ústavní garance územní samosprávy vyprázdněn a musel být znovu objevován. Nadto v Ústavě nebyly stanoveny konkrétní obrysy práva na samosprávu, např. tím, že by vymezovala věcné oblasti, ve kterých se právo na samosprávu může uplatnit. Tyto věcné oblasti nevymezil na začátku 90. let ani zákonodárce. Avšak po patnácti letech existence Ústavy doznal Ústavní soud, že se obsah práva na samosprávu ustálil<sup>19</sup> a stal se součástí širšího právního povědomí i díky bohaté judikatuře Ústavního soudu. Navíc § 10 zákona o obcích již obsahuje věcné vymezení tří oblastí, v nichž jsou obce oprávněny vydávat OZV.

Za prvé může obec vydat OZV k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Druhou oblastí, ve které mohou obce realizovat své právo na samosprávu prostřednictvím vydávání OZV je pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků. Poslední oblast slouží k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí a veřejné zeleně a za účelem úpravy užívání

---

<sup>17</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 2008, č. 10, s. 358.

<sup>18</sup> Tamtéž

<sup>19</sup> Tento postup je v souladu s nálezem ze dne 11. června 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02, podle kterého se Ústavní soud jako ústavní orgán nemůže dopouštět libovůle a musí být zavázán svojí předchozí judikaturou. Tu může překonat pouze za určitých podmínek. Jednou z těchto podmínek je i „*změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy).*“

zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Další věcné oblasti mohou být stanoveny zvláštními zákony.<sup>20</sup>

K posunu v judikatuře Ústavního soudu zajisté došlo i díky posunu psychologickému. Tento vývoj reflektuje i situaci v samosprávné legislativě, jelikož Ústavní soud již neregistruje takové množství OZV, které by překračovaly samosprávnou pravomoc obcí, jako tomu bylo v 90. letech.<sup>21</sup> Vydáním výše zmíněného nálezu Ústavní soud otevřeně a jednoznačně přiznal obrat v nazírání na pravomoc obcí vydávat OZV a konstatoval, že obec může jednostranně ukládat prostřednictvím OZV povinnosti bez potřeby dalšího zákonného zmocnění, jelikož toto zmocnění jim náleží přímo dle čl. 104 odst. 3 Ústavy. Pokud by Ústavní soud setrval na restriktivním výkladu tohoto článku, potom by fakticky stíral rozdíl mezi normotvorbou obcí v přenesené působnosti dle čl. 79 odst. 3 Ústavy<sup>22</sup> a normotvorbou v samostatné působnosti dle čl. 104 odst. 3 Ústavy<sup>23</sup>, přestože se jejich dikce, kromě jiného, zásadně liší.<sup>24</sup>

Dle mého názoru je nový výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy správný, jelikož v § 10 zákona o obcích je jasně vymezeno, v jakých oblastech může obec ukládat OZV povinnosti. Všechny tyto oblasti upravují pouze záležitosti místního významu. Regulace takových záležitostí obcemi je v pořádku, neboť samotná obec zná nejlépe místní poměry, které zákonodárce nemůže v zákonné úpravě zohlednit. Zákon o obcích tak stanovuje zákonné meze čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Respektováním předchozího výkladu čl. 104 odst. 3 Ústavy, bychom z pohledu obecní normotvorby popřeli existenci rozdílu mezi vydáváním OZV v samostatné působnosti a právních předpisů v přenesené působnosti, čímž by se staly čl. 104 odst. 3 a čl. 79 odst. 3 Ústavy pro obecní normotvorbu zbytečnými. Samozřejmě i při uplatnění nového výkladu je potřeba, aby fungovala efektivní kontrola regulace skrze OZV – tedy úprava obsažená v OZV by neměla být ve svých důsledcích diskriminační a svévolná. Na problematiku pravidel regulace loterií prostřednictvím OZV se zaměřím v následujících kapitolách.

---

<sup>20</sup> Právní názor vyslovený v tzv. Jirkovském nálezu (sp. zn. Pl. ÚS 45/06) Ústavní soud později potvrdil např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 41/08 ze dne 26. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. června 2009.

<sup>21</sup> HOLLÄNDER, Pavel. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. *Právní rozhledy*, 2008, č. 19, s. 694.

<sup>22</sup> Čl. 79 odst. 3 Ústavy: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tom zákonem zmocněny.*“

<sup>23</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“

<sup>24</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 2008, č. 10, s. 357.

## 1.2 Zákon o loteriích a jiných podobných hrách

ZOL upravuje veřejnoprávní předpoklady pro provozování loterií, práva a povinnosti související s jejich provozováním, dále také úkoly státní správy a územní samosprávy. Jedním z předpokladů pro provozování loterií je dle § 4 odst. 1 ZOL získání povolení, které vydávají podle typu loterie obecní úřady, krajské úřady nebo Ministerstvo. Oprávnění k provozování loterií vznikne nabytím právní moci vydaného povolení a trvá po dobu jimi stanovenou. Obecné podmínky pro vydání povolení stanoví § 4 odst. 2 ZOL, podle kterého musí povolující orgány přezkoumat i okolnost, zda provozování loterií v daném místě nenaruší veřejný pořádek.<sup>25</sup>

Lze tedy shrnout, že provozovatelé loterií obdrží povolení s uvedením doby platnosti, jehož vydání je mimo jiné i projevem skutečnosti, že v konkrétním místě nedojde dle názoru povolujícího orgánu provozováním loterií k narušení veřejného pořádku. Jestli se na tyto skutečnosti mohou provozovatelé loterií spolehnout, rozeberu dále, nyní se budu věnovat právnímu zakotvení pravomoci obcí regulovat loterie v ZOL.

Jak z výše uvedeného vyplynulo, pravomoc obcí regulovat loterie je založena čl. 104 odst. 3 Ústavy, který je doplněn úpravou v § 10 zákona o obcích. Z tohoto ustanovení obce využívají písmeno a), čili vydávají OZV k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, nebo písmeno d) stanoví-li tak zvláštní zákon.<sup>26</sup> Zvláštním zákonem je v oblasti loterií ZOL.

Dle § 50 odst. 4 ZOL mohou obce OZV stanovit, že vyjmenované druhy loterií a jiných podobných her 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.*“ Žádná další pravidla nejsou v zákoně pro regulaci stanovena. Obce mohou libovolně stanovit místa, kde je provozování loterií povoleno nebo naopak zakázáno. Ke svému rozhodnutí nemusí uvádět žádná kritéria, ani konkrétní důvody. Daná místa mohou být vymezena jakkoli – území celé obce, část obce, ulice, dokonce i jednotlivá čísla popisná<sup>27</sup> (je lhostejno, zda obec na vybraných adresách provoz loterií zakáže nebo povolí, neboť ve druhém případě je a contrario na ostatních místech

<sup>25</sup> KRAMÁŘ, Květoslav, HUŠÁK, Aleš a kol. *Herní právo*...s. 39 - 61.

<sup>26</sup> Možnost obcí opřít regulaci provozování loterií v OZV o § 10 písm. a) nebo písm. d) potvrdil Ústavní soud v nálezu Fr. Lázně.

<sup>27</sup> Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 29. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11 akceptoval argument obce, že na vybraných adresách došlo k předchozímu porušování právních předpisů při provozování loterií, což lze dle Ústavního soudu podřadit pod pojem veřejného pořádku.

provozování loterií zakázáno). Podle mého názoru však zůstává otázkou, zda je regulace loterií na jednotlivých číslech popisných účinná, jelikož může docházet k absurdním situacím, kdy na určité adrese je provozování loterií zakázáno, ale na bezprostředně sousedící adrese je povoleno.

Obce tedy mají pro svou místní regulaci loterií v podstatě neomezené možnosti. OZV mohou vydat kdykoliv. Nemusí respektovat dobu, na kterou je povolení k provozování loterií vydáno. Tato doba uvedená v povolení dnes nemá prakticky žádný význam, ačkoliv je pro provozovatele jedním z nejdůležitějších údajů, neboť právě na jejím základě a také na základě důvěry v její dodržení ze strany státu činí podstatná strategická obchodní rozhodnutí, stanoví hospodářské plány, propočet návratnosti investic, které vkládají do svého podnikání apod. Jak tyto důležité podklady pro své podnikání mohou provozovatelé loterií vytvářet, když dle nynější praxe může být povolení k provozování jejich podnikání kdykoliv zrušeno? Budoucnost a podnikání provozovatelů loterií je v rukou obcí. Diskrece obcí je dokonce tak široká, že zákaz nebo povolení mohou vztáhnout i jen na některé druhy loterií vyjmenovaných v § 50 odst. 4 ZOL. Další možností, jak mohou obce regulovat loterie, je stanovení času povolení či zákazu jejich provozování.

Ústavní soud v nálezu Fr. Lázně v bodě 40 stanovil, že vymezení jednotlivých míst, kde je provozování loterií povoleno nebo zakázáno, se musí „...opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.“ Pokud důvod regulace v daném místě nevyplývá z OZV, tíží obec důkazní břemeno, neboli „...povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.“ V bodě 42 pak Ústavní soud uvádí, že správní soud má právo posuzovat OZV v kontextu všech individuálních okolností případu, čili může zohlednit i skutečnost, zda zařazení konkrétní nemovitosti do OZV nebylo libovolné či diskriminační.

Ke zrušení povolení k provozování loterií poté, co obec vydá OZV, dochází na základě § 43 odst. 1 ZOL: „Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, ...“. Povinnost zahájit řízení o přezkumu povolení k provozování loterií má Ministerstvo ex lege ihned poté, co zjistí kolizi daného povolení a OZV. V případě, že Ministerstvo toto řízení nezahájí, samo se dopustí zásahu do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> nálezu Chrástava, bod 55, shodně také nálezu Fr. lázně, bod 43

Ústavní soud v nálezu Fr. Lázně zdůraznil, že obce, které se snaží omezit na svém území loterie prostřednictvím OZV, sledují legitimní cíl, neboť hazardní hry se vyskytují na samém okraji společenských aktivit. Provozování loterií patří svou povahou k záležitostem, které jsou způsobilé narušit veřejný pořádek, tudíž se nachází dle znění § 10 písm. a) zákona o obcích v mezích samosprávy. Obce tedy nemohou být zbaveny možnosti rozhodovat o tom, kde se na jejich území mohou či nemohou nacházet provozovny loterií.<sup>29</sup>

Problému, že nejsou dána jasná kritéria pro regulaci loterií obcemi, si je zřejmě vědomo i Ministerstvo vnitra. To vydalo 1. dubna 2015 právní výklad<sup>30</sup>, ve kterém upozorňuje, že pokud se obec rozhodne regulovat pouze některé loterie vyjmenované v § 50 odst. 4 ZOL, měl by se takový výběr loterií opírat o racionální a nediskriminační důvody. V případě, že obec přijímá regulaci z důvodu zajištění veřejného pořádku, je třeba, aby narušování veřejného pořádku bylo prokazatelné – např. záznamy obecní policie. Také by obec před tím, než přistoupí k omezení loterií, měla využít všech jiných dostupných prostředků k zabezpečení veřejného pořádku. Ministerstvo vnitra dále doporučuje, aby obec vymezila kritéria, na základě kterých se pro regulaci rozhodla, buď přímo v OZV, nebo jako součást zápisu ze zasedání zastupitelstva či ve formě důvodové zprávy k OZV. Důležité je také konstatování, že OZV by neměla omezovat již vydaná povolení a obec by tak měla respektovat dobu, na kterou byla povolení vydána. Proto Ministerstvo vnitra nabádá obce, aby do OZV zařadily i přechodné ustanovení, které by užití OZV na taková povolení alespoň dočasně vyloučilo. Pokud se obec rozhodne přijmout přechodné ustanovení pouze pro některé druhy loterií, musí tak učinit nediskriminačně a musí mít pro takové rozhodnutí náležité důvody.

Své stanovisko vydal i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Za problematické nepovažuje, pokud obce zcela zakáží provoz všech loterií na celém území obce. Tímto nejsou znevýhodněni žádní provozovatelé loterií. Avšak hospodářská soutěž by mohla být narušena toliko při omezení pouze některých druhů loterií na celém území obce nebo všech či některých druhů loterií jen v části obce. V tomto případě by mohli být zvýhodněni provozovatelé (soutěžitelé), na které daná OZV nedopadá a mohou tak působit na trhu i nadále. Ještě více by hospodářskou soutěž mohlo narušit, pokud by obec „zafixovala“

---

<sup>29</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. *Z práva na samosprávu vyplývá právo obcí spolurozhodovat o umístění heren* [online]. Jalus.cz, 7. září 2011 [cit. 29. října 2015]. Dostupné na <<http://www.jalus.cz/wp-content/uploads/2012/04/komentar-us-frantiskovy-lazne.pdf>>.

<sup>30</sup> *Právní výklad odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce* [online]. MVCR.cz, 1. dubna 2015 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <<http://mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad-pdf.aspx>>.



stávající stav, tedy rozhodla o tom, že na území obce již nemohou být zřízeny žádné další provozovny loterií.

ÚOHS nezpochybnuje právo obcí regulovat loterie na svém území. Apeluje však na obce, aby zejm. při omezování loterií dbaly na princip proporcionality, na zákaz diskriminace a na zákaz narušování hospodářské soutěže více než je nezbytně nutné pro dosažení legitimních cílů obce. Při omezování provozu loterií jen na určitá místa v obci je nutné, aby obec uvedla „...*dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná.*“<sup>31</sup> Např. při určení konkrétních adres či provozoven, na kterých je provozování loterií povoleno, ze samotného výčtu nevyplývá kritérium regulace a nadto je zamezeno i vstupu dalších provozovatelů na trh. Obec pak musí být schopná zdůvodnit, proč je kupříkladu určitý počet provozoven povolen a z jakého důvodu by vyšší počet provozoven nebyl v souladu s chráněným zájmem. Proto se ÚOHS jeví jako vhodné předem vymezit obecně určité oblasti v obci, kde je či není provozování loterií povoleno (např. historické centrum obce). Pokud obce budou tato pravidla dodržovat, stane se jejich regulační činnost transparentnější.<sup>32</sup>

S doporučeními a upozorněními Ministerstva vnitra i ÚOHS zcela souhlasím. Jejich velkým nedostatkem však je, že se jedná o právně nezávazná stanoviska, která sice obcím dávají návod, jak by měly při regulaci postupovat, avšak nejsou právně vynutitelná.

---

<sup>31</sup> Stanovisko úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi [online]. Uohs.cz, 1. září 2014 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <[http://www.uohs.cz/download/Sekce\\_HS/Guidelines/UOHS\\_stanovisko\\_obce\\_loterie.pdf](http://www.uohs.cz/download/Sekce_HS/Guidelines/UOHS_stanovisko_obce_loterie.pdf)>.

<sup>32</sup> Tamtéž

## **2 Střet práva obcí regulovat loterie s jinými právy a právními principy**

Právo obcí regulovat na svém území provozování loterií se musí nutně střetnout s právy provozovatelů loterií. Jde o střet velmi podstatný, neboť obce vydáním OZV mohou přímo zasahovat do práv provozovatelů a to i do takových, která jsou výslovně stanovena v povolení k provozování loterií.

### **2.1 Střet práva obcí regulovat loterie a práv provozovatelů zaručených LZPS**

Tato kolize se nastává na úrovni ústavního pořádku ČR, který je dle čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy tvořen mimo jiné Ústavou a LZPS. Právo obcí regulovat loterie je součástí práva obcí na samosprávu, které je zaručeno v čl. 8 Ústavy, zatímco na práva provozovatelů loterií se vztahuje LZPS (zejm. čl. 11 a čl. 26).

Čl. 11 odst. 1 LZPS stanoví: *„Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“* Obsahem vlastnického práva je možnost vlastníka majetek držet, užívat, požívat, disponovat s ním, dále také oprávnění vzdát se své věci, opustit ji, spotřebovat ji, zničit ji. Vlastnické právo působí erga omnes a všichni se musí zdržet neoprávněných zásahů do něj. Jak z uvedeného plyne, není nutno se zdržet všech zásahů do vlastnického práva, nýbrž pouze těch, které jsou neoprávněné. Tedy i vlastnické právo může být zákonem omezeno za účelem ochrany zájmů společnosti nebo práv druhých.<sup>33</sup> Za takové zákonné omezení vlastnického práva lze považovat i § 50 odst. 4 a § 43 odst. 1 ZOL, kdy nepochybně dochází k omezení vlastnického práva, avšak za účelem ochrany zájmů společnosti (veřejného pořádku) a zároveň i práv jednotlivců, jak uváděl P. Varvařovský ve svém stanovisku (viz níže).

Čl. 26 LZPS zakotvuje právo každého svobodně podnikat. Zároveň však odst. 2 tohoto ustanovení stanovuje možnost omezení tohoto práva a to tak, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Práva zakotveného v čl. 26 LZPS se lze dle čl. 41 odst. 1 LZPS domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Právo podnikat není právem absolutním, patří mezi tzv. hospodářská, kulturní a sociální práva, čili práva druhé generace. Obsah těchto práv stanoví až zákon, tudíž existuje

---

<sup>33</sup> ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 300 - 301.

široký prostor pro regulační opatření<sup>34</sup> a práva tak mohou být uskutečňována pouze v souladu s právním řádem<sup>35</sup>.

Jak jsem uvedla výše, čl. 26 odst. 2 LZPS předpokládá omezení práva podnikat pouze zákonem. Avšak v případě regulace loterií k omezení tohoto práva dochází na základě podzákoného předpisu – OZV. S tímto argumentem se musel Ústavní soud vypořádat v nálezu ze dne 25. ledna 2006, sp. zn. III. ÚS 253/04. Ústavní soud konstatoval, že zákon nemusí stanovovat podmínky a omezení vykovávání určitých činností přímo, jelikož by to vedlo k popření smyslu sekundární (někdy i primární) normotvorby. Nadto je v právní úpravě těchto činností nutno zohlednit konkrétní podmínky v dané obci, přičemž toho není zákonodárce reálně schopen. Proto je dle Ústavního soudu omezení práva na svobodné podnikání přípustné i prostřednictvím OZV.

Nejvyšší soud konstatoval porušení práva na podnikání např. v případě města Zlín, které z důvodu zamezení rušení nočního klidu a obtěžování občanů omezilo prostřednictvím OZV provozní dobu pouze jedné hostinské provozovny, zatímco ostatní provozovatelé hostinských zařízení si mohli provozní dobu stanovit dle svého uvážení. Nejvyšší soud zároveň prohlásil takovou OZV za diskriminační.<sup>36</sup>

Ke konfliktu práva na podnikání a jiných LZPS zaručených práv se vyjádřil i NSS v rozsudku ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014. Při posuzování daného střetu vycházel z vyjádření veřejného ochránce práv, ve kterém P. Varvařovský upozorňuje na rizikovost loterií pro společnost a také na nebezpečí vzniku patologického hráčství, s kterým spojuje možnost zásahu do práva na život (čl. 6 odst. 1 LZPS), lidskou důstojnost a ochranu rodinného života (čl. 10 odst. 1 a 2 LZPS), práva vlastnit majetek a zákazu zneužití majetku (čl. 11 odst. 1 a 3 LZPS), ochrany zdraví (čl. 31 LZPS), ochrany rodiny a zvláštní ochrany mladistvých (čl. 32 odst. 1 LZPS). Vyjmenovaná práva by měla dle ombudsmana převážet nad právem provozovatelů loterií na svobodné podnikání.<sup>37</sup> S tímto závěrem se NSS ztotožnil a doplnil, že se právo provozovatelů loterií dostalo i do konfliktu s právem obcí na samosprávu.

<sup>34</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2006, sp. zn. III. ÚS 253/04

<sup>35</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2006, sp. zn. 2 As 40/2006

<sup>36</sup> rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011 – Nejvyšší soud se v rozsudku věnoval náhradě škody z titulu nezákonného rozhodnutí statutárního města Zlína. Předmětná OZV č. 16/V/2003 ze dne 4. září 2003 byla v době rozhodování Nejvyššího soudu již zrušena pro nezákonnost prostřednictvím OZV č. 23/V/2003 ze dne 13. listopadu 2003, která byla přijata na základě výzvy Krajského úřadu Zlínského kraje ke zjednáání nápravy. Diskriminační povahu OZV vyslovil ve svém vyjádření již Krajský úřad Zlínského kraje a Nejvyšší soud se s tímto ztotožnil, avšak dále tuto skutečnost nerozebíral. Porušení práva na podnikání Nejvyšší soud pouze konstatoval, ale blíže tuto otázku neodůvodnil.

<sup>37</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Závěrečné stanovisko - návrh opatření k nápravě* [online]. Ochrance.cz, 4. listopadu 2011 [cit. 10. listopadu 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf)>.

Lze tedy shrnout, že vydávání OZV obcemi tedy nepředstavuje neoprávněný zásah do vlastnického práva provozovatelů loterií ani do jejich práva na svobodné podnikání. Čl. 26 odst. 2 LZPS předpokládá možnost omezení některých činností, v oblasti loterií je takovým zákonným omezením práva na podnikání § 50 odst. 4 ZOL, který umožňuje obcím na svém území upravovat provozování loterií prostřednictvím OZV. Pokud jde o střet práva na podnikání a práva obcí na samosprávu, jasně převažuje právo obcí regulovat činnost provozovatelů loterií na svém území. Ke střetu těchto práv se vrátím ještě v podkapitole 2.5, kde provedu test proporcionality.

## **2.2 Střet práva obcí regulovat loterie s právem pokojně užívat svůj majetek dle Dodatkového protokolu**

Právo fyzických i právnických osob pokojně užívat svůj majetek je zakotveno v čl. 1 Dodatkového protokolu. Pojmem „pokojně“ se rozumí užívání majetku bez zásahů státu, toto právo tedy poskytuje vlastníkům ochranu před zásahy veřejné moci. Právo pokojně užívat majetek zahrnuje jak existující majetek, který již daná osoba vlastní, tak i majetek, který zatím do vlastnictví nenabyla, ale má legitimní očekávání, že tento majetek nabude. Toto ustanovení však nezaručuje nabytí majetku.<sup>38</sup>

K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu může dojít i ze strany zákonodárce, pokud by v důsledku změny zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání.<sup>39</sup> ESLP v rozsudku ve věci *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano v. Itálie*<sup>40</sup> konstatoval, že za legitimní očekávání požívající ochrany dle čl. 1 Dodatkového protokolu považuje rovněž legitimní očekávání založené rozhodnutím orgánu státu o udělení licence či povolení spojené s konkrétními majetkovými zájmy v podobě provozování televizní sítě. Z tohoto rozhodnutí lze dovodit, že povolení jakožto individuální správní akt, je způsobilé vyvolat v adresátovi legitimní očekávání.

Na existenci legitimního očekávání u provozovatelů loterií se zaměřím dále. Nyní si pouze dovoluji konstatovat, že v případě, kdy je provozovateli uděleno povolení k provozování činnosti na určitou dobu, by se mohlo jevit, že má legitimní očekávání

---

<sup>38</sup> PEJCHALOVÁ GRÜNVALDOVÁ, Vladimíra. *Ochrana práva na pokojné užívání majetku jako základního práva jednotlivce v rámci evropského systému ochrany lidských práv* [online]. epravo.cz, 2. prosince 2010 [cit. 31. října 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-prava-na-pokojne-uzivani-majetku-jako-zakladniho-prava-jednotlivce-v-ramci-evropskeho-systemu-ochrany-lidskych-prav-68479.html>>.

<sup>39</sup> nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02 – samozřejmě je třeba brát v potaz, že v citovaném nálezu dělil subjekty od nabytí vlastnického práva pouhý jeden den, kdežto u provozovatelů loterií se jedná o legitimní očekávání nabývání majetku v řádech několika let.

<sup>40</sup> Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. června 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano v. Itálie*, žádost č. 38433/09

možnosti nabývat majetek ze svého podnikání po celou dobu platnosti povolení (při dodržování podmínek uvedených v povolení).

Obecní regulace obsažená v OZV, která se týká provozování loterií, není způsobilá zasáhnout do práva provozovatelů loterií pokojně užívat svůj majetek, neboť očekávání nabytí majetku je sice chráněno čl. 1 Dodatkového protokolu, ale je vázáno na důvodné legitimní očekávání nabytí takového majetku. Ústavní soud judikoval, že provozovatelé loterií nemohou mít legitimní očekávání, pokud jde o dodržení doby, na kterou je jejich činnost povolena (viz níže). V kontextu těchto rozhodnutí si dovoluji tvrdit, že provozovatelé loterií nemohou ani legitimně očekávat, že budou nabývat majetek ze svého podnikání po celou dobu trvání platnosti povolení.

Nicméně, jak uvádím v podkapitole 2.4.3, by dle mého názoru mělo být provozovatelům loterií legitimní očekávání přiznáno. V takovém případě je nutno respektovat i jejich právo pokojně užívat svůj majetek. I toto právo jsem tedy zvažovala v testu proporcionality (podkapitola 2.5).

### **2.3 Střet práva obcí regulovat loterie s právy zakotvenými v LZP EU**

LZP EU je dle čl. 6 Smlouvy o Evropské unii součástí primárního práva EU a má stejnou právní sílu jako zakládající smlouvy. Také LZP EU upravuje svobodu podnikání (čl. 16) i právo na vlastnictví (čl. 17).

Působnost LZP EU je omezena v čl. 51 odst. 1, který stanoví, že ustanovení LZP EU jsou určena členskými státy, výhradně pokud aplikují právo Unie. Základní práva zakotvená v LZP EU musí být respektována, pokud vnitrostátní norma spadá do působnosti unijního práva.<sup>41</sup> „*Použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou.*“<sup>42</sup>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu<sup>43</sup>, výslovně v čl. 2 odst. 2 písm. h) vylučuje ze své působnosti „*hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her*“. Při určování, zda vnitrostátní norma spadá do aplikace unijního práva, jak to předpokládá čl. 51 odst. 1 LZP EU, je mimo jiné třeba vždy zvažovat, zda je účelem vnitrostátní normy provádět ustanovení

<sup>41</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. září 2013, *Texdata Software GmbH*, C-418/11, bod 73.

<sup>42</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 2013, *Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi*, C-617/10, bod 21.

<sup>43</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Úř. věst. L 376/36, 27. prosince 2006

unijního práva.<sup>44</sup> Vyjmenované oblasti hazardu nejsou předmětem unijní regulace a ZOL nemá za cíl provádět ustanovení unijního práva.<sup>45</sup>

Můžeme uzavřít, že práva zakotvená v LZP EU nejsou použitelná pro českou právní úpravu loterií. Střet práva obcí na samosprávu ve formě regulace loterií prostřednictvím OZV s právem vlastnit majetek a právem na svobodu podnikání ve smyslu LZP EU není s ohledem na výše uvedené možný.

## 2.4 Střet práva obcí regulovat loterie s právními principy

Právní principy jsou „*vůdčí zásady, regulativní ideje, které představují východiska práva (právního řádu) nebo určitého právního odvětví*“.<sup>46</sup> Význam mají především při tvorbě, aplikaci a interpretaci práva.<sup>47</sup> Řada právních principů je zakotvena v právních předpisech, ovšem existují i nepsané principy. Právní principy jsou obecně platné, nejsou vázány na svoji kodifikaci, zároveň nemají postavení obyčejového práva nebo práva tvořeného soudcem. Soudci právní principy nevytvářejí, pouze je nalézají. Jedná se o pravidla, která vychází z pojetí demokratického právního státu a jsou nedílnou součástí práva.<sup>48</sup> Ústavní soud označil základní právní principy za prameny práva.<sup>49</sup>

### 2.4.1 Princip právního státu

Ústava v čl. 1 stanoví, že ČR je „...*demokratický právní stát*...“. Obsah tohoto sousloví není legislativně definován a jeho výklad je ponechán na moci soudní, zejm. na Ústavním soudu.<sup>50</sup> Ke znakům právního státu dle judikatury Ústavního soudu patří princip ochrany důvěry občanů v právo a princip právní jistoty,<sup>51</sup> jehož součástí jsou zásady jasnosti a určitosti zákona.<sup>52</sup> Dále jsou principu právního státu a také principu právní jistoty bytostně vlastní principy předvídatelnosti práva, zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci, princip legitimní předvídatelnosti postupů orgánů veřejné moci a princip legitimního očekávání. Předvídatelnost práva je základním předpokladem pro důvěru občanů v právo.<sup>53</sup>

<sup>44</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 6. března 2014, *Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, C-206/13, bod 25.

<sup>45</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014

<sup>46</sup> GERLOCH, Aleš. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 791 - 792.

<sup>47</sup> Tamtéž

<sup>48</sup> VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 54 - 55.

<sup>49</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 12. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

<sup>50</sup> MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 8 (čl. 1 Ústavy).

<sup>51</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 8. června 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94

<sup>52</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93

<sup>53</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, body 20 - 21

V neposlední řadě je základním principem demokratického státu princip rovnosti a zákaz diskriminace. Tento princip je postaven na čl. 1 Ústavy, který stanoví, že ČR je „...*stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.*“ LZPS obsahuje zákaz diskriminace v čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 24.

Všechny výše zmíněné principy jsou součástí principu právního státu a dojde-li k porušení některého z nich, pak je současně porušen i on. Pro úplnost musím uvést, že se princip právního státu skládá i z dalších právních principů. V této práci se zaměřím pouze na ty, které by mohly být dotčeny vydáváním OZV regulujících loterie.

#### **2.4.2 Princip právní jistoty**

Jak jsem již naznačila výše, nepominutelnou součástí tohoto principu je předvídatelnost práva a také legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci. Předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem je garancí, že nikdo nebude zklamán, pokud jedná v důvěře v platné právo. V demokratickém právním státě je též zárukou vyloučení svévole ze strany orgánů veřejné moci.<sup>54</sup>

Zachování principu právní jistoty je judikaturou Soudního dvora Evropské Unie vyžadováno i pro právní úpravu v odvětví hazardních her. Právní úprava má být jasná a přesná a její důsledky mají být předvídatelné, tím spíše pokud mohou mít nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky.<sup>55</sup> V současné době je právní úprava loterií i díky judikatuře Ústavního soudu předvídatelná. Co však není úplně předvídatelné, je vydávání OZV obcemi, tudíž provozovatelé loterií musí mít na paměti, že jejich činnost může být kdykoliv ukončena i navzdory faktu, že je provozována v souladu s vydaným povolením, protože se dostane do rozporu s OZV.

*„Ústavní princip právního státu předpokládá, že se stát vůči občanům chová v souladu s povinnostmi, které sám sobě stanovil, přičemž občan na základě principu právní jistoty má právo se spolehnout na věrohodnost státu při plnění jeho závazků,“*<sup>56</sup> takto Ústavní soud deklaroval vázanost veřejné moci právními akty, které sama vydává. Podskupinou právních aktů jsou individuální právní akty, ke kterým řadíme i povolení k provozování loterií, jelikož se jedná o správní rozhodnutí.

Důležitou zásadou, která souvisí s právní jistotou, je ve správním právu zásada vynutitelnosti správních aktů. Tato vlastnost správních aktů znamená, že uloženou povinnost lze vymáhat proti vůli povinného. Přímou vynutitelné jsou správní akty, které ukládají

<sup>54</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 27. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01

<sup>55</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 16. února 2012, *Costa a Cifone*, C-72/10, C-77/10, bod 74.

<sup>56</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. I. ÚS 535/2000

povinnost něco dát nebo něco konat. Naopak správní akty, které stanoví povinnost něco trpět nebo něčeho se zdržet jsou pouze nepřímo vynutitelné.<sup>57</sup>

V povolení k provozování loterií je striktně dána řada podmínek k provozu povolované loterie, včetně délky doby platnosti povolení. Práva a povinnosti z těchto povolení neplynou jenom vůči provozovatelům loterií, ale dle mého názoru také vůči orgánu, který povolení vydal. Tento je vázán svým rozhodnutím a tedy i on má povinnost toto rozhodnutí respektovat a dodržovat podmínky, které v něm sám stanovil. Vynutitelnost povinností by měla být oboustranná a závazky, jež ze správních aktů vyplývají, by měly být dodržovány všemi subjekty, kterých se týkají. Tuto moji úvahu mohu podepřít nálezem Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, ve kterém Ústavní soud uvedl, že: *„Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.“*

Jedním ze základních rysů právního státu je možnost jednotlivce spolehnout se na rozhodovací činnost orgánů státu a také důvěřovat aktům státu a jejich věcné správnosti.<sup>58</sup> V situaci, kdy státní orgán autoritativně přezkoumává a osvědčuje určité skutečnosti, je jeho následně vydaný akt způsobilý vyvolat v jednotlivcích dobrou víru v toto rozhodnutí a také ve správnost skutečností v něm uvedených. Stát by neměl sankcionovat jednotlivce z důvodu, že skutečnosti uvedené v rozhodnutí jsou nesprávné a jednatel tedy jedná protizákonně. Nelze pouze na jedné straně konstatovat protizákonnost jednání jednotlivce, aniž bychom zohlednili fakt, že tak konal v dobré víře ve správnost aktu orgánu veřejné moci a sám tento orgán takovou nezákonnost autoritativně stvrdil.<sup>59</sup>

Pokud bychom vycházeli z premisy, že výše uvedené principy platí pro všechny, mohli bychom říct, že i provozovatelé loterií se mohou spoléhat na to, že stát dodrží podmínky, které stanovil v povolení k provozování loterií a že bude respektovat práva, která provozovatelé na základě těchto aktů nabyli. Stát se však rozhodl, že jednou vydaná povolení nebude respektovat a nechá na vůli obcí, zda provozování loterií na svém území omezí či

---

<sup>57</sup> STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 226.

<sup>58</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 3. prosince 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06, bod 17 - 18

<sup>59</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02



nikoli. To znamená, že pro provozovatele loterií zmíněné principy neplatí a v následující podkapitole rozeberu proč tomu tak je.

### 2.4.3 Princip legitimního očekávání

Ideovým základem pro formulaci principu legitimního očekávání byla judikatura ESLP týkající se čl. 1 Dodatkového protokolu. Jak jsem již uvedla výše, ESLP opakovaně uvádí, že pod ochranu čl. 1 Dodatkového protokolu nespadá jen klasické vlastnické právo, nýbrž i jiné majetkové hodnoty. Z tohoto vychází širší vnímání pojmu majetek jakožto aktiv, jejichž realizaci může nositel oprávnění očekávat.

Ústavní soud používá pojem legitimní očekávání ve více významech, což je odrazem toho, co vnímá jako zdroj takového očekávání. Legitimní očekávání je tak v judikatuře Ústavního soudu pojímáno jako:

- legitimní očekávání v souvislosti s ochranou vlastnického práva (v širším smyslu majetku) – např. nález ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02,
- princip ovládající správní právo – v této souvislosti je často legitimní očekávání považováno za součást principu dobré správy,
- určitost, bezrozpornost a předvídatelnost právní úpravy – jde o abstraktní principy působící v oblasti tvorby právních předpisů (např. nález ze dne 22. listopadu 2004, sp. zn. I. ÚS 287/04),
- očekávání v kontextu principu rovnosti – subjekt očekává, že jeho věc bude posouzena stejně jako v obdobných případech, čili jde o očekávání rozhodování v mezích ustálené rozhodovací praxe (např. nález ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04).

K druhému pojetí bych doplnila, že se jedná o vertikální vztahy, tedy vztahy mezi orgánem veřejné moci a adresátem právní regulace. Princip legitimního očekávání pak nastupuje ve chvíli, kdy orgán veřejné moci vytvoří určitou situaci a adresát v důvěře ve správnost aktu vrchnostenského orgánu přizpůsobí své jednání. V takovém okamžiku se adresát spoléhá a zároveň očekává, že ve svojí důvěře nebude zklamán.

Ústavní soud ve své judikatuře používá množství konceptů legitimního očekávání, jednotlivé koncepty však příliš nerozlišuje a tyto se tak často překrývají. Prolínání konceptů nelze vyloučit, neboť se navzájem doplňují nebo na sebe navazují. Jako příklad uvádí T. Langášek ve svém článku situaci, která nastává právě u provozovatelů loterií: *„Legitimní očekávání vyvolané postupem orgánu veřejné moci při přidělování, resp. odnímání licencí*

*k provozování určité hospodářské činnosti může vyvolat na straně oprávněného subjektu též zhmotněné legitimní očekávání, že jednou udělená licence nebude svévolně odňata.*<sup>60</sup>

Jak z výše uvedeného plyne, zdrojem legitimního očekávání může být individuální právní akt, zákon nebo i zavedená aplikační praxe.<sup>61</sup> Tedy i soustavná praxe orgánů státní správy nepochybně vytváří oprávněná očekávání adresátů právních norem.<sup>62</sup> Ke změně správní praxe se Ústavní soud vyjádřil např. v nálezu ze dne 15. ledna 2008, sp. zn. I. ÚS 605/06, ve kterém uvádí, že chráněno je jednání jednotlivce učiněné nejen v důvěře v text právního předpisu, nýbrž i v důvěře v trvajícím výklad dané normy orgány veřejné moci, což zahrnuje také praxi správních úřadů i výklad práva správními soudy. Konstantní správní praxe a interpretace obsažená v navazujícím rozhodování správních soudů tak tvoří v materiálním smyslu součást příslušné právní normy. Ústavní soud nevyklučuje možnost přehodnocení a změny interpretace ze strany správních úřadů nebo soudů za trvajícím znění právních norem. Zároveň však konstatuje, že se jedná o významný zásah do právní jistoty adresátů právní normy. *„Legitimita změny správní praxe závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad dané normy změní, a to i za nezměněných právních předpisů.*“<sup>63</sup> V této souvislosti je třeba vždy zvažovat zejm. ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost správní praxe, dále také např. význam daného výkladu pro adresáty právní normy. Ke změně dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury může dojít i za nezměněného stavu právních předpisů, avšak nesmí se tak dít svévolně, nýbrž *„jen ze závažných a principiálních důvodů, směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty.*“<sup>64, 65</sup>

Nabízí se otázka, zda lze změněnou správní praxi uplatňovat pouze do budoucna, nebo i zpětně na rozhodování případů, které vznikly nebo se skutkově odehrály před takovou změnou.<sup>66</sup> NSS se otázkou legitimního očekávání založeného správní praxí zabýval v usnesení ze dne 21. července 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006 – 132, ve kterém konstatuje, že *„Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití*

---

<sup>60</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. *Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu* [online]. law.muni.cz, [cit. 17. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/langasek.pdf>>.

<sup>61</sup> Tamtéž

<sup>62</sup> ČECHOVÁ NÁPLAVOVÁ, Jana. *Krátce k principu právní jistoty ve světle aktuální judikatury* [online]. epravo.cz, 23. ledna 2014 [cit. 17. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-principu-pravni-jistoty-ve-svetle-aktualni-judikatury-93342.html>>.

<sup>63</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2008, sp. zn. I. ÚS 605/06

<sup>64</sup> Tamtéž

<sup>65</sup> Shodně např. i náleží Ústavního soudu ze dne 22. června 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06, bod 15 - 16

<sup>66</sup> ČECHOVÁ NÁPLAVOVÁ, Jana. *Krátce k principu právní jistoty...*

*právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“*

Ústavní soud však upozorňuje na fakt, že v aplikační praxi dochází k neustálému vývoji a aplikující orgány musí mít možnost svůj dosavadní právní názor, který se na základě nově získaných poznatků ukáže jako nesprávný, změnit. Změnu ustálené judikatury i správní praxe lze považovat za negativní jev, co se týče principů právní jistoty a důvěry občanů v právo, ovšem obecně je třeba ji chápat jako proces zkvalitňování práva, což je veskrze pozitivní jev. Ústavní soud zároveň připomíná princip zdrženlivosti, podle něhož není-li zřejmé, který z výkladů má dostat přednost, je třeba upřednostnit výklad dosavadní.<sup>67</sup>

Je však legitimní očekávání zaručeno všem subjektům? Jak jsou na tom s legitimním očekáváním provozovatelé loterií, kterým může být na základě OZV obce zrušeno povolení k provozování jejich činnosti? K těmto otázkám se vyjádřil Ústavní soud v nálezu Chrastava a to tak, že provozovatelé loterií si musí být vědomi existence ustanovení § 43 odst. 1 ZOL a tedy musí mít vždy na paměti, že povolení k provozování loterií může být kdykoliv zrušeno, pokud v průběhu jeho platnosti nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti vylučující provoz loterií. Tímto Ústavní soud poprvé jasně odmítl existenci legitimního očekávání provozovatelů loterií, protože musí v každém okamžiku očekávat, že může být vydána OZV, se kterou bude jejich povolení v rozporu.

Dále se Ústavní soud zabýval legitimním očekáváním v souvislosti se zrušením Přejídného ustanovení<sup>68</sup>, které znělo: „*Na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje do 31. prosince 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. prosince 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ustanovením § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012.“*

Toto Přejídné ustanovení řeší problém platnosti povolení k provozování loterií, které byly vydány přede dnem účinnosti OZV a nejsou s ní v souladu. Důvodová zpráva k návrhu

---

<sup>67</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, body 29 – 30

<sup>68</sup> Ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

novely ZOL uvádí, že platnost takových povolení nebude dotčena a skončí po uplynutí doby v nich stanovené, jelikož jiný postup by založil nepřipustnou právní retroaktivitu. Zkrácením doby platnosti již vydaných povolení by byl stát s největší pravděpodobností vystaven riziku arbitrážních sporů s provozovateli loterií a to by reálně ohrozilo výdajovou stránku státního rozpočtu nebezpečím významných finančních postihů.<sup>69</sup>

Čili vláda ČR při předkládání návrhu této novelizace ZOL přihlížela k legitimnímu očekávání provozovatelů loterií a Přejchodné ustanovení navrhla nejdříve ve znění, které respektovalo celou dobu platnosti povolení vydaných před nabytím účinnosti navrhované novely.<sup>70</sup> Poslanecká sněmovna na základě pozměňovacího návrhu schválila Přejchodné ustanovení ve znění, které dopad OZV na dříve vydaná povolení omezilo pouze dočasně, a to do 31. prosince 2014.<sup>71</sup>

Přejchodné ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Jak jsem již uvedla v kapitole 1, možnost obcí regulovat loterie na jejich území prostřednictvím OZV je součástí jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu. Pokud by Přejchodné ustanovení, i když jen dočasně, ale po nikoliv zanedbatelnou dobu, vyloučilo možnost obcí regulovat loterie na svém území, jednalo by se o zásah do tohoto ústavně zaručeného práva. Ústavní soud v citovaném nálezu upozornil na kombinaci správní praxe Ministerstva a aplikace Přejchodného ustanovení, přičemž konstatoval, že toto „...vede k rozsáhlým a trvajícím zásahům do samosprávy obcí“.

Za takového stavu se Ústavní soud zaměřil na otázku, jestli zásah do práva obcí na samosprávu je v souladu s principem proporcionality, zejm. zda dočasné omezení práva obcí regulovat loterie sleduje legitimní cíl. Legitimní cíl v kontextu principu proporcionality značí, že určité normativní ustanovení omezující ústavně chráněný zájem (většinou základní právo) tak činí z důvodu ochrany jiného ústavně chráněného zájmu. Ministerstvo se v průběhu řízení o ústavní stížnosti vyjádřilo k cílům, které má Přejchodné ustanovení sledovat. Podle Ministerstva toto ustanovení má řešit intertemporální problém s vyvažováním protichůdných ústavně zaručených zájmů, a to právo obcí na samosprávu a ochranu vlastnického práva a práva podnikat. Zároveň hájí legitimní očekávání provozovatelů loterií a chrání stát před spory vedené provozovateli loterií. Ústavní soud ani jeden z těchto důvodů neshledal jako legitimní. Přesvědčení, že Přejchodné ustanovení řeší zmíněný problém, je postaveno na

---

<sup>69</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony* [online]. Beck-online.cz, 29. září 2010 [cit. 2. prosince 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6mzqgbpwi6rng>>.

<sup>70</sup> Tamtéž

<sup>71</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, body 6 – 7

předpokladu, že pravomoc obcí regulovat loterie (ve formě interaktivních videoloterních terminálů – o těch budu pojednávat níže) byla zakotvena teprve zákonem č. 300/2011 Sb. Toto však není pravda, neboť tato pravomoc byla obcím svěřena již před novelizačním počinem zákonodárce.

To je důvod, proč nelze u provozovatelů loterií mluvit o existenci legitimního očekávání, které by spočívalo v naději, že jimi provozovaná činnost nebude alespoň určitou dobu regulována prostřednictvím OZV obcí. Provozovatelé loterií si totiž mohli a měli být vědomi možnosti, že jejich práva mohou být dotčena přijetím, změnou nebo zrušením právního předpisu, a to jak zákonného, tak podzákonného (včetně OZV). Za legitimní očekávání tedy nemůžeme považovat předpoklad provozovatelů loterií, že „*správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.*“<sup>72</sup> Ústavní soud tedy potvrdil zásah do práva obcí na samosprávu, přičemž zhodnotil, že tento zásah nesledoval legitimní cíl, tudíž nebylo třeba hodnotit další kroky testu proporcionality. Ústavní soud Přejedné ustanovení zrušil a umožnil tak okamžitý dopad regulačních OZV na vydaná povolení.

Považuji za nutné na tomto místě rozvést správní praxi Ministerstva, kterou naznačil Ústavní soud v nálezu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, neboť z ustálené správní praxe může vyplývat legitimní očekávání subjektů, jehož existenci u provozovatelů loterií Ústavní soud odmítl. Problematická správní praxe se vztahuje zejm. na jeden typ hracích přístrojů a vznikla kombinací nejasné právní úpravy a nesprávných úvah Ministerstva při aplikaci této legislativy.

Kolem roku 2005 se v ČR objevily nové typy přístrojů, na kterých bylo možné provozovat sázkové hry. Jedním z těchto nových typů byly i centrální loterní systémy, což jsou centrálně řízené interaktivní videoloterní terminály. Na rozdíl od klasických výherních hracích přístrojů, které fungují samostatně, nezávisle na sobě, jsou IVT napojeny na centrální řídicí jednotku, bez níž by nemohly fungovat. Z pohledu hráčů se od sebe VHP a IVT příliš neliší vzhledem, ani herním chováním.

Na tento typ přístrojů nebyla legislativa připravena. ZOL obsahoval poměrně širokou definici VHP v § 2 písm. e) a také užší definici v § 17 odst. 1. Podřazení IVT pod režim § 17 odst. 1 by bylo významné z důvodu, že jejich provoz by povolovaly obecní úřady. Ministerstvo však usoudilo, že IVT jsou hry, které nejsou v ZOL v části první až čtvrté upraveny, a proto se rozhodlo uplatňovat při jejich povolování § 50 odst. 3 ZOL, podle

---

<sup>72</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13

kterého provoz těchto zařízení povoluje Ministerstvo. Problém nastal, když Ministerstvo odmítlo aplikovat při povolování IVT část ust. § 50 odst. 3 ZOL, která jej zavazuje, aby při stanovování podmínek pro takto povolované hry použilo přiměřeně části první až čtvrté zákona. Za této situace Ministerstvo nepřihlíželo k vydaným OZV regulujícím provozování VHP na území jednotlivých obcí, neboť se domnívalo, že se tyto OZV na IVT nevztahují. Tedy nastal paradoxní stav, kdy obec na svém území omezila provozování VHP a Ministerstvo na jejím území povolilo provoz IVT.

Právní názor Ministerstva na regulaci loterií povolených dle § 50 odst. 3 ZOL byl podpořen i postojem Ministerstva vnitra, které v právním výkladu v roce 2009 uvedlo, že vydá-li obec OZV na základě § 10 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 50 odst. 4 ZOL, týká se tato regulace pouze provozu VHP. Loterie povolené dle § 50 odst. 3 ZOL nemohou být na základě zmíněných ustanovení regulovány. Dle Ministerstva vnitra dokonce obce nemohou vyvozovat své zmocnění k omezování loterií na základě § 10 písm. a) zákona o obcích, tedy k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, z důvodu existence speciálního zákona (myšleno ZOL). Dále Ministerstvo vnitra konstatuje, že umístění videoloterních terminálů není samo o sobě způsobilé v obci narušit veřejný pořádek.<sup>73</sup> Tyto své závěry Ministerstvo vnitra potvrdilo i v roce 2010 ve svém stanovisku, kde navíc uvedlo, že regulace loterií je „záležitostí výkonu státní správy, nikoliv záležitostí samosprávy.“<sup>74</sup>

Dalším zásadním pochybením Ministerstva byla neaplikace § 18 odst. 3 ZOL, podle něhož se povolení k provozování VHP vydává na dobu nejdéle jednoho roku. Ministerstvo však povolovalo provoz IVT nejprve na dobu 10 let a od roku 2010 na 3 roky.<sup>75</sup>

Ústavní soud vyřešil spor mezi obcemi a Ministerstvem v nálezu Chrastava, kde konstatoval, že Ministerstvo je oprávněno povolovat provoz IVT na základě § 50 odst. 3 ZOL, zároveň však musí respektovat vydané OZV obcí, neboť z hlediska širší definice VHP obsažené v § 2 písm. e) ZOL lze pod tuto definici podřadit i IVT a tyto tak spadají pod dikci § 50 odst. 4 ZOL a mohou být obcemi regulovány prostřednictvím OZV. Následně vydal

---

<sup>73</sup> Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. K obecně závazné vyhlášce o loteriích a jiných podobných hrách [online]. MVCR.cz, 1. listopadu 2009 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-4pravni-vyklad-pdf.aspx>>.

<sup>74</sup> Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí [online]. MVCR.cz, 1. ledna 2010 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/oblasti-verejneho-poradku-ve-vztahu-k-moznostem-jejich-regulace-obecne-zavaznymi-vyhlaskami-obci.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>>.

<sup>75</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Závěrečné stanovisko - návrh opatření k nápravě [online]. Ochrance.cz, 4. listopadu 2011 [cit. 10. listopadu 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf)>.

Ústavní soud nález Fr. Lázně, ve kterém uvedl, že právo obcí regulovat loterie pramení přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, tudíž nezáleží na přesné dikci ZOL.

Poté, co byly vydány tyto přelomové nálezy Ústavního soudu, Ministerstvo postupně změnilo povolovací praxi pro IVT. Změna správní praxe Ministerstva, co se týká rušení vydaných povolení na základě § 50 odst. 3 ZOL, nastala až v roce 2013. Po několika nálezech Ústavního soudu<sup>76</sup>, ve kterých Ústavní soud ukládal Ministerstvu povinnost zahájit řízení dle § 43 odst. 1 ZOL ve vztahu k povolením, jež byla vydána na základě § 50 odst. 3 ZOL, začalo Ministerstvo daná povolení rušit, i když většinou ne z úřední povinnosti, ale na základě podnětů obcí.

Impulzem pro rušení vydaných povolení byla tedy změna právního názoru Ministerstva, nicméně tato změna neproběhla libovolně, nýbrž na základě nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv, přičemž nedošlo ke změně právní úpravy, ale vyřešila se otázka její interpretace.<sup>77</sup>

Na závěr této podkapitoly tedy mohu shrnout, že princip legitimního očekávání nesvědčí a za trvání právní úpravy, jak je nastavena dnes, nebude svědčit žádnému provozovateli loterií vypočtených v § 50 odst. 4 ZOL. Rozumím postoji obcí, které se snaží eliminovat negativní vlivy, jaké může hraní hazardních her na společnost mít. Každá obec chce přirozeně zajistit bezpečí svých občanů a veřejný pořádek. Nicméně i přes to se nemohu zcela ztotožnit s některými názory Ústavního soudu.

Nepřiměřené se mi jeví např. konstatování Ústavního soudu, že provozovatelé loterií si mohli a měli být vědomi existence § 43 odst. 1 ZOL a měli tedy předpokládat, že jejich činnost se může kdykoliv dostat do rozporu s OZV vydanou obcí a tudíž může být i kdykoliv na základě tohoto ustanovení povolení k provozování loterií zrušeno. Vždyť vláda i Ministerstvo svého času uznávaly legitimní očekávání provozovatelů loterií ohledně zachování doby platnosti již vydaných povolení. Pokud v této otázce nemají jasno ani orgány nadané veřejnou mocí, není neúměrné požadovat po soukromých subjektech předvídání něčeho, co jde naprosto mimo tehdejší správní praxi? Navíc když v zákoně nejsou dány žádné konkrétní, předvídatelné důvody, pro které obce mohou OZV vydat. Pod obecnou formulí „záležitost veřejného pořádku“ nebo „ochrana veřejného pořádku“ lze omezení provozu loterií zařadit prakticky kdykoliv, jelikož se jedná o činnost, která je naší společností chápána jako nebezpečná pro veřejný pořádek již ze samotné své podstaty. Proto provozovatelé loterií

---

<sup>76</sup> Např. nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2013, sp. zn. 2336/12, nález Ústavního soudu ze dne 16. července 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12.

<sup>77</sup> Celý historický kontext popsal NSS ve svém rozsudku ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014.

nemohou rozumně předvídat okamžik, kdy se obec rozhodne vydat regulující OZV. Obce nemají zákonnou povinnost informovat provozovatele, kterých se regulace týká, o záměru obce vydat OZV regulující provoz jejich činnosti. Není tedy nic, co by provozovatele na připravovanou regulaci v dané obci upozornilo.

Samozřejmě můžeme namítat, že OZV vydává zastupitelstvo obce<sup>78</sup>, přičemž zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná<sup>79</sup>. Lze tedy argumentovat tak, že provozovatelé loterií mají možnost se zasedání zastupitelstva účastnit a touto cestou se dozvědět o připravovaných OZV. Vůči takovému argumentu se nejspíše provozovatelé loterií ohradí námitkou, že mnoho z nich často provozuje loterie ve více obcích, kdy počty těchto obcí mohou jít do stovek. Reálná možnost účastnit se všech zasedání zastupitelstev ve všech obcích je tedy značně omezena. OZV obcí jsou však povinně vyvěšovány na úředních deskách těchto obcí<sup>80</sup>. Proto nelze namítat nemožnost provozovatelů loterií se s OZV seznámit, neboť i zde platí zásada „neznalost zákona neomlouvá“, která se nepoužije pouze na zákony, nýbrž i na jiné prameny práva včetně OZV<sup>81</sup>. Provozovatelé loterií mohou i zde namítat, že takové sledování úředních desek je velmi administrativně náročné, avšak tento argument je v kontextu výše uvedené zásady zcela lichý.

Ústavní soud v nálezu Chrastava konstatoval: „*Bude pak na Ministerstvu financí, aby v konkrétních případech posoudilo, zda existence obecně závazné vyhlášky, ať už byla přijata před vydáním rozhodnutí o povolení či po něm, je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy.*“ Tímto dal Ústavní soud najevo, že vydání regulační OZV není automaticky důvodem pro zrušení povolení, nýbrž že Ministerstvo musí zvažovat i jiné ústavní principy. Avšak dle vývoje judikatury Ústavního soudu a i dle nejnovějšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>82</sup> si dovoluji předvídat, že právo obcí na samosprávu převáží nad všemi právy a principy, jež by mohly svědčit ve prospěch provozovatelů loterií.

## 2.5 Test proporcionality

Jelikož jsem se přiklonila k názoru, že legitimní očekávání svědčí i provozovatelům loterií, je nutno zjistit, zda toto očekávání a další práva provozovatelů loterií převáží nad

---

<sup>78</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy

<sup>79</sup> § 93 odst. 3 zákona o obcích

<sup>80</sup> § 12 odst. 1 zákona o obcích

<sup>81</sup> GERLOCH, Aleš. *Ignorantia legis non excusat* [online]. Beck-online.cz, 19. ledna 2016 [cit. 19. ledna 2016].

Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpw64zrguxgsz3on5zgc3tunfqv63dfm5uxgx3on5xf6zlymn2xgyly&groupIndex=6&rowIndex=0>>.

<sup>82</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014



právy, jež jsou chráněna prostřednictvím práva obcí na samosprávu. To ověříme provedením testu proporcionality.

Test proporcionality nastavil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Při poměrování vzájemně se střetávajících základních práv a svobod je nezbytné zvažovat tato kritéria:

1. kritérium vhodnosti – hodnotí, zda je daný institut schopen dosáhnout sledovaného cíle (tedy za cenu omezení jiného základního práva),
2. kritérium potřebnosti – zkoumá, zda nelze dosáhnout stejného cíle pomocí jiného institutu, který by do základního práva nezasahoval,
3. kritérium závažnosti – porovnává závažnost střetávajících se práv.

Jednotlivé body je třeba hodnotit v pořadí, v jakém jsou uvedeny. Předtím než rozeberu kritérium vhodnosti, je nutno vymezit, zda sleduje omezení legitimního očekávání provozovatelů loterií na dodržení doby platnosti povolení a s tím spojená práva provozovatelů na očekávání nabytí majetku, vlastnické právo a právo na podnikání legitimní cíl. Takový cíl vymezil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13: „...přezkoumávaná úprava, která jeden ústavně chráněný zájem (zpravidla základní právo) potlačuje či oslabuje...“ tak musí činit „...za účelem ochrany jiného ústavně chráněného zájmu. Pakliže by posuzovaná normativní úprava nesledovala žádný racionálně seznatelný cíl (tj. byla-li by zcela svévolná) či by sledovala toliko cíl nelegitimní (jemuž by nebylo možno poskytnout ústavní ochranu), došlo by k omezení ústavně chráněného zájmu bez odpovídající protiváhy.“

V tomto případě je zasahováno do práva provozovatelů na vlastnictví, práva na podnikání, práva na pokojné užívání majetku i do jejich legitimního očekávání za účelem ochrany veřejného pořádku, ale také ochrany práva na život, lidskou důstojnost a ochranu rodinného života, práva vlastnit majetek a zákazu zneužití majetku, ochrany zdraví, ochrany rodiny a zvláštní ochrany mladistvých. Čili obce omezením práv provozovatelů loterií nepochybně sledují legitimní cíl.

Omezení provozu loterií na určitých místech v obci či omezení provozní doby herních prostor i zákaz provozu loterií zajisté může přispět k ochraně veřejného pořádku v obci, což je primární účel vydávání OZV, ale jistě slouží i jako prevence vzniku závislosti na hazardních hrách, přičemž taková závislost neškodí pouze patologickým hráčům, ale i jejich okolí. Odtud plyne výčet výše zmíněných práv, jež jsou také prostřednictvím OZV chráněna. Tedy kritérium vhodnosti je splněno.

Kritérium potřebnosti je nepochybně naplněno také, neboť v našem právním řádu neexistuje jiný institut, který by obcím umožňoval účinně regulovat oblast loterií na svém území a tak dosáhnout ochrany veřejného pořádku.

Při porovnání závažnosti je nutno zvažovat jednak závažnost jevu, který je spjat s chráněným právem, dále smysl a zařazení střetávajících se práv v systému základních práv a svobod a v neposlední řadě i pozitiva kolidujících práv ve společenském systému hodnot.<sup>83</sup> S provozováním loterií je neodmyslitelně spjata riziko vzniku závislosti a také rozšíření trestné činnosti ve společnosti, což jsou celospolečensky velmi závažné problémy. Naopak jsem nenalezla žádné pozitivum loterií, jež by bylo uznáváno ve společenském žebříčku hodnot. Právo obcí na samosprávu chrání veřejný pořádek, omezení provozu loterií přispívá i k ochraně zdraví (především potenciálně patologických hráčů), rodinného a soukromého života, což v širším smyslu zahrnuje i právo na pokojné bydlení a spánek<sup>84</sup>. I v tomto kroku testu proporcionality převáží právo obcí na samosprávu nad právy provozovatelů loterií.

Z provedeného testu proporcionality vyplynulo, že zásah do práv provozovatelů loterií sleduje legitimní cíl a je tomuto cíli přiměřený. I když jsem až do této chvíle zdůrazňovala zejm. problémy, které přináší právní úprava i judikatura provozovatelům loterií, na tomto místě musím konstatovat, že práva provozovatelů loterií mohou být omezena v důsledku uplatnění práva obcí na samosprávu. A i přes skutečnost, že podle mého názoru provozovatelé loterií mají legitimní čekávání, které je založeno na době platnosti povolení k provozování loterií, musím uznat, že ve světle provedeného testu proporcionality je takové legitimní očekávání slabé a ani toto očekávání, ani ostatní práva provozovatelů loterií zřejmě nepřeváží právo obcí na samosprávu.

---

<sup>83</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

<sup>84</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09

### 3 Návrh zákona o hazardních hrách

Současná právní úprava loterií přináší řadu problémů, nejen co se týká regulační pravomoci obcí a povolovacího procesu. ZOL nereflexuje technologický vývoj loterií, přičemž hlavním nedostatkem je absence úpravy internetových her. Dostatečně není upravena ani otázka výkonu státního dozoru v oblasti loterií. Pojmy užívané v ZOL často postrádají přesnou definici, což činí výkladové a aplikační problémy.<sup>85</sup> Toto jsou jen některé z důvodů, proč je třeba nová právní úprava.

Na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2014<sup>86</sup> vypracovalo Ministerstvo návrh ZHH<sup>87</sup>. Vláda ČR tento návrh schválila<sup>88</sup> a předložila jej Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Aktuálně (ke dni 19. ledna 2016) návrh ZHH projednává Rozpočtový výbor.<sup>89</sup> Zamýšlená účinnost ZHH je stanovena na 1. ledna 2017.<sup>90</sup>

Návrh ZHH přináší množství důležitých změn.<sup>91</sup> Zavádí např. pojem „hazardní hry“, kterým nahrazuje nynější označení „loterie a jiné podobné hry“. Činí tak kvůli sjednocení terminologie a zároveň tím zohledňuje i fakt, že toto označení je používáno v běžném životě občanů a také ho využívá ve svých právních úpravách i většina členských států EU. V neposlední řadě sousloví „hazardní hry“ zdůrazňuje nebezpečnost této činnosti.<sup>92</sup> Hazardní hry podle návrhu ZHH podléhají dvěma režimům. Jedná se o režim povolovací<sup>93</sup> a režim ohlašovací<sup>94</sup>.

Návrh ZHH nově vymezuje dva druhy herních prostor – hernu a kasino. V hernách lze provozovat pouze technickou hru, přičemž herna nesmí být v provozu od 3:00 do 10:00 hodin.<sup>95</sup> Navrhované ustanovení přebírá běžnou praxi obcí, které noční provoz zejm. technických her zakazují prostřednictvím OZV. Cílem tohoto ustanovení je zabránění

<sup>85</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. ODok.cz, 28. srpna 2015 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

<sup>86</sup> *Plán legislativních prací vlády na rok 2014* [online]. Vláda.cz, 13. března 2014 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/>>.

<sup>87</sup> *Vládní návrh zákona o hazardních hrách* [online]. ODok.cz, 28. srpna 2015 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PQFJEEQ>>.

<sup>88</sup> *Usnesení vlády České republiky ze dne 29. července 2015 č. 584 k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. ODok.cz, 29. července 2015 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9Z9H3WK1>>.

<sup>89</sup> *Sněmovní tisk č. 578* [online]. PSP.cz, 19. ledna 2016 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=578>>.

<sup>90</sup> § 140 návrhu ZHH

<sup>91</sup> V celém textu práce pracuji se zněním vládního návrhu ZHH zveřejněného na portále ODok.cz dne 28. srpna 2015.

<sup>92</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]...

<sup>93</sup> § 85 návrhu ZHH

<sup>94</sup> § 105 návrhu ZHH

<sup>95</sup> § 67 odst. 3, 4 návrhu ZHH

rušení nočního klidu, ale také zamezení patologickým hráčům v hraní během pozdních nočních hodin, kdy jejich volní vlastnosti mohou být zeslabeny ať už vlivem návykové látky či únavou.<sup>96</sup>

Novinkou je také zavedení rejstříku fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách a dále možnost účastníka hazardní hry nastavit si tzv. sebeomezující opatření (např. maximální výši sázek či počet návštěv herního prostoru).<sup>97</sup> Návrh ZHH upravuje i problematiku tzv. internetových her.

Všechna výše vyjmenovaná opatření směřují k hlavním cílům nové právní úpravy, kterými jsou zejm. ochrana účastníků hazardních her a jejich okolí, prevence a potírání sociálně patologických jevů, které jsou spojeny s hazardními hrami, regulace hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu, vytvoření efektivního kontrolního aparátu a v neposlední řadě také zavedení nového postupu povolovacího řízení.<sup>98</sup>

### 3.1 Povolovací řízení

Jak jsem již naznačila výše, povolovací řízení v návrhu ZHH doznává značných změn. Druhy hazardních her, které ZHH upravuje, jsou vypočteny v návrhu taxativně, Ministerstvo tedy nebude mít nadále možnost povolovat nové či neupravené druhy hazardních her na základě svého uvážení,<sup>99</sup> jak to doposud mohlo činit na základě § 50 odst. 3 ZOL. Tato skutečnost však klade na zákonodárce velké nároky. Definice jednotlivých druhů hazardních her musí být dostatečně široké, aby byly schopny obstát před rozvojem nových technologií. Ze všech druhů hazardních her existuje toto riziko podle mého názoru zejm. u technických her, neboť ty nejvíce podléhají technologickým trendům.

Technická hra je dle navrhovaného znění ZHH „...*hazardní hra provozovaná prostřednictvím technického zařízení přímo obsluhovaného sázejícím. Technickou hrou se rozumí zejména válcová hra, elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky.*“ Předkladatel návrhu ZHH si je důležitosti obecného vymezení technických her vědom a v důvodové zprávě<sup>100</sup> uvádí, že definice této kategorie hazardních her „...*je postavena na principu technické neutrality, tj. zákon nerozlišuje druh či uspořádání použitého technického zařízení. Tato kategorie je všeobecná a je vytvořena pro futuro s ohledem na neustálý*

---

<sup>96</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách [online]...

<sup>97</sup> LEŽATKA, Radek. *Nový zákon přináší průlom v regulaci hazardu na území České republiky* [online]. MFCR.cz, 9. října 2014 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novy-zakon-prinasi-prulom-v-regulaci-haz-19430>>.

<sup>98</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách [online]...

<sup>99</sup> Tamtéž

<sup>100</sup> Tamtéž

*technologický a informační vývoj.*“ Dle mého názoru je zvolený způsob vymezení technických her schopný obsáhnout i potenciální nové technické hry. Obstojnost úpravy však prověří až praxe.

Nyní již blíže k samotnému povolovacímu řízení. Velkým problémem, který v současné době musí Ministerstvo řešit, je právě rušení vydaných povolení k provozování loterií v důsledku jejich rozporu s OZV vydávaných obcemi. Tento stav je vyvolán především nevhodným povolovacím řízením, kdy povolení k provozování loterie vydává obecní úřad, krajský úřad či Ministerstvo podle typu dané loterie. Tento systém hodnotí Ministerstvo v důvodové zprávě k návrhu ZHH jako neefektivní, zejm. pro jeho kompetenční nejednoznačnost. Je třeba však uvést, že dle § 45 odst. 3 ZOL je obec účastníkem řízení o vydání povolení k provozování taxativně vyjmenovaných loterií. Jako účastník řízení má obec právo se v takovém řízení vyjádřit a pokud tohoto práva využije, „...*je povinna své vyjádření odůvodnit z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.*“<sup>101</sup> Bohužel se nikde neuvádí, zda svého práva obce využívají a aktivně se účastní povolovacího řízení. Pokud by tak činily, byla by dle mého názoru zajištěna dostatečná interakce mezi žadatelem o povolení k provozování loterie, Ministerstvem a obcí. Nicméně jak dnešní praxe ukazuje, stávající postup rozhodně není vyhovující.

Ministerstvo chce do budoucna rušení vydaných povolení předejít a v rámci příprav návrhu ZHH zvažovalo tři varianty povolovacího řízení, přičemž přihlíželo k tomu, který z modelů řízení bude jednoznačný a transparentní natolik, aby se nynější situace neopakovala.<sup>102</sup>

První zvažovaná varianta byla velmi podobná dnešnímu stavu. Kompetence vydávat povolení k provozování hazardních her by plně náležela Ministerstvu, zatímco obce by podmínky provozování hazardních her na svém území upravovaly prostřednictvím OZV, podobně jako doposud. Jako pozitivum lze uvést, že povolovací pravomoc by byla soustředěna u jediného subjektu. Nicméně takový systém není provázaný, není zaručena efektivní výměna informací a také by toto uspořádání nezabránilo opakování dnešních problémů.

Další model povolovacího řízení by spočíval v přenesení maxima kompetencí na obce, přičemž ty by schvalovaly např. i herní plány provozoven. To by však znamenalo pro obce velkou administrativní zátěž. V rámci tohoto modelu řízení lze uvažovat i o přesunutí kompetencí pouze na obce s rozšířenou působností, čímž by se však vytratil efekt

---

<sup>101</sup> § 45 odst. 3 ZOL

<sup>102</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]...

bezprostřední autority schvalovatele. Velké negativum spočívá v riziku, že velký počet schvalovatelů by vedl k rozdílnému výkladu a odlišné aplikaci právních norem.

Předkladatel návrhu ZHH se nakonec přiklonil k třetí možnosti, a to rozdělit povolovací kompetence mezi Ministerstvo a obce. Nově by mělo být tedy povolovací řízení koncipováno jako dvouinstanční. Ministerstvo by stále mělo vystupovat jako ústřední povolující orgán a vydávat základní povolení, přičemž u taxativně vyjmenovaných hazardních her by musel provozovatel hazardní hry získat ještě povolení k umístění herního prostoru, které by uděloval obecní úřad obce, na jejímž území by se měl daný herní prostor nacházet.<sup>103</sup>

### 3.1.1 Základní povolení

Základní povolení je „*rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování druhu hazardní hry.*“<sup>104</sup> Toto povolení je nutnou podmínkou pro provozování taxativně stanovených druhů hazardních her. Vydává ho Ministerstvo na žádost provozovatele a lze ho udělit provozovateli i opakovaně. Pokud provozovatel splní zákonem dané povinnosti, vzniká mu na vydání základního povolení nárok.<sup>105</sup>

Jednou z povinností žadatele o udělení základního povolení je ještě před vydáním takového povolení prokázat, že provozování dané hazardní hry nebude narušovat veřejný pořádek.<sup>106</sup> Tato povinnost žadatele o udělení základního povolení je obdobná jako podmínka pro vydání povolení k provozování loterií zakotvená v § 4 odst. 2 ZOL. I dnes se možnost narušování veřejného pořádku provozem loterií zkoumá v rámci procesu vydávání povolení, ale jak jsem již v první kapitole uvedla, výsledek tohoto šetření nemá v současnosti žádnou váhu. Ministerstvo vydá povolení k provozování loterií, což mimo jiné znamená, že podle Ministerstva jejich provozem nedojde k narušení veřejného pořádku, a obec může kdykoliv vydat OZV, ve které provoz loterií z důvodu narušování veřejného pořádku zakáže.

Dle mého názoru zde nová úprava problém neodstraňuje, neboť při vydání základního povolení se zkoumá, zda provozování dané hazardní hry nemůže narušit veřejný pořádek v celorepublikovém měřítku, přičemž se nezohledňují specifika jednotlivých obcí (např. lázeňské město vs. „normální“ město). Obec otázku veřejného pořádku již při vydávání povolení k umístění herního prostoru neřeší. Umístění herního prostoru pouze nesmí být v rozporu s OZV příslušné obce. Pokud obec v době rozhodování o udělení povolení k umístění herního prostoru nevydala OZV regulující provoz hazardních her na jejím území,

---

<sup>103</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]...

<sup>104</sup> § 86 odst. 1 návrhu ZHH

<sup>105</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]...

<sup>106</sup> Tamtéž

nastává pro obce problém, neboť na udělení povolení k umístění herního prostoru mají provozovatelé nárok (při splnění podmínek uvedených v návrhu ZHH). Zde vyvstává otázka, zda obce při následném vydání OZV, jež reguluje provoz hazardních her, musí prokázat narušování veřejného pořádku, nebo mohou obce takovou regulaci provést z důvodu možného (ale neprokázaného) narušování veřejného pořádku?

Ministerstvo vnitra ve svém právním výkladu<sup>107</sup> uvedlo, že pokud obec vydává OZV k ochraně veřejného pořádku, musí být jeho narušování prokázáno. Tento požadavek je dle mého názoru v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, v němž Ústavní soud uvedl, že samotné provozování hostinské činnosti samo o sobě nenarušuje veřejný pořádek, nicméně je „předpolím“, které vytváří předpoklady pro narušování veřejného pořádku. *„Proto (Ústavní soud) dospěl k závěru, že za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 obecního zřízení a čl. 104 Ústavy stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že každá taková místní úprava má své zvláštnosti.“*<sup>108</sup>

Stejný postoj Ústavního soudu můžeme očekávat i v oblasti provozování hazardních her. Jak z citovaného úryvku plyne, obec smí vydat OZV, která bude regulovat provozování hazardních her, v případě, že tímto provozováním může dojít k narušení veřejného pořádku. Obec tedy nemusí čekat, až k takovému narušení skutečně dojde, přičemž však musí dbát principu proporcionality a zákazu diskriminace a přizpůsobit regulaci konkrétním podmínkám na svém území.

Základní povolení je vydáváno nejdéle na dobu 6 let.<sup>109</sup> Ministerstvo má povinnost zrušit základní povolení z moci úřední v zákonem vyjmenovaných případech i před uplynutím jeho platnosti. Jedním z důvodů pro zrušení povolení je skutečnost, že provozovatel přestane splňovat podmínky pro vydání základního povolení. Podle mého názoru bude narušování veřejného pořádku podřazeno právě pod tento důvod. Potom bude záležet na povaze onoho narušování, buď Ministerstvo vyzve provozovatele k nápravě ve stanovené lhůtě, nebo i bez předchozí výzvy povolení zruší.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Právní výklad odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce [online]. MVCR.cz, 1. dubna 2015 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <<http://mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad-pdf.aspx>>.

<sup>108</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, bod 24

<sup>109</sup> § 87 odst. 3 návrhu ZHH

<sup>110</sup> § 95 odst. 1, 2 návrhu ZHH

### 3.1.2 Povolení k umístění herního prostoru

Provozovatel, jemuž bylo vydáno základní povolení, musí k provozování binga, technické hry a živé hry získat ještě povolení k umístění herního prostoru, které vydává obecní úřad obce, v jejímž územním obvodu má být herní prostor umístěn a daná hazardní hra provozována. Toto povolení vydává obecní úřad v přenesené působnosti, což je projevem decentralizace veřejné správy. Provozovateli při splnění zákonem stanovených podmínek vzniká na vydání povolení nárok.<sup>111</sup>

Tímto přenesením povolovací kompetence i na obce by mělo dojít k efektivnější a optimálnější regulaci hazardních her, neboť právě obce znají místní poměry a mohou nejlépe posoudit, jaké dopady bude mít povolení hazardních her na konkrétních místech. Provozovatel může totiž umístit herní prostor a provozovat hazardní hry pouze na konkrétním místě, které je přesně vymezeno v povolení.<sup>112</sup>

V rámci řízení o udělení povolení k umístění herního prostoru obec již nezkontroluje podmínky, které byly přezkoumány v základním povolení, tzn. podmínky odborného charakteru, které se vztahují pouze k danému typu hazardní hry. Jednou z podmínek, na kterou musí brát obec při vydávání povolení k umístění herního prostoru zřetel je, aby umístění herního prostoru nebylo v rozporu s OZV příslušné obce.<sup>113</sup>

Povolení k umístění herního prostoru se vydává na dobu platnosti základního povolení, nejdéle na dobu 3 let. Z tohoto lze vyvodit princip, že povolení k umístění herního prostoru následuje osud základního povolení – čili pokud základní povolení je zrušeno nebo zanikne, zaniká i povolení k umístění herního prostoru. Relativně krátká maximální doba platnosti povolení k umístění herního prostoru má zaručit, že obec bude mít možnost včas reagovat na negativní jevy, které se mohou vyskytnout v souvislosti s provozováním hazardních her, což může vyústit v zamítnutí žádosti o nové povolení k umístění herního prostoru téhož provozovatele. Nicméně zákon neukládá obci povinnost udělit povolení na dobu 3 let, ale ponechává jí možnost stanovit dobu platnosti povolení dle vlastního uvážení. Obce ale musí zachovat zásadu proporcionality a dbát práv a povinností žadatelů.<sup>114</sup>

Obecní úřad má právo a zároveň i povinnost zrušit povolení k umístění herního prostoru i před uplynutím doby jeho platnosti ze zákonem stanovených důvodů. Jedním z nich je skutečnost, že provozovatel přestane splňovat podmínky pro vydání povolení k umístění

---

<sup>111</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]...

<sup>112</sup> Tamtéž

<sup>113</sup> Tamtéž

<sup>114</sup> Tamtéž



herního prostoru.<sup>115</sup> Toto ustanovení bude zřejmě využíváno v případech, kdy bude vydána OZV a touto dojde k zásahu do již vydaného povolení. Předpokládám, že k těmto situacím bude docházet, jelikož návrh ZHH nikde nestanoví nedotknutelnost vydaných povolení. Nová povolovací procedura by snad mohla množství těchto případů eliminovat, jelikož obce ponese primární odpovědnost za určení pravidel, zda a kde bude umístění herních prostor na jejich území povoleno. Zároveň by podle mého názoru tento nový povolovací postup měl být pro obce impulsem, aby stanovily formou OZV přesná a transparentní kritéria pro umístění herních prostor na jejich území, protože pokud tak neučiní a provozovatel splní zákonem dané předpoklady, bude obec muset povolit umístění herního prostoru. V případě, že obec tak neučiní, bude moci provozovatel vymáhat vydání povolení soudní cestou.

### 3.2 Obecně závazné vyhlášky

Návrh ZHH zachovává právo obcí vydávat OZV regulující provozování hazardních her na jejich území. Na rozdíl od ZOL však tuto pravomoc nepřiznává obcím sám, nýbrž odkazuje na § 10 písm. a) zákona o obcích.<sup>116</sup> Důvod pro tuto změnu je podle mě jednoznačný. Nová úprava má zabránit nynější situaci, kdy obce mohou vydávat OZV buď na základě § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku nebo na základě § 10 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 50 odst. 4 ZOL, který účel regulace nestanovuje. Obce se tak v současné době mohou libovolně rozhodnout, na základě kterého ustanovení OZV vydají. Vzniká tak paradoxní situace, kdy jsou OZV vydávány ve dvou na sobě zcela nezávislých liniích, přičemž pro takovou dvojkolejnost není žádný důvod.

Bez zajímavosti není ani skutečnost, že § 50 odst. 4 ZOL obsahuje výčet druhů loterií, na které se může OZV vztahovat, kdežto úprava v OZV vydané dle § 10 písm. a) zákona o obcích se může vztahovat na kterýkoli druh loterie.<sup>117</sup> Navrhovaná právní úprava tento problém řeší, jelikož při odkazu na § 10 písm. a) zákona o obcích taxativně stanovuje druhy hazardních her, jež mohou být prostřednictvím OZV regulovány. Jsou to všechny tři druhy hazardních her, u kterých musí být vydáno povolení k umístění herního prostoru, a přistupuje k nim turnaj malého rozsahu.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> § 103 návrhu ZHH

<sup>116</sup> § 12 odst. 1 návrhu ZHH

<sup>117</sup> *Obce mohou regulovat provoz výherních automatů* [online]. Ochrance.cz, 14. června 2011 [cit. 21. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2011/obce-mohou-regulovat-provoz-vyhernich-automatu/>>.

<sup>118</sup> § 12 odst. 1 návrhu ZHH

Kromě předmětu úpravy se výše zmíněná ustanovení liší i ve způsobu, jakým lze loterie regulovat. § 50 odst. 4 ZOL umožňuje obci určit čas a místa, na kterých lze danou loterii provozovat, či naopak čas a místa, kde je takové provozování zakázáno, a také dává obci možnost zakázat provoz loterií na celém svém území. Naproti tomu § 10 písm. a) zákona o obcích opravňuje obec pouze k určení míst a času, kde lze loterie provozovat, nebo může obec na základě tohoto ustanovení zakázat provoz loterií na veřejných prostranstvích.

Důvodem tohoto rozlišování se judikatura ani odborná literatura nezabývají. Osobně bych opodstatnění tohoto rozdílu spatřovala ve snaze zamezit situaci, kdy by obec chtěla zakázat na celém svém území provoz loterie, která není uvedena ve výčtu § 50 odst. 4 ZOL. Jelikož pokud se obec rozhodne regulovat loterie vymezené v § 50 odst. 4 ZOL, nabízí se jí široká škála možností takové regulace. V případě, že obec bude chtít upravit loterie neuvedené v § 50 odst. 4 ZOL tak, že bude chtít zakázat jejich provoz na určitých místech, k čemuž ji § 10 písm. a) zákona o obcích neopravňuje, může a contrario tyto loterie povolit na všech ostatních místech v obci. Dle mého názoru vzniká tímto nedůvodným rozlišováním a nesystematičností současné právní úpravy obcím prostor pro obcházení zákona.

Návrh ZHH odkazuje na § 10 písm. a) zákona o obcích pouze jako na normu, která obec opravňuje k vydávání OZV za již zmíněným účelem. Způsob možné regulace však návrh ZHH stanovuje autonomně. Tímto zřejmě předkladatel návrhu ZHH zamýšlí učinit právní úpravu vydávání OZV transparentnější a předvídatelnější.

V důvodové zprávě k návrhu ZHH je zdůrazněna úloha principů, které musí obec při výkonu samostatné působnosti dodržovat, jedná se zejm. o „...*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>119</sup>

Návrh ZHH posiluje postavení obcí zejm. tím, že na ně přenáší část povolovacích kompetencí, čili OZV v kontextu návrhu ZHH má tedy speciální funkci. OZV by měly přestat být hlavním nástrojem obcí pro regulaci hazardních her, nýbrž by měly sloužit jako podpůrný nástroj, kterým obec dává provozovatelům předem najevo, kde je umístění herního prostoru povoleno a kde zakázáno.<sup>120</sup>

Důvodová zpráva k návrhu ZHH uvádí: „*Funkcí institutu obecně závazných vyhlášek podle tohoto ustanovení je také možnost určité reakce na negativní situace, které v souvislosti s provozováním hazardních her v daném místě vznikly. Je nutno také upozornit na fakt, že*

---

<sup>119</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách [online]...

<sup>120</sup> Tamtéž

*o funkci obecně závazných vyhlášek jakožto prostředku regulace pro futuro svědčí skutečnost, že vydáním obecně závazné vyhlášky si obec může zasahovat sama do svých rozhodnutí, a v podstatě pomocí jiného právního institutu tak bude, resp. může, měnit svůj názor a rozhodnutí uvedené v jiném právním institutu.*“ Obec tedy bude moci, stejně jako je tomu dnes, přijmout OZV a tím zasáhnout do práv provozovatelů. Rozdíl oproti současné právní úpravě bude pouze ten, že obec bude tímto způsobem moci ovlivnit pouze práva provozovatelů hazardních her, která jim vznikla na základě povolení vydaného samotnou obcí, a OZV tak nebude důvodem pro zrušení povolení vydaného Ministerstvem.

Důvodová zpráva také upozorňuje na kritéria, jež musí OZV splňovat. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie<sup>121</sup> mezi ně patří objektivní, konzistentní, nediskriminační a předem známá kritéria, na jejichž základě byla OZV přijata.

Zcela souhlasím s konstatováním, jež je uvedeno v důvodové zprávě: „*Celá koncepce bude funkční jen za podmínky, pokud bude obec v rámci své samostatné působnosti vystupovat v rámci „doplňkové“ regulace a přistoupí primárně k vydávání povolení v přenesené působnosti.*“ Předkladatel návrhu ZHH si je zřejmě vědom, že záleží především na obcích, jak se k nově nabyté pravomoci vydávat povolení k umístění herního prostoru postaví.

Je možné, že pro provozovatele hazardních her tato změna nebude mít velké důsledky, neboť pokud obec vydá OZV, s níž nebude povolení k umístění herního prostoru v souladu, bude moci obec z moci úřední toto povolení zrušit. Provozovatel tedy ani v této situaci nebude mít jistotu, že vydané povolení a práva z něho vyplývající nebudou dotčena po dobu trvání jeho platnosti. Navíc ani za účinnosti nové právní úpravy se nebudou moci provozovatelé spolehnout na své hospodářské plány ani na návratnost investic, které do herního prostoru vloží. Osobně vidím význam navrhovaných změn zvláště v jakémsi podnětu pro obce, aby učinily svoji regulaci v oblasti hazardních her transparentnější a předvídatelnější, ale jak jsem uvedla výše, bude záležet především na samotných obcích, jak budou k těmto novým pravidlům přistupovat.

---

<sup>121</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. června 2010, *Sporting Exchange Ltd v. Minister van Justitie*, C-203/08, bod 50. Dále Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. července 2012, *SIA Garkalns v. Rīgas Dome*, C-470/11, bod 42.

## Závěr

Ve své diplomové práci jsem si stanovila za cíl analyzovat pravomoc obcí v podobě OZV regulovat loterie a jiné podobné hry. Abych mohla tento rozbor provést, položila jsem si výzkumnou otázku „Jaký je rozsah regulační pravomoci obcí?“ K jejímu zodpovězení mi posloužily první dvě kapitoly mé práce.

V první kapitole jsem rozebrala zakotvení regulační pravomoci obcí. Zaměřila jsem se na historickou diskuzi ohledně zasahování do práv a ukládání povinností jednotlivcům prostřednictvím OZV, která se odehrála nejen v odborných kruzích, ale tato otázka byla opakovaně řešena i před Ústavním soudem. Tato nejednotnost názorů ilustruje složitost problematiky úpravy práv a povinností jednotlivců skrze OZV. Nicméně v roce 2007 se názor Ústavního soudu ustálil. V tzv. Jirkovském nálezu judikoval, že obce nepotřebují zákonné zmocnění pro vydávání OZV, jelikož tato pravomoc plyne přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy. S tímto výkladem nelze než souhlasit, v opačném případě by došlo k popření rozdílu mezi vydáváním OZV v samostatné působnosti a právními předpisy v přenesené působnosti.

V další části této kapitoly jsem se věnovala právnímu zakotvení regulační pravomoci obcí. Zabývala jsem se především úpravou loterií v ZOL. Tato právní úprava má podle mého názoru spoustu nedostatků. ZOL obce ve vydávání OZV nijak neomezuje, ani nestanovuje žádná pravidla pro regulaci v nich obsaženou. Jistá kritéria regulace stanovil Ústavní soud, dále se těmito pravidly zabývalo také Ministerstvo vnitra a ÚOHS. Doporučení posledních dvou jmenovaných subjektů však nejsou právně závazná, a tak záleží jen na obcích, jak se k nim postaví. Osobně se všemi doporučeními a kritérii souhlasím. Obce by měly při regulaci zachovávat princip proporcionality a měly by dbát zákazu diskriminace.

Ve druhé kapitole jsem analyzovala možné střety mezi právem obcí na samosprávu a právy provozovatelů loterií. Došla jsem k závěru, že právo na vlastnictví a právo svobodně podnikat zakotvené v LZPS, jsou sice dotčeny, avšak v testu proporcionality nepřeváží právo obcí na samosprávu a další práva, jež OZV chrání. Předpokladem k přiznání práva provozovatelů pokojně užívat svůj majetek dle Dodatkového protokolu je jejich legitimní očekávání nabytí takového majetku. Podle judikatury Ústavního soudu však provozovatelé legitimní očekávání ohledně doby platnosti povolení k provozování loterií nemají. Musejí tedy počítat se skutečností, že jejich provoz loterií se může kdykoliv dostat do rozporu s OZV, a toto povolení tedy bude muset být zrušeno. Dle mého názoru provozovatelé loterií mohou nabýt legitimní očekávání právě na základě povolení k provozování loterií, které je po určitou dobu opravňují k provozování loterií. Mají-li tedy provozovatelé legitimní očekávání

nabývání majetku, tak může být prostřednictvím OZV zasaženo do jejich práva pokojně užívat svůj majetek. Avšak jak vysvětlím níže, i přes skutečnost, že je třeba dle mého názoru legitimní očekávání provozovatelům loterií přiznat, bude právní síla tohoto očekávání velmi slabá. Neboť při provedení testu proporcionality nemůže převážit nad ostatními právy, jež jsou chráněna prostřednictvím práva obcí na samosprávu.

Práva provozovatelů zaručená LZP EU nejsou v tomto případě použitelná, čili ke střetu mezi nimi a právem obcí na samosprávu nedochází. Dále jsem uvažovala o možném střetu práva obcí na samosprávu s právními principy. Věnovala jsem se zejm. principu právní jistoty a legitimního očekávání. Dle současné judikatury se tyto principy na pro provozovatele loterií nevztahují. S tímto závěrem nesouhlasím. Myslím, že každý, komu je jeho podnikání povoleno na určitou dobu orgánem, jež je nadán veřejnou mocí, má právo se na dodržení doby platnosti tohoto povolení spolehnout. Jak jsem již zmínila, nelze tedy legitimní očekávání provozovatelům loterií a priori odepřít, nýbrž je nutno v každém individuálním případě vždy provést test proporcionality. Pokud jde o dobu platnosti povolení, musí být vnímána spíše jako maximální doba platnosti povolení.

Tyto dvě kapitoly přinesly odpověď na výzkumnou otázku, jež jsem si na počátku vymezila. Rozsah pravomoci obcí regulovat loterie je velmi široký, ale není neomezený. Sice obce mohou regulační OZV vydat kdykoliv a zasáhnout tak do práv provozovatelů. Dokonce ani nemusí respektovat dobu platnosti povolení k provozování loterií. Avšak existují určitá kritéria, která musí obce při regulaci loterií dodržovat, a těmi jsou princip proporcionality a zákaz diskriminace.

Obec při vydávání OZV, jíž reguluje provozování loterií na svém území, zasahuje do práv provozovatelů loterií na vlastnictví, podnikání a také do jejich legitimního očekávání na dodržení platnosti povolení k provozování jejich činnosti. Při tomto zásahu musí vždy dbát principu proporcionality v tom smyslu, že musí provést test proporcionality takového zásahu vzhledem k základním právům, jež jsou chráněna prostřednictvím práva obcí na samosprávu.

Dalším kritériem, které musí obce při vydávání OZV dodržovat, je zákaz diskriminace. V případě, že obec zakáže provozování loterií na celém svém území, k diskriminaci nedochází, neboť OZV dopadá na všechny provozovatele stejně. Otázka diskriminace však zajisté vyvstane při stanovení konkrétních adres, na nichž je provozování loterií zakázáno či povoleno, a také v případech omezení provozování pouze některých druhů loterií nebo omezení loterií pouze na některých místech v obci. Aby obce předešly obvinění z diskriminace, lze jim doporučit, aby uváděly odůvodnění této regulace buď přímo v dané

OZV, případně v zápisu ze zasedání zastupitelstva nebo aby vypracovaly důvodovou zprávu k OZV.

Ve třetí kapitole jsem se zaměřila na připravovanou právní úpravu, tedy na návrh zákona o hazardních hrách. Nastínila jsem nejvýznamnější změny, které tento zákon přinese. Nejvíce jsem se věnovala změnám v povolovacím procesu a úpravě OZV. Podle mého názoru je právní úprava navrhovaná v ZHH systematictější a přehlednější než současná úprava v ZOL. Změny v rámci povolovacího řízení jsou podle mě logické a rozumím tomu, jaký cíl sledují. Myslím, že na základě úpravy v ZHH může být vytvořena transparentní regulace loterií. Samotné znění zákona k tomuto však nestačí. Obce by musely při vydávání OZV dodržovat i pravidla, jež byla nastíněna ÚOHS nebo Ministerstvem vnitra a v neposlední řadě i v důvodové zprávě k návrhu ZHH. Co nová právní úprava přinese, ukáže až praxe. Velmi bude záležet na přístupu obcí, jelikož právě ony mohou přímo zasahovat do práv a povinností provozovatelů loterií prostřednictvím OZV.

Tato práce se zabývá rozbořem pravomoci obcí regulovat loterie a jiné podobné hry. Žádná odborná publikace se zatím takto komplexně této problematice nevěnovala a v tomto tkví největší přínos celé mé diplomové práce.

Musím přiznat, že jelikož jsem se s problematikou OZV regulujících oblast loterií setkala v průběhu mé praxe v advokátní kanceláři, začala jsem tuto práci vypracovávat s již vytvořeným „přednázorem“, což je zřejmě z mé práce znatelné. Některé své závěry jsem však byla nucena v průběhu psaní této práce přehodnotit, především na základě provedeného testu proporcionality, ve kterém jsem zvažovala střet legitimního očekávání a dalších práv provozovatelů loterií a práva obcí na samosprávu.

V první a druhé kapitole jsem se snažila upozornit na problémy, které přináší současná právní úprava. Zohlednila jsem jak postoj obcí, tak i práva a očekávání provozovatelů loterií. Zdůraznila jsem zvláště úskalí, která přináší provozovatelům loterií jak právní úprava, tak judikatura. Nicméně i když jsem dospěla k závěru, že by dle mého názoru měla být provozovatelům loterií přiznána ochrana jejich legitimního očekávání, tak mi nezbývá než konstatovat, že po provedení testu proporcionality převáží nad tímto legitimním očekáváním právo obcí na samosprávu, neboť skrze něj není chráněn pouze veřejný pořádek, ale také další společensky významná práva jako jsou právo na život, lidskou důstojnost a ochranu rodinného života, právo vlastnit majetek a zákaz zneužití majetku, ochrana zdraví, ochrana rodiny a zvláštní ochrana mladistvých.

Provozovatelé loterií si sami zvolili podnikání ve velmi specifické oblasti a již při této volbě si musí být vědomi, že právní úprava oblasti loterií je do značné míry otázkou

politickou, čili se může rychle změnit. Také musí mít již od počátku provozování své činnosti na zřeteli, že se jejich podnikání nachází na okraji společenských aktivit a postoj společnosti vůči provozování loterií je z valné většiny negativní, což může vyústit v tlak společnosti na neustálé omezování, ne-li vymýcení těchto činností. Z tohoto úhlu pohledu se zdá být oprávněným požadavek, aby byli provozovatelé loterií připraveni na to, že v tak specifické oblasti budou platit i specifická pravidla. Z těchto důvodů musí počítat s tím, že jejich legitimní očekávání na provozování loterií po celou dobu trvání platnosti povolení, nemůže převážit výše vyjmenované celospolečenské zájmy.

Na závěr bych však chtěla upozornit na riziko, které souvisí s trendem omezování či zakazování hazardních her. Může se totiž stát, že podnikání v oblasti hazardních her se pro provozovatele stane tak nejisté, že se jim nevyplatí. A jak jsem uváděla již na začátku mé práce, pokud z trhu odejdou nebo budou nuceni ukončit svoji činnost všichni legální provozovatelé hazardních her, nebude tento druh her vymýcen. Naopak se pouze přesune do oblasti mimo právo. V takovém případě by provoz hazardních her nebyl regulován vůbec a společenské následky by mohly být horší, než pokud nad jejich provozem vykonává dohled veřejná moc. Hazardní hry by se tak ocitly ve stejné sféře, ve které se dnes nachází např. prostituce.

## Bibliografie

### Monografie

- KRAMÁŘ, Květoslav, HUŠÁK, Aleš a kol. *Herní právo*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 181 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 949 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 931 s.

### Články z odborných časopisů

- PROCHÁZKA, Antonín. Samospráva obcí a obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 1997, č. 8, s. 424 - 426.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumávání Ústavním soudem. *Právní rozhledy*, 1998, č. 2, s. 75 - 78.
- HOLLÄNDER, Pavel. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. *Právní rozhledy*, 2008, č. 19, s. 693 - 696.
- LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 2008, č. 10, s. 356 - 362.

### Internetové zdroje

- LANGÁŠEK, Tomáš. *Z práva na samosprávu vyplývá právo obcí spolurozhodovat o umístění heren* [online]. Jalus.cz, 7. září 2011 [cit. 29. října 2015]. Dostupné na <http://www.jalus.cz/wp-content/uploads/2012/04/komentar-us-frantiskovy-lazne.pdf>.
- *Právní výklad odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování některých sázkových her, loterií a jiných*



- podobných her na území obce* [online]. MVCR.cz, 1. dubna 2015 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <<http://mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-16-4-pravni-vyklad-pdf.aspx>>.
- *Stanovisko úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi* [online]. Uohs.cz, 1. září 2014 [cit. 5. prosince 2015]. Dostupné na <[http://www.uohs.cz/download/Sekce\\_HS/Guidelines/UOHS\\_stanovisko\\_obce\\_loterie.pdf](http://www.uohs.cz/download/Sekce_HS/Guidelines/UOHS_stanovisko_obce_loterie.pdf)>.
  - VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Závěrečné stanovisko - návrh opatření k nápravě* [online]. Ochrance.cz, 4. listopadu 2011 [cit. 10. listopadu 2015]. Dostupné na <[http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf)>.
  - PEJCHALOVÁ GRÜNVALDOVÁ, Vladimíra. *Ochrana práva na pokojné užívání majetku jako základního práva jednotlivce v rámci evropského systému ochrany lidských práv* [online]. epravo.cz, 2. prosince 2010 [cit. 31. října 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-prava-na-pokojne-uzivani-majetku-jako-zakladniho-prava-jednotlivce-v-ramci-evropskeho-systemu-ochrany-lidskych-prav-68479.html>>.
  - LANGÁŠEK, Tomáš. *Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu* [online]. law.muni.cz, [cit. 17. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/langasek.pdf>>.
  - ČECHOVÁ NÁPLAVOVÁ, Jana. *Krátce k principu právní jistoty ve světle aktuální judikatury* [online]. epravo.cz, 23. ledna 2014 [cit. 17. listopadu 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-principu-pravni-jistoty-ve-svetle-aktualni-judikatury-93342.html>>.
  - *Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony* [online]. Beck-online.cz, 29. září 2010 [cit. 2. prosince 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgeyv6mzqgbpwi6rng>>.
  - *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. K obecně závazné vyhlášce o loteriích a jiných podobných hrách* [online]. MVCR.cz, 1. listopadu 2009 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na <[www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-4pravni-vyklad-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-15-4pravni-vyklad-pdf.aspx)>.
  - *Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí* [online]. MVCR.cz, 1. ledna 2010 [cit. 4. prosince 2015]. Dostupné na

<http://www.mvcr.cz/clanek/oblasti-verejneho-poradku-ve-vztahu-k-moznostem-jejich-regulace-obecne-zavaznymi-vyhlaskami-obci.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

- GERLOCH, Aleš. *Ignorantia legis non excusat* [online]. Beck-online.cz, 19. ledna 2016 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxgsz3on5zgc3tunfqv63dfm5uxgx3on5xf6zlymn2xgyly&groupIndex=6&rowIndex=0>.
- *Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. ODok.cz, 28. srpna 2015 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9POFJEEQ>.
- *Plán legislativních prací vlády na rok 2014* [online]. Vláda.cz, 13. března 2014 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/>.
- *Usnesení vlády České republiky ze dne 29. července 2015 č. 584 k návrhu zákona o hazardních hrách* [online]. ODok.cz, 29. července 2015 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9Z9H3WK1>.
- *Sněmovní tisk č. 578* [online]. PSP.cz, 19. ledna 2016 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=578>.
- *Vládní návrh zákona o hazardních hrách* [online]. ODok.cz, 28. srpna 2015 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9POFJEEQ>.
- LEŽATKA, Radek. *Nový zákon přináší průlom v regulaci hazardu na území České republiky* [online]. MFCR.cz, 9. října 2014 [cit. 19. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novy-zakon-prinasi-prulom-v-regulaci-haz-19430>.
- *Obce mohou regulovat provoz výherních automatů* [online]. Ochrance.cz, 14. června 2011 [cit. 21. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2011/obce-mohou-regulovat-provoz-vyhernich-automatu/>.

## Legislativní akty

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášený pod č. 209/1992 Sb.
- Listina základních práv Evropské unie
- Smlouva o Evropské unii
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Úř. věst. L 376/36, 27. prosince 2006

## **Soudní rozhodnutí**

### **Nálezy Ústavního soudu**

- nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06
- nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10
- nález Ústavního soudu ze dne 5. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 28/97
- nález Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96
- nález Ústavního soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. Pl. ÚS 17/02
- nález Ústavního soudu ze dne 8. října 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97
- nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06
- nález Ústavního soudu ze dne 26. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08
- nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06
- nález Ústavního soudu ze dne 29. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11
- nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05
- nález Ústavního soudu ze dne 12. června 2007, sp. zn. Pl. ÚS. 21/06
- nález Ústavního soudu ze dne 11. června 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02
- nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10
- nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02
- nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2006, sp. zn. III. ÚS 253/04
- nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
- nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09
- nález Ústavního soudu ze dne 8. června 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94
- nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93
- nález Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. I. ÚS 535/2000

- náleží Ústavního soudu ze dne 27. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 3. prosince 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06
- náleží Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02
- náleží Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2008, sp. zn. I. ÚS 605/06
- náleží Ústavního soudu ze dne 22. června 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06
- náleží Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13
- náleží Ústavního soudu ze dne 6. května 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12
- náleží Ústavního soudu ze dne 18. června 2013, sp. zn. 2336/12
- náleží Ústavního soudu ze dne 16. července 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12
- náleží Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94
- náleží Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09

#### **Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2006, sp. zn. 2 As 40/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2015, sp. zn. 6 As 285/2014
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006

#### **Rozhodnutí Nejvyššího soudu**

- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011

#### **Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva**

- Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 7. června 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano v. Itálie*, žádost č. 38433/09.

#### **Rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie**

- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. září 2013, *Texdata Software GmbH*, C-418/11.
- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 2013, *Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi*, C-617/10.
- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 6. března 2014, *Cruciano Siragusa v. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, C-206/13.
- Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 16. února 2012, *Costa a Cifone*, C-72/10, C-77/10.

## **Shrnutí**

Ve své diplomové práci se věnuji pravomoci obcí regulovat loterie a jiné podobné hry. Nejprve se zabývám zakotvením regulační pravomoci obcí a upozorňuji na problémy současné právní úpravy. Ve druhé kapitole zvažuji možné střety práva obcí na samosprávu s ústavně zaručenými právy, právem pokojně užívat svůj majetek, právy přiznanými Listinou základních práv EU a právními principy. V závěru diplomové práce rozebírám připravovaný zákon o hazardních hrách. Nastínila jsem nejdůležitější změny, které tento zákon přináší. Podrobně se věnuji změnám v povolovacím řízení a také možným dopadům nové právní úpravy.

## **Abstract**

In my thesis I deal with the powers of municipalities to regulate lotteries and other similar games. First of all I apply my mind to the legal basis for regulatory powers of municipalities and I draw attention to the problems of the current legislation. In the second chapter I ponder possible conflict of municipalities' right to self-government and constitutionally guaranteed rights, the right to peaceful enjoyment of their property, rights recognized by the Charter of Fundamental Rights of the EU and the legal principles. In the end of thesis I analyse upcoming gambling law. I outlined the major changes that this law brings. Detail is devoted to changes in the permitting process and to the potential impacts of new legislation.

## **Seznam klíčových slov**

Obecně závazná vyhláška, loterie a jiné podobné hry, hazardní hry, provozovatel hazardních her, povolení k provozování hazardních her, legitimní očekávání

## **Keyword list**

Generally binding ordinance, lotteries and other similar games, gambling, operator of gambling, licence to operate gambling, legitimate expectation