**Ústavní soud**

Joštova 8  
660 83 Brno 2

**V Praze dne 23. 11. 2020**

Navrhovatel: **zastupitelstvo městské části Praha** **18**, IČO 00231321, se sídlem: Praha – Letňany, Bechyňská 639, PSČ PSČ 199 00

Právně zast.: **Mgr. Libor Zbořil**, advokát, ev. č. ČAK 04924, vykonávající advokacii jako společník obchodní společnosti ARROWS, advokátní kancelář, s. r. o., IČO 06717586, se sídlem: Praha 5, Plzeňská 3350/18, Smíchov, PSČ 150 00, zapsané v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, oddíl C, vložka 287750

Účastník řízení: **hlavní město Praha**, IČO 00064581, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, PSČ 110 01

**Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy,**

**kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy**

*Podání je činěno elektronicky, datovou zprávou*

*Příloha:*

* *Plná moc právního zástupce*
* *Podle textu návrhu*

**I.**

**Předmět řízení**

**[1]** Navrhovatel se tímto návrhem domáhá **dle čl. 87 odst. 1 písm. b) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Ústava**“) **zrušení obecně závazné vyhlášky č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy**, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy (dále jen „**vyhláška**“).

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy*

**II.**

**Popis skutkového stavu**

**II. a) stávající stav**

**[2]** Podle **§ 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb.**, o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**loterijní zákon**“) platilo, že: „***Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry*** *podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n)* ***a loterie a jiné podobné hry*** *podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3* ***mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených****, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.*“

**[3]** Na základě uvedeného zákonného zmocnění vydalo zastupitelstvo hlavního města Prahy **stávající obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 Sb. hlavního města Prahy**, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen ,,**OZV**“).

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hlavního města Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace*

**[4] OZV nabyla účinnosti dne 4. 10. 2013** (s výjimkou ustanovení § 4, které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2013). OZV byla jedenkrát novelizována, a to obecně závaznou vyhláškou č. 10/2015 Sb. hlavního města Prahy, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2016.

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 10/2015 Sb. hlavního města Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace*

**[5] OZV reguluje hazard na území hlavního města Prahy prostřednictvím tzv. adresných míst.**

**II. b) budoucí stav**

**[6]** V mezidobí byl přijat **zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o hazardu**“), který **s účinností ke dni 1. 1. 2017 zrušil loterijní zákon** (některá ustanovení zákona o hazardu přitom nabyla účinnosti již dne 15. 6. 2016).

**[7]** Podle **§ 12 odst. 1 zákona o hazardu** platí, že: „***Obec může*** *na základě jiného zákona****vydat obecně závaznou vyhlášku****, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu* ***mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou****, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.*“

**[8]** Podle **§ 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o** **HMP**“) platí, že: „***Povinnosti může hlavní město Praha ukládat v samostatné působnosti jen obecně závaznou vyhláškou*** *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány*.“

**[9] Dne 1. 1. 2021 má nabýt účinnosti vyhláška, která ruší OZV**. Vyhláška byla vyhlášena dne 14. 9. 2020 ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy pod č. 14/2020.

**Důkazní prostředek:**

* *Sbírka právních předpisů hlavního města Prahy č. 11/2020 vydaná dne 14. 9. 2020*
* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy*
* *zápis z jednání zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 10. 9. 2020*

**[10]** Důvodem přijetí (nové) vyhlášky, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, má být nastavení změny, která má napomoci omezení negativních dopadů hazardních her na území hlavního města Prahy, jakož i zajistit její soulad s pravidly hospodářské soutěže. Vyhláška má směřovat k poklesu provozování hazardních her na území hlavního města Prahy a negativních důsledků s nimi spojených (str. 2 důvodové zprávy k vyhlášce).

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy (důvodová zpráva je součástí vyhlášky)*

**II. c) připomínkové řízení k vyhlášce**

**[11]** Podle **§ 46 odst. 1 zákona o HMP** platí, že: „*Hlavní město Praha* ***projedná vždy návrhy právních předpisů hlavního města Prahy před jejich přijetím s městskými částmi****.*“

**[12]** Podle **§ 46 odst. 2 zákona o HMP** platí, že: „***Městské části jsou oprávněny se k návrhu právních předpisů hlavního města Prahy vyjádřit*** *ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení návrhu. Lhůta může být ve výjimečných případech na základě rozhodnutí rady hlavního města Prahy zkrácena, nesmí však být kratší než 15 dnů. Jestliže se městská část ve stanovené lhůtě nevyjádří, má se za to, že s návrhem souhlasí.*“

**[13]** Podle **§ 46 odst. 3 zákona o HMP** platí, že: „*Podrobnosti k projednání návrhů právních předpisů hlavního města Prahy stanoví Statut*.“

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (§ 22 a násl.)*

**[14]** Návrh vyhlášky byl k připomínkám zaslán dne 23. 1. 2020 odborům Magistrátu hlavního měst Prahy, Ministerstvu vnitra, Městské policii hlavního města Prahy a 57 městským částem hlavního města Prahy (str. 3 důvodové zprávy k vyhlášce).

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy (důvodová zpráva je součástí vyhlášky)*

**[15] Devět městských částí, Praha 1, Praha 3, Praha 9, Praha 11, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha 17 a Praha 18 zaslalo nesouhlasné připomínky, v rámci nichž zejména navrhovalo zachování možnosti provozování technických her a ponechání stávajícího způsobu regulace prostřednictvím adresných míst**, a to přinejmenším dočasně (v případě připomínek městské části Praha 9). V průběhu připomínkového řízení se k uvedenému přístupu připojila také městská část Praha – Zličín (str. 3 důvodové zprávy k vyhlášce). **Tyto nesouhlasné připomínky městských částí k novému způsobu regulace hazardu účastníkem řízení ve vyhlášce respektovány nakonec nebyly (viz příloha č. 1 k vyhlášce: Vypořádání připomínek k návrhu obecně závazné vyhlášky, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hl. m. Prahy).**

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy včetně přílohy č. 1 (důvodová zpráva je součástí vyhlášky)*

**II. d) postoj městské části Praha 18 k vyhlášce**

**[16]** Rada městské části Praha 18 přijala dne 19. 2. 2020 usnesení č. 081/05/20 následujícího znění:

„*1.* ***RMČ nesouhlasí s návrhem obecně závazné vyhlášky****, kterou se reguluje provozování hazardních her na území hl. m. Prahy.*

*2.* ***RMČ požaduje zachovat stav daný k regulaci hazardu vyhláškou č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy*** *ve znění vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy.*

*3.* ***RMČ souhlasí s provozováním živých her a provozování technických her na území MČ Praha 18*** *(k.ú. Letňany)* ***s tímto určením: místo čas Rýmařovská 561 bez omezení Třinecká 673 bez omezení***

*4. RMČ požaduje, aby: a)* ***veškeré prostředky****, které hl. m. Praha obdrží jako příjem z obdrženého celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her ve výši dílčí daně z technických her a z obdrženého odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízen (dále jen „****daně a odvody****“)* ***byly v plném rozsahu (ze 100 %) poukazovány pražským městským částem, ale jen těm, na jejichž území je povoleno provozování těchto her****; b) bylo revokováno usnesení ZHMP č. 8/55 ze dne 21. 6. 2019 ve smyslu uvedeném výše pod písm. b), a to pro rok 2020 a léta následující, tzn. všechen příjem hl. m. Prahy z daní a odvodů byl poukazován jen těm pražským městským částem, na jejichž území je povoleno provozování her, ze kterých daně a odvody plynou, a to ve formě neinvestičních účelových dotací určených v rozsahu: 50 % na podporu v oblasti sportu, a 50 % na kulturu, školství, zdravotnictví a sociální oblast.*

*5. RMČ ukládá OKT předat MHMP v odpovědi na čj. MHMP 125486/202 stanovisko MČ Praha 18 uvedené pod body 1. až 4. tohoto usnesení včetně odůvodnění usnesení.*“

**Důkazní prostředek:**

* *usnesení rady městské části Praha 18 č. 081/05/20 ze dne 19. 2. 2020*

**[17]** Návrh předmětného usnesení byl radě městské části Praha 18 předložen místostarostou Mgr. Ondřejem Lněničkou s tímto odůvodněním:

*„MČ Praha 18 si je plně vědoma socio-patogenních jevů, které provázejí hazard a je pro jeho regulaci – omezení, a to v tom smyslu, aby nebyl volně dostupný, především dětem, mládeži a sociálně slabým občanům odkázaným na sociální dávky. K tomu mají sloužit zákonem daná pravidla, která nastavuje zákonodárce (obě komory Parlamentu ČR).*

*Na území MČ Praha 18 bylo v roce:*

*-* ***2007 povoleno*** *vyhláškou č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje provozování* ***celkem 12 heren (kasin)****;*

*-* ***2011 povoleno*** *vyhláškou č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, provozování* ***celkem 9 heren (kasin)****;*

*-* ***2013 povoleno*** *vyhláškou č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, provozování* ***celkem 4 heren (kasin)****;*

*-* ***2015 povoleno*** *vyhláškou č. 10/2015, kterou se mění vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, provozování* ***celkem 2 kasin****.*

***Z výše uvedeného je zřejmé, že na území MČ Praha 18 (Letňan) došlo v návaznosti na sledovaný zájem (omezit hazard) změnami příslušné vyhlášky ve spojení s rozhodnutími RMČ Praha 18 k:***

*a) zásadnímu omezení hazardu – počtu míst, kde lze hazard provozovat, a to o 83%;*

*b) naplnění záměru sledovaného hl. m. Prahou učinit hazard méně dostupným, a to tak, že nebude možné jej provozovat, zejména též v rámci hostinských zařízení, ale bude vyhrazen jen na místa k takovému účelu výhradně určená, kterými jsou kasina.*

***Na území MČ Praha 18 (k.ú. Letňany) se aktuálně nachází dvě provozovny (kasina), ve kterých je provozní doba „bez omezení“, a to pod adresami Rýmařovská 561 a Třinecká 673. Nejsou evidována žádná narušení veřejného pořádku spojená s provozováním uvedených kasin.***“

***Provozovatel navíc vedle zákonných odvodů poskytuje MČ pravidelný statisícový příspěvek na záležitosti kultury anebo sportu.***

***Z odvodů z provozování hazardu jsou v souladu s pravidly danými ze strany ZHMP financovány na území MČ Praha 18, především aktivity v oblastech sportu, kultury, školství, zdravotnictví a sociálních. Ročně se jedná o částku pohybující se v řádu 2 - 3 mil. Kč, což představuje 1 - 1,5% celkových výdajů z rozpočtu MČ Praha 18.***

***Nově navrhovaná úprava (OZV) nijak neřeší situaci, kdy by na financování především v oblastech sportu a kultury na území MČ Praha 18 nebyly poskytovány prostředky z odvodů z hazardu (skrze hl. m. Prahu), což by na straně MČ Praha 18 vyvolalo podstatný zásah do rozpočtu a nutnost výrazně omezit podporu těmto veřejně prospěšným zájmům (aktivitám) v oblastech sportu, kultury, školství, zdravotnictví a sociálních.***

***Bez garantovaného a koncepčního vyřešení financování zejména též sportu, kultury, školství, zdravotnictví a sociální oblasti ze strany hl. m. Prahy (ve vztahu k městským částem) považuje navrhovanou regulaci hazardu (a z něj pramenících zdrojů) za nevhodnou, je-li základním (hl. m. Prahou „garantovaným“ ve smyslu usnesení ZHMP č. 8/55 ze dne 21.06.2019) zdrojem financování sportu, kultury, školství, zdravotnictví a sociální oblasti právě odvod z hazardu.***

*V § 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, o se stanoví, že, cituje se:*

*„Obec může na základě jiného zákona vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu* ***mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou****, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.“*

***MČ Praha 18 je toho názoru, že citované zákonné ustanovení nevylučuje možnost adresného určení míst, včetně času, kde lze provozovat mimo jiné též technické a živé hry, ba naopak přímo tuto úpravu obecně závaznou vyhláškou (v rámci obcí) předpokládá.***

*Pokud zde dříve nastal problém (kolize ze zákonem), který je naříkán ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, pak to stávající (navrhovaná) úprava nevyřeší, protože stal-li se správní delikt, tak jej nové úprava nepraví.*

***Úprava navrhovaná v OZV neřeší situaci, kdy se provozování technických her může přesunout do černých „heren“, ani situaci, kdy se bez jakýchkoli odvodů budou moci provozovat obdobné hry na internetu, a to bez toho, že by z těchto her byly odváděny zákonné odvody.*** *K tomu je potřeba aktivity zákonodárce a orgánů finanční správy ČR.*

***Konečně se pak MČ Praha 18 žádá, aby odvody, především z technických her, které jsou příjmem hl. m. Prahy, byly v plném rozsahu odváděny jen těm městským částem, které nevyhlásily a nepraktikují nulovou toleranci hazardu.***

***Pokud není žádná míra tolerance, není ospravedlnitelného důvodu, aby na odvodech z hazardu městské části s nulovou tolerancí jakkoli participovaly. Současně je přiměřené, aby si odvody z hazardu ani v částečném rozsahu neponechávalo hl. m. Praha, a to tím spíše za situace, kdy především oblast sportu je výrazně podfinancovaná; městské části efektivněji a adresněji užijí prostředků, které na odvodech obdrží. I proto se navrhuje revokace usnesení ZHMP č. 8/55 ze dne 21.06.2019.***

*Finanční prostředky na podporu sportu, které MČ obdrží se strany HMP, alokuje v účelovém Fondu pro sport a tělovýchovu v Letňanech.*“

**Důkazní prostředek:**

* *zápis z 5. zasedání rady městské části Praha 18 ze dne 19. 2. 2020*

**[18] Místostarosta městské části Praha 18 Mgr. Ondřej Lněnička zaslal uvedené připomínky k rukám JUDr. Hany Kordové Marvanové, radní hl. m. Prahy emailem ze dne 29. 5. 2020**.

**Důkazní prostředek:**

* *email místostarosty městské části Praha 18 Mgr. Ondřeje Lněničky ze dne 29. 5. 2020 adresovaný JUDr. Haně Kordové Marvanové, radní hl. m. Prahy obsahující připomínky k návrhu vyhlášky*

**[19] Přípisem ze dne 3. 6. 2020 JUDr. Hana Kordová Marvanová, radní hl. m. Prahy zaslala městské části Praha 18 doplňující dotaz k emailu o připomínkách ze dne 29. 5. 2020 k návrhu vyhlášky**: „*Dovolujeme si Vás tedy požádat o posouzení navržených a případně také rušených adresných míst z hlediska uvedených kritérií s pomocí přiložené tabulky (viz příloha č. 2) s podrobným odůvodněním, zda a z jakých důvodů každé jednotlivé adresné místo splňuje či nesplňuje každé jednotlivé kritérium. V případě, že po posouzení kteréhokoliv stávajícího adresného místa dospějete k závěru, že nevyhovuje některému z uvedených kritérií, popřípadě vyhovuje kritériu pod písm. b) pouze z důvodu specifických místních poměrů, tj. že se sice nachází v oblasti, s jejíž povahou je provozování technických her v rozporu, „např. v rezidenčních oblastech, v těsné blízkosti škol, v místech, která tvoří přirozená centra města“, ale „umístění herních prostor v těchto oblastech není s ohledem na místní poměry v rozporu s účelem a smyslem této obecně závazné vyhlášky“, dovolujeme si Vás požádat o zaslání příslušných podkladů, z nichž bylo vycházeno.*“

**Důkazní prostředek:**

* *přípis JUDr. Hany Kordové Marvanové, radní hl. m. Prahy ze dne 3. 6. 2020 adresovaný městské části Praha 18 spolu s přiloženou tabulkou*

**[20] Starosta městské části Prahy 18 Mgr. Zdeněk Kučera zaslal dne 11. 6. 2020 účastníkovi řízení požadované zdůvodnění** dle zadaných kritérií spolu s vyjádřeními Městské policie hl. m. Prahy, OŘ Praha 9, a odboru sociální péče a zdravotnictví Úřadu městské části Praha 18 k dotčené problematice. **Z daného vyhodnocení vyplývá, že obě stávající adresná místa na území městské části Praha 18 (Rýmařovská a Třinecká) splňují kritéria stanovená v preambuli vyhlášky.**

**Důkazní prostředek:**

* *přípis starosty městské části Praha 18 Mgr. Zdeňka Kučery ze dne 3. 6. 2020 adresovaný účastníkovi řízení spolu s přílohami*
* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy (preambule)*

**[21] Dne 27. 8. 2020 proběhlo společné jednání zástupců městských částí hlavního města Prahy se zástupci účastníka řízení, na kterém městská část Praha 18 zopakovala své připomínky k návrhu vyhlášky:** „*Podporuje to, aby části s nulovou tolerancí z hazardu neprofitovaly a vrátily peníze, které jim byly přerozděleny. Považuje za optimální vymezení lokalitou. Také považuje za nedostačující pouhý příslib kompenzace výpadku příjmů a formulaci, která ukládá nám. Vyhnánkovi pouze navrhnout řešení. Domnívá se, že je nutné provést změnu rozpočtového určení daní ve vztahu ke státu a k daním z online sázek.*“

**Důkazní prostředek:**

* *zápis ze společného jednání**zástupců městských částí hlavního města Prahy se zástupci účastníka řízení ve věci návrhu vyhlášky ze dne 27. 8.**2020*

**[22] Rada městské části Praha 18 přijala dne 2. 9. 2020 usnesení č. 376/20/20**, v němž setrvala na svých závěrech uvedených v usnesení č. 081/05/20 ze dne 19. 2. 2020 o tom, že s navrhovanou vyhláškou nesouhlasí.

**Důkazní prostředek:**

* *usnesení rady městské části Praha 18 č. 376/20/20 ze dne 2. 9. 2020*

**[23] Dne 10. 9. 2020 zastupitelstvo hlavního města Prahy usnesením č. 19/43 schválilo návrh vyhlášky** a vzalo na vědomí (i.) výsledky připomínkového řízení k návrhu obecně závazné vyhlášky, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy a (ii.) vypořádání připomínek k návrhu obecně závazné vyhlášky, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, které je uvedeno v příloze č. 1 důvodové zprávy, včetně připomínek městských částí, kterým nebylo vyhověno. Pro přijetí hlasovalo (z celkového počtu 65) 48, proti 1 a zdržel se 1 zastupitel.

**Důkazní prostředek:**

* *usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 19/43 ze dne 10. 9. 2020*

**II. e) nezohlednění připomínek městské části Praha 18 k vyhlášce**

**[24] Vyhláška mění koncepci regulace hazardu na území hlavního města Prahy a upouští tak od systému tzv. adresných míst.** Vyhláška stanoví **úplný zákaz provozování technických her** ve smyslu   
§ 42 a násl. zákona o hazardu **na celém území hlavního města Prahy** (§ 2 vyhlášky, **včetně území městské části Praha 18**). **Provozování živých her** ve smyslu § 57 a násl. zákona o hazardu **je na území hlavního města Prahy vyhláškou obecně povoleno** (§ 3 vyhlášky, **včetně území městské části Praha 18)**, s výjimkou provozování živé hry na území městských částí uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce, kde je vyžadována nulová tolerance hazardu. Ve výsledku to tedy znamená, že **s účinností od 1. 1. 2021 se na území hlavního města Prahy ruší herny** (srov.  § 67 odst. 1 zákona o hazardu: „*Hernou se rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor,* ***ve kterém je provozována technická hra jako hlavní činnost.***“). Pakliže se totiž podle § 2 vyhlášky **nově provozování technické hry na území hlavního města Prahy zakazuje, nemohla by herna naplňovat svou hlavní činnost (spolu se zrušením technické hry z důvodu její definice, viz § 42 odst. 1 zákona o hazardu, tedy končí bez výjimky tzv. „automaty“). Současně tak platí, že technickou hru nelze provozovat spolu s živou hrou ani v kasinu, viz § 68 odst. 3 písm. b) a d) zákona o hazardu. Bingo a turnaj malého rozsahu vyhláška explicitně neřeší.** Bingo lze podle §39 odst. 2 zákona o hazardu provozovat pouze v herním prostoru, kterým je podle zákona o hazardu herna a kasino (§ 65 odst. 1). Jelikož se herny ruší a jelikož kasino je vymezeno tak, že: „*Kasinem se rozumí samostatný, stavebně oddělený prostor,* ***ve kterém je provozována živá hra jako hlavní činnost***.“ (§ 68 odst. 1), lze bingo provozovat v kasinu toliko společně s živou hrou dle § 68 odst. 3 písm. c) zákona o hazardu. **Bingo je tedy možné provozovat pouze na území těch městských částí hlavního města Prahy, kde je povolena živá hra.** Pokud jde o **turnaj malého rozsahu**, tak ten nemusí být provozován (srov. § 64 zákona o hazardu) v herním prostoru (herně či kasinu). **Jelikož v jeho případě nejde ani o technickou ani o živou hru, je turnaj malého rozsahu povolen na celém území hlavního města Prahy, sic! i v těch částech, které jinak razí nulovou toleranci hazardu.**

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy*

**[25] Účastník řízení tak nezohlednil a řádně nevypořádal připomínky a požadavky, které k návrhu vyhlášky městská část Praha 18 v rámci připomínkového řízení uplatnila.**

**[26]** Vzhledem k tomu, že vyhláška ruší tzv. adresná místa[[1]](#footnote-1), **nově bude sic! možné, aby na území městské části Praha 18 vznikala kasina (tzv. živá hra) v neomezeném počtu a to na jakýchkoliv místech**, s výjimkou případů, kde to zákon o hazardu nedovoluje[[2]](#footnote-2).

**[27]** Rada hlavního města Prahy usnesením č. 1945 ze dne 7. 9. 2020 uložila náměstkovi primátora Pavlovi Vyhnánkovi, M.A. navrhnout princip řešení finanční kompenzace městským částem hlavního města Prahy za snížené inkaso jejich podílu na dani z technických hazardních her z rozpočtu hlavního města Prahy v důsledku přijetí vyhlášky, a to s termínem 31. 10. 2021 (příloha č. 2 vyhlášky).

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy*

**[28] V době přijetí vyhlášky, tak není zřejmé z jakých zdrojů a jakým způsobem, kdy a zda vůbec bude městské části Praha 18 poskytnuta předmětná finanční kompenzace tak, aby byla schopna pokrýt výdaje na financování záležitostí spadajících do oblasti sportu, kultury, školství, zdravotnictví a sociálních věcí.**

**[29] Navrhovatel s vyhláškou nesouhlasí, má za to, že nezohledněním připomínek městské části Praha 18 došlo k porušení zejména jejího práva na samosprávu (k tomu viz dále).**

**III.**

**Právní povaha vyhlášky**

**[30]** Jak bylo výše uvedeno, **zastupitelstvo hlavního města Prahy přijalo (v rámci samostatné působnosti) vyhlášku** na základě § 12 odst. 1 zákona o hazardu ve spojení s § 44 odst. 3 písm. a) zákona HMP.

**[31]** V uvedených ustanoveních se o daném právním aktu hovoří jako o „obecně závazné vyhlášce“. Předmětná zákonná úprava navazuje na čl. 104 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že: „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“[[3]](#footnote-3)

**[32]** Z judikatury Nejvyššího správního soudu (**rozsudek ze dne 17. 2. 2016, čj. 7 As 323/2015-37**) vyplývá, že **obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy regulující hazard vydaná podle § 44 odst. 3 zákona o HMP ve spojení s § 50 odst. 4 loterijního zákona je právním předpisem a nikoliv opatřením obecné povahy**, k tomu srov.:„***Klíčovou otázkou v dané věci je určení právní povahy napadené vyhlášky, tedy posouzení, zda je svou povahou právním předpisem, nebo opatřením obecné povahy****.*

*Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení čj. 8 Ao 7/2010-65, v němž uvedl, že "úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou namístě, pokud [...] zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. [Pokud] zákon [...] výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny" [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který se týkal územního plánu, jenž byl vydán ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)\*) ]. Nejvyšší správní soud dále v citovaném usnesení uvedl, že "[p] rojeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který - aniž by svou pravomoc překročil - může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu." S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se ztotožnil Ústavní soud v usnesení ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11, kterým rozhodl o ústavní stížnosti proti citovanému usnesení Nejvyššího správního soudu. V něm uvedl, že "akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy (neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, který zmocňuje k jejich vydání), by měly být primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody." "[T]ento závěr nezbavuje Ústavní soud v budoucnu možnosti, zejména naskytne-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, přiklonit se k materiálnímu zkoumání opatření obecné povahy. Úvaha, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu tedy otevřena. [...] Pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má ‚rozhodnout' určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je, či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy."*

***Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem v citovaných rozhodnutích lze použít i v nyní projednávané věci. Zákon o hlavním městě Praze (§ 44 odst. 3) ve spojení se zákonem o loteriích (§ 50 odst. 4) jednoznačně stanoví, že odpůrce může, a to formou obecně závazné vyhlášky****, rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her, resp. o místech a časech, kde a kdy je provozování těchto her zakázáno. Podle těchto ustanovení odpůrce postupoval a vydal napadenou vyhlášku. I když § 50 odst. 4 zákona o loteriích byl novelizován zákonem č. 300/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012, tedy v době, kdy již existovala právní úprava týkající se opatření obecné povahy, zákonodárce přesto ponechal stávající úpravu, podle které může obec v samostatné působnosti rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her pouze formou obecně závazné vyhlášky.* ***Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy, ale právním předpisem****.*“

**[33]** Ke stejnému závěru dospívá také judikatura Ústavního soudu, viz kupř. řízení o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (plenární nález sp. zn. Pl. ÚS 41/18, ze dne 7. 4. 2020), **která podřazuje obecně závaznou vyhlášku obce regulující hazard pod jiný (podzákonný) právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy**.

**[34]** Vzhledem k tomu, že § 12 odst. 1 zákona o hazardu je obdobou § 50 odst. 4 loterijního zákona   
(hovoří se v něm rovněž o „obecně závazné vyhlášce“), **má navrhovatel za to, že výše uvedené závěry Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu je možné vztáhnout také na aktuálně posuzovanou vyhlášku č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy**, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, vydanou v režimu zákona o hazardu.

**[35]** Čili jinými slovy, navrhovatel **soudí, že pokud zákon o hazardu v § 12 odst. 1 daný právní akt (tj. obecně závaznou vyhlášku) výslovně prohlašuje za právní předpis, nelze v daném případě uvažovat z hlediska formy o jiném aktu** (např. o opatření obecné povahy atp.). Vyhlášku lze proto napadnout postupem dle **čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy**.

**IV.**

**Aktivní legitimace navrhovatele**

**[36]** Podle **čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy** platí, že: „*Ústavní soud rozhoduje* ***o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení****, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.*“

**[37]** Podle **§ 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZÚS**“) platí, že: „***Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení*** *podle* ***čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy*** *jsou oprávněni podat*

*a) vláda,*

*b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,*

*c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,*

*d) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona,*

*e) zastupitelstvo kraje,*

*f) Veřejný ochránce práv,*

*g) Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,*

*h) věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,*

*i) ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích,*

***j)******zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží****.*“

**[38] Ust.** **§ 64 odst. 2 písm. j.) ZÚS** bylo do zákona o Ústavním soudu včleněno (novelou) zákonem č. 320/2002 Sb. s následujícím odůvodněním (viz důvodová zpráva): „*Nově se stanoví, kdo je oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle*[*čl. 87*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjomnwdqny)*odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky. Nově se do výčtu oprávněných zařazuje i věcně příslušný ministr, který je oprávněn podat návrh v případě nařízení kraje a hlavního města Prahy.* ***K podání návrhu se dále zmocňuje i zastupitelstvo obce, a to v případě, že se jedná******o obecně závaznou vyhlášku či nařízení kraje a ředitele krajského úřadu****.*“

**[39]** Předmětné ustanovení je v odborné literatuře vykládáno takto, viz HOLLÄNDER, Pavel. § 64 [Podání návrhu]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 347: „*Aktivní legitimaci pro podání návrhu na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží, přiřknul*[*ZÚS*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygi)*i zastupitelstvu obce.* ***Návrh přitom může směřovat proti právnímu předpisu kraje vydaného jak v samostatné tak i v přenesené působnosti****.* ***Účel uvedeného ustanovení lze spatřovat v zakotvení procesního mechanismu*** *jednak ochrany práva na územní samosprávu obce vůči státní správě (prováděné krajem v rámci přenesené působnosti) a****jednak na její ochranu vůči neoprávněným zásahům ze strany kraje, vykonaným v rámci jeho samostatné působnosti****.*“

**[40]** Z výše uvedeného je zřejmé, že **zastupitelstvo obce je oprávněno podat návrh na zrušení mj. obecně závazné vyhlášky kraje (vydané v jeho samostatné působnosti), do jehož územního obvodu obec náleží**.

**[41] Není pochyb o tom, že (účastník řízení) hlavní město Praha (vedle toho, že je obcí), je také krajem**, viz §1 odst. 1 zákona o HMP[[4]](#footnote-4). Srov. Děvěrová, M. a spo. Zákon o hlavním městě Praze - komentář. Praha: ASPI, 2018: „*Hlavní město Praha má výsadní postavení mezi všemi ostatními územními samosprávnými celky.* ***Je totiž zároveň obcí i krajem a navíc ještě hlavním městem České republiky****.*“ **Zákon o HMP neurčuje, zdali hlavní město Praha vydává vyhlášku v postavení obce, anebo kraje.**

**[42] Na druhou stranu platí, že městská část Praha 18 není obcí** ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**OZř**“).[[5]](#footnote-5)

**[43]** Z čistě jazykového (gramatického) výkladu dotčeného ust. § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS se tak může na první pohled zdát, že zastupitelstvo městské části Praha 18 není věcně legitimováno k podání návrhu na zrušení vyhlášky, jelikož jednak městská část Praha 18 není obcí a jednak je sporné, zdali byla vyhláška hlavním městem Praha vydána v postavení kraje.

**[44]** Navrhovatel je však přesvědčen (z důvodů vyložených níže), že **jazykový (gramatický) výklad musí v tomto případě ustoupit ostatním výkladovým metodám tak, aby ust. § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS bylo vyloženo ústavně konformním způsobem.** K tomu srov. kupř. **nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2427/12, ze dne 1. 2. 2013:** „*Ve své* ***rozhodovací činnosti se Ústavní soud vícekrát zabýval otázkou ústavně konformního výkladu práva. Konstatoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.).*** *Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)].* ***Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku…***“

**[45] Dle navrhovatele se lze při výkladu § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS opřít o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219**, které dovodilo (v případě opatření obecné povahy – což je akt na pomezí právního předpisu a rozhodnutí, čili jedná se o blízkou problematiku), že: „*Městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.)*.“ **a v němž je rozebírán vztah (koexistence) městských částí hlavního města Prahy a účastníka řízení v oblasti samostatné působnosti (tj. v rovině samosprávy) a soudní ochrana městských částí hlavního města Prahy** **před zásahy účastníka řízení do jejich práva na samosprávu.**

**[46] V tomto rozhodnutí přitom Nejvyšší správní soud dovodil, že a) městská část hlavního města Prahy je subjektem samosprávy, b) městská část hlavního města Prahy má právo na přístup k soudu a c) městská část hlavního města Prahy má určitá práva v územním plánování.** Níže navrhovatel z důvodu přehlednosti rekapituluje nejdůležitější pasáže odůvodnění daného usnesení, jelikož jak výše řečeno, argumenty tam použité, lze (dle navrhovatele) uplatnit i v rámci ústavně konformního výkladu § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS (zvýraznění doplněno navrhovatelem).

**Ad a) Právo městské části hlavního města Prahy na samosprávu**

„…*Navrhovatel a) se pak odvolává na*[*§ 2*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtgexhazrs)*odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., podle nějž je městská část povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Úkolem městské části je spravování záležitostí, které jsou v zájmu městské části a jejích občanů.* ***Již z dikce návrhu je tedy zřejmé, že se navrhovatel dovolává dotčení svého práva na samosprávu a dotčení svého práva na výkon samostatné působnosti stanovené zákonem č.***[***131/2000 Sb.***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtge)***(zejména podle § 2, § 18 a násl. a § 89).***

*[19] Ústava ve svém čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Samospráva pak „není pouhým výtvorem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje.“ Život lidí v pospolitosti je tedy výsledkem přirozeného vývoje (srov. Filip, J. Ústavní právo. I. díl. Brno: Doplněk, 2003, s. 468).*

*[20] Podle judikatury Ústavního soudu je garance územní samosprávy v Ústavě sice lakonická, avšak přesto velmi významná. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn.*[*Pl. ÚS 1/96*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptcojzgzpxa3c7ovzv6mi)*, č.*[*294/1996 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhe3f6mrzgq)*, „Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“ V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn.*[*Pl. ÚS 34/02*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgjpxa3c7ovzv6mzu)*, č.*[*53/2003 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgazv6njt)*, (delimitace zaměstnanců okresních úřadů), Ústavní soud dále zdůraznil, že „[v]edle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99 Ústavy) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností“, a dále uvedl: „Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č.*[*181/1999 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhe4v6mjyge)*a č.*[*369/1999 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhe4v6mzwhe)*Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou.“*

*[21]* ***Citovaná literatura, judikatura i Charta místní samosprávy tak může být interpretačním vodítkem pro výklad rozsahu samosprávy městských částí hlavního města Prahy. Zákon č.***[***131/2000 Sb.***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtge)***počítá s tím, že městské části mají své zastupitelstvo a samostatnou působnost.****„Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo: obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 146).* ***V posuzovaném případě není pochyby o tom, že zákon č.***[***131/2000 Sb.***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtge)***počítá s tím, že v některých oblastech vykonává městská část vlastní působnost a rozhoduje vlastním jménem o některých otázkách (§ 18 citovaného zákona). Zákon tedy počítá se samosprávou městské části hlavního města Prahy, byť limitovanou, a nadto mezi pravomoci zastupitelstva městské části výslovně řadí i právo vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy*** *a schvalovat program rozvoje městské části [srov.*[*§ 89*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtgexhazryhe)*odst. 2 písm. d) a g) zákona č. 131/2000 Sb.].*

*[22] Evropská charta místní samosprávy (č.*[*181/1999 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhe4v6mjyge)*, č.*[*369/1999 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhe4v6mzwhe)*) zdůrazňuje důležitost existence místních samospráv pro demokracii (právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných lze nejpříměji vykonávat právě na místní úrovni) a definuje místní samosprávy zejména tím, zda mají svůj volený zastupitelský sbor (čl. 3). Existence místní samosprávy a ochrana jejích práv má pozitivní vliv na dělbu mocí ve státě. Článek 11 Evropské charty místní samosprávy výslovně zakotvuje právo samospráv obracet se na soudy. Podle čl. 13 se zásady místní samosprávy obsažené v této Chartě vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území smluvní strany Charty existují [viz k tomu též doporučení 220(2007) a 328(2012) Kongresu místních a regionálních orgánů Evropy].*

*[23]* ***Ostatně přímo v textu zákona č.***[***131/2000 Sb.***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtge)***zákonodárce označuje městskou část hlavního města Prahy jako nositele samosprávy, neboť výslovně potvrzuje existenci samosprávy městských částí: „Úkoly patřící do samosprávy městských částí (dále jen ,samostatná působnost městských částíʻ) plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy (dále jen ,Statuť) a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí.“ (§ 2 odst. 1 věty druhé zákona).***

*[24] Nesporným právem městské části hlavního města Prahy je pak podle zákona č.*[*131/2000 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtge)*i právo na samostatnou působnost. Městská část jako subjekt samosprávy a jako subjekt, jenž vykonává samostatnou působnost v některých oblastech vymezených zákonem a Statutem, na svém území má právo na samosprávu a na výkon vlastní působnosti. Tato práva přitom patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle*[*§ 101a s. ř. s.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgazf6mjvgaxhazrrgaywc)***Je tak nezpochybnitelné, že městská část má „přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno“, což vyžaduje citované usnesení rozšířeného senátu čj.***[***1 Ao 1/2009-120***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqhfptcx3bn5ptcxzrgiya)***pro aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení územního plánu. Tento vztah vyplývá právě z identifikovaných práv na samosprávu a na výkon vlastní působnosti.****“*

**Ad b) Právo městské části hlavního města Prahy na přístup k soudu**

„*[28] Podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj.*[*9 Ao 2/2008-62*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqhbptsx3bn5ptexzwgi)*ve věci napadení územního plánu hlavního města Prahy byla aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy připuštěna s odkazem na*[*§ 3*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtgexhazrt)*zákona č. 131/2000 Sb. ve spojení s § la přílohou č. 1 Statutu.* ***V procesu vydávání územně plánovací dokumentace je povinností hlavního města Prahy ve smyslu § 25 Statutu [a na podkladě***[***§ 17***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtgexhazrrg4)***odst. 1 písm. g) zákona č. 131/2000 Sb.] projednat s jednotlivými městskými částmi zadání, koncept a návrh územního plánu a městské části mají právo ve stanovených lhůtách jednotlivé fáze pořizování územního plánu připomínkovat.*** *Na základě těchto ustanovení pak patří do samostatné působnosti městské části schvalování programu rozvoje, jakož i oprávnění vystupovat jako účastník v navazujících územních řízeních, v nichž se vydávají rozhodnutí týkající se území dané městské části****. Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že městská část má v procesu pořizování a vydávání územního plánu jednoznačně vymezené postavení a může být vydanou změnou územního plánu hlavního města Prahy dotčena na svých právech. Tyto závěry ostatně potvrzuje i již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj.***[***8 Ao 2/2010-644***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgbptqx3bn5ptexzwgq2a)***, s tím, že městské části hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem, nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající a jsou nositeli práv a povinností v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem.***

**[*38]***[***Listina základních práv a svobod***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mq)***zakotvuje právo každého na soudní ochranu a spravedlivý proces (čl. 36 a násl.). Konstantní judikatura Ústavního soudu vychází z toho, že k porušení práva na poskytnutí soudní ochrany, a v konečném důsledku k porušení práva na spravedlivý proces, dojde především tehdy, jestliže stěžovateli bylo upřeno právo domáhat se svého nároku či práva u nezávislého a nestranného soudu (srov. např. nález ze dne 26. 8. 2010, sp. zn.***[***III. ÚS 1096/10***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nfuws5ltgeydsnrpgeya)***, č.***[***174/2010 Sb. ÚS***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgbptcnzul52xg3q)***).***

*[39] Právo na spravedlivý proces zahrnuje především právo na konkrétní a účinný přístup k soudu (Sudre, F. Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 176). Podle čl. 14 Mezinárodního paktu o lidských a občanských právech má totiž každý „úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu“. V mezinárodním právu je pak rovněž zdůrazňováno, že právě přístup k soudu je v samém centru principu vlády práva („This principle of access to courts is at the heart of the rule of law.“ - Nollkaemper, A. National Courts and the International Rule of Law. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 107).*

*[40] V evropském právním prostředí je také právo na přístup k soudu vnímáno jako podstatná část nejen práva na spravedlivý proces, ale i obecněji právního státu (rule of law), ba dokonce „společného dědictví členských státu Rady Evropy“ (Harris, D. J.; OʼBoyle, M.; Bates, E. P.; Buckley, C. M. Law of the European Convention on Human Rights. Second edition, Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 235; k právu na přístup k soudu více v Molek, P.: Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 73 a násl.).*

*[41] Rozšířený senát tato východiska zdůrazňuje proto, že k omezení přístupu k soudu ve vztahu k jakémukoli subjektu, pokud mu doposud byl tento přístup umožňován, by soudy měly přistupovat pouze v nezbytných a mimořádně odůvodněných případech; nikoli však za účelem snížení zatížení soudů či zamezení soudních zásahů do územního plánování.*

*[42]* ***Lze tedy konstatovat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu platí, že pokud existují pochybnosti o možnosti přístupu nějakého subjektu k soudní ochraně, je vždy namístě rozhodnout ve prospěch poskytnutí soudní ochrany, tedy ve prospěch přístupu k soudu.*“**

**Ad c) Určitá práva městské části hlavního města Prahy v územním plánování**

*„[45] Podle*[§ 18](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtgexhazrrha)*odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb. náleží do samostatné působnosti městské části schvalování programu rozvoje městské části (a z povahy věci, i když to zákon výslovně nestanoví, též jeho uskutečňování, jinak by pravomoc schvalovat jej neměla smysl).* ***Jde tedy o samostatnou působnost, kterou městským částem hlavního města Prahy svěřuje sám zákon. Tato úprava navazuje zejména na***[**§ 3**](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtgexhazrt)***odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., podle něhož postavení a působnost městských částí jsou stanoveny nejen Statutem, ale i zákonem.***

*[46]* ***Městské části vystupují (v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem) v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost. Mají tedy částečnou způsobilost k právním úkonům (a právní subjektivitu). Rozšířený senát tak nemůže souhlasit se závěrem třetího senátu, že je protismyslné, aby městské části hlavního města Prahy navrhovaly zrušení části územního plánu hlavního města Prahy, neboť navrhovatel by byl v takovém případě integrální částí odpůrce, přičemž totožnost navrhovatele a odpůrce je nepřijatelná.***

*[47]* ***Pokud totiž zákon svěřuje do samostatné působnosti městské části schvalování (a uskutečňování) programu rozvoje městské části a současně ji s odkazem na její zákonem vymezenou samostatnou působnost vybavuje způsobilostí k právům, byť i omezenou, dává jí veřejné subjektivní právo, a tedy i právní ochranu proti jeho zkrácení opatřením hlavního města Prahy****, kterým se vydává územní plán, neboť městská část je při schvalování (a uskutečňování) programu svého rozvoje tímto aktem limitována.*

*[48] Z podobného důvodu, tzn. vzhledem k možnému zkrácení práva spočívajícího ve výkonu samostatné působnosti,*[soudní řád správní](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgazf6mjvga)*v § 101a odst. 2 stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí vydaného krajem může podat též obec, přestože by její aktivní legitimaci šlo zřejmě dovodit i bez tohoto ustanovení.* ***Důvodová zpráva k č.***[**131/2000 Sb.**](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjtge)***uvádí, že „[p]ostavení hlavního města Prahy je vymezeno v souladu s Ústavou ČR a ústavním zákonem č.***[**347/1997 Sb.**](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhe3v6mzug4)***, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kde je hlavní město Praha definováno jako kraj. Zároveň se mu tímto zákonem i nadále přiznává postavení obce. To staví hlavní město Prahu do fakticky jedinečného postavení oproti ostatním územním samosprávným celkům, ačkoliv to Ústava ČR ani tento zákon výslovně neříkají.“ Městská část hlavního města Prahy obcí samozřejmě není (některé atributy obce má, ale některé nikoliv), pokud by však městská část hlavního města Prahy právo napadat opatření obecné povahy vydávaná hlavním městem Prahou neměla, mohlo by to pro občany městských částí hlavního města Prahy znamenat určitou nerovnost s občany obcí v ostatních krajích.***

*[49]* ***Městská část hlavního města Prahy tedy má v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování****.*“

**[47]** Fakt, že městská část hlavního města Prahy může být nositelem práva na samosprávu, vyplývá také z judikatury Ústavního soudu, viz **usnesení sp. zn. I. ÚS 819/14-2, ze dne 7. 3. 2016:** „***Územním samosprávným celkům, i městským částem hlavního města Prahy, je dáno právo na samosprávu v rámci rozhodování o rozvoji vlastního území [viz nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn.***[***III. ÚS 1669/11***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgfpws2ljl52xgxzrgy3ds)***(N 76/69 SbNU 291)]. Zkrácení na právech územním plánem hlavního města Prahy musí být u městských částí zásadní, aby odůvodnilo zásah do samosprávy hlavního města Prahy ze strany správního soudu.***“ K **právu městských částí na samosprávu** dále srov. kupř. **plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/2000, ze dne 5. 4. 2000:** „*Podle ustanovení*[*§ 72*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygixhazrxgi)*odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je ve vztahu na ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy k podání ústavní stížnosti oprávněno zastupitelstvo obce, pokud tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.* ***Toto ustanovení nespecifikuje, zda se musí vždy jednat o zastupitelstvo obce nebo zda se může jednat i o zastupitelstvo městské části.*** *S přihlédnutím ke stanovisku pléna Ústavního soudu*[*Pl.ÚS 40/95*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptcojzgvpxa3c7ovzv6nbq)*lze dovodit, že statutární města jsou oprávněna postoupit městským částem, resp. jejich zastupitelstvům, část své pravomoci, včetně pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích jejich působnosti.* ***Tomuto stanovisku odpovídá i ustanovení § 3 odst. 2 zákona o obcích, které blíže vymezuje ustanovení § 25 odst. 2 písm. a) zákona o obcích, podle kterého některé působnosti, náležející podle zákona o obcích územně členěnému statutárnímu městu, budou vykonávat městské obvody nebo městské části.*** *Působnost města Ústí n. Labem byla přenesena na městskou část Ústí n. Labem - Neštěmice Zastupitelstvem města Ústí n. Labem obecně závaznou vyhláškou č. 41/1996, kterou byl vydán Statut města Ústí n. Labem.* ***Aktivní legitimace druhého navrhovatele je tedy dána****.*“ **Působnost městských částí hlavního města Prahy (na které se hlavní město Praha člení *ex lege*) v oblasti samosprávy vyplývá přímo z právní úpravy (srov. zejména příslušná ustanovení zákona o HMP), a to na rozdíl od městských částí, resp. městských obvodů, statutárních měst, na něž se statutární města členit obligatorně nemusí (viz § 4 odst. 2 OZř), čili jim *ex lege* z povahy věci na rozdíl od městských částí hlavního města Prahy právo na samosprávu nesvědčí, neboť nejsou-li zřízeny, žádné takové jejich právo neexistuje; aktivní legitimace zastupitelstva městské části Praha 18 k podání návrhu v tomto případě by se tak měla s odkazem na výše citovaný plenární nález Ústavního soudu uplatnit tím spíše (*a minori ad maius*).**

**[48] Dle navrhovatele je přitom nerozhodné, zdali právo městských částí hlavního města Prahy na samosprávu vyvěrá z ústavního pořádku či z běžného zákona (zde zákona o HMP). V řízení dle   
čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy lze totiž namítat rozpor vyhlášky nejen s ústavními zákony, nýbrž i s běžnými zákony (§ 68 odst. 2 ZÚS). Stejně tak není určující, že městské části hlavního města Prahy samy vydávat obecně závazné vyhlášky nemohou (§ 89 odst. 3 zákona o HMP), jelikož právo na samosprávu lze realizovat i jinými prostředky (včetně neprávních, srov. § 110 odst. 1 zákona o HMP).**

**[49] Vztaženo na poměry projednávané věci uvedené znamená, že:**

**Vyhláška regulující hazard se (negativně) dotýká samostatné působnosti městské části Praha 18 a jejího práva na samosprávu,[[6]](#footnote-6) neboť (jak bylo shora naznačeno) hrozí nekontrolované zvýšení počtu kasin na jejím území v rozporu se zájmy občanů této městské části a s požadavky jejich politické reprezentace, což zasahuje do práva městské části Praha 18 pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 zákona o HMP) a do strategie rozvoje městské části [§ 18 odst. 1 písm. a) zákona o HMP]. Vzhledem k tomu, že spolu s vyhláškou nebyl současně vyřešen výpadek příjmů z inkasa daní z hazardu, hrozí tím současně zásah do rozpočtu městské části Praha 18 [§ 18 odst. 1 písm. g) zákona o HMP].**

**Existují-li pochybnosti o možnosti přístupu městské části Praha 18 (resp. jejího zastupitelstva) k soudní ochraně v intencích § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS, je vždy namístě rozhodnout ve prospěch poskytnutí soudní ochrany, tedy ve prospěch přístupu k soudu. Zde je třeba zdůraznit, že městská část Praha 18 (její orgány) nedisponují s ohledem na okruh osob aktivně legitimovaných ke zrušení právních předpisů jiným prostředkem ochrany (komunální či obecná stížnost zde z povahy věci nepřipadá v úvahu, k tomu viz dále).**

**Pakliže by zastupitelstvo městské části Praha 18 právo napadnout vyhlášku vydanou hlavním městem Prahou nemělo, mohlo by to pro občany městských částí hlavního města Prahy znamenat nerovnost s občany obcí v ostatních krajích. Je proto absurdní, aby kupř. obec s několika obyvateli měla možnost napadat právní předpisy kraje a městské části hlavního města Prahy nikoliv (přitom kupř. městská část Praha 4 má přes 130.000 občanů, tj. více než řada krajských měst). Je navíc notorietou, že občané městských částí hlavního města Prahy se běžně v rámci referend podle § 8 písm. b) zákona o HMP (tedy v rámci samostatné působnosti) vyjadřují k otázkám hazardu na jejich území, jejich politická reprezentace tak musí být k dispozici právní prostředek ochrany jejich legitimních potřeb (zájmů).**

**V této souvislosti je třeba upozornit na paradoxní situaci, kdy § 3 odst. 1 Statutu hlavního města Prahy svěřuje (v intencích § 32 odst. 2 zákona o HMP) do přenesené působnosti městské části Praha 18 nad rámec stanovený zákonem záležitosti uvedené v příloze č. 3 tohoto Statutu, kam patří pod bodem 106. a násl. působnost v oblasti hazardu a mj. (a) udělování povolení k umístění herního prostoru k provozování binga, technické hry a živé hry (bod 108.), (b) vydávání povolení k umístění herního prostoru (bod 109.) a (c) povolování umístění herny nebo kasina, provozování příslušné hazardní hry, provozní doby herního prostoru a počtu koncových zařízení, jejichž prostřednictvím bude hazardní hra provozována, včetně uvedení jejich typu, výrobního čísla a přesného počtu herních pozic, v povolení k umístění herního prostoru (bod 110.).**

Podle §98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardu platí, že: „*Obecní úřad* ***vydá*** *povolení k umístění herního prostoru,* ***nebude-li umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce****.*“, **což znamená, že úřad městské části Praha 18 bude povinen podle dotčeného ustanovení vydávat předmětná povolení (která jsou nároková) v souladu s obsahem vyhlášky i pro ta místa na území městské části Praha 18, kde si to jejich samospráva nepřeje (v současnosti jsou na území městské části Praha 18 pro hazard vyhrazena toliko 2 místa), přitom regulace hazardu je typickou záležitostí spadající do samostatné působnosti samospráv (městskou část Praha 18 nevyjímaje), proto by měla být vůle městských částí hlavního města Prahy respektována – městská část Praha 18 v přípisu starosty Zdeňka Kučery ze dne 3. 6. 2020 hlavnímu městu Praha podrobně zdůvodnila, proč byla pro provozování hazardu vybrána tato dvě adresná místa a toto zdůvodnění nelze považovat nijak za svévolné.**

**Ostatně v tomto směru zakládá vyhláška tzv. dvojí metr (diskriminaci), kdy městským částem hlavního města Prahy, které razí politiku tzv. nulové tolerance hazardu, vyhověno hlavním městem Praha bylo a na jejich území je tak vyhláškou zakázána jak technická tak i živá hra (tyto městské části i přes tuto skutečnost mají i nadále od hlavního města Prahy získávat prostředky vybrané z daně z hazardu sic!), městským částem hlavního města Prahy, které na svém území v omezené míře hazard tolerují, však vyhověno nebylo, přitom kupř. z plenárního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/18, ze dne 7. 4. 2020 plyne, že regulace hazardu prostřednictvím adresných míst není sama o sobě v rozporu s právem hospodářské soutěže (tedy v rozporu se zákonem).**

**Městská část Praha 18 přitom navrhovala kompromisní řešení, aby namísto adresných míst (vymezených ulicí a číslem popisným/evidenčním) byl hazard regulován případně skrze vymezení lokalit (viz zápis ze společného jednání zástupců městských částí hlavního města Prahy se zástupci účastníka řízení ve věci návrhu vyhlášky ze dne 27. 8. 2020) tak, aby nové herny a kasina nevznikala na území městských částí hlavního města Prahy nekontrolovaně „jako houby po dešti“, což hlavní město Praha neakceptovalo a zvolilo řešení, které umožňuje provozovat kasina s živou hrou (až na zákonné výjimky) v podstatě kdekoliv. Není přitom bez zajímavosti, že vyhláška na jednu stranu ruší tzv. technickou hru (tedy de facto herny, viz § 67 odst. 1 zákona o hazardu) a současně se v důvodové zprávě k ní uvádí, že nynější situace na trhu s hazardem vypadá (s ohledem na poznatky z „místního šetření“) zjednodušeně řečeno tak, že kasina jsou v podstatě jen „převlečené“ herny, neboť je v nich provozována živá hra jen na oko a dominantní část tvoří právě technická hra (automaty). Takže formálně vyhláška sice ruší technickou hru (herny), nicméně lze očekávat rozšíření „kvazikasin“ s ilegální technickou hrou i na území, kde doposavad povoleny nebyly, s čímž zastupitelstvo městské části Praha 18 nemůže zásadně souhlasit.**

**Městská část Praha 18 má v procesu přijímání vyhlášky jednoznačně vymezené postavení (je oprávněna se k jejímu návrhu vyjádřit, viz § 46 zákona o HMP) a může být tak vydanou vyhláškou dotčena na svých právech na samosprávu. Nepřiznání aktivní legitimace zastupitelstvu městské části Praha 18 by v tomto případě představovalo denegatio iustitiae, což nelze v materiálním právním státě, kterým Česká republika bezesporu je, připustit.** Viz **plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, ze dne 21. 12. 1993**: „*Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu,* ***neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu****, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.*“

**Ust. § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS je tedy zapotřebí vykládat tak, že obcí se zde rozumí také městská část hlavního města Prahy a krajem hlavní město Praha.**

**[50]** Z judikatury Ústavního soudu lze dovodit, že v případech, kde se v § 64 odst. 2 ZÚS mluví o zastupitelstvu obce nebo kraje, **je aktivně legitimováno k podání návrhu samotné zastupitelstvo (které se na jeho podání musí usnést a toto usnesení připojit k návrhu) a nikoliv obec nebo kraj**, srov. analogicky níže uvedená rozhodnutí, která se sice vztahují k tzv. komunální stížnosti, logika je ovšem v obou případech stejná.

Podle **usnesení sp. zn. IV. ÚS 606/06, ze dne 27. 2. 2007** platí, že: „*Podle ustanovení*[*§ 72*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygixhazrxgi)*odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu* ***jsou oprávněni podat ústavní stížnost zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku*** *(dále jen "územní samosprávný celek") podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno jejich zaručené právo na samosprávu. Jestliže stěžovatelka v ústavní stížnosti tvrdila, že napadeným usnesením Vlády nebyla respektována samospráva územního samosprávného celku deklarovaná v čl. 8 Ústavy,* ***pak nelze než konstatovat, že obec není oprávněna podat ústavní stížnost podle***[**§ 72**](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygixhazrxgi)***odst. 1 písm. b) zakona o Ústavním soudu, protože aktivní legitimace k takovému návrhu přísluší pouze zastupitelstvu obce.*** *Ústavní stížnost je proto podána někým zjevně neoprávněným.*“

Podle **usnesení sp. zn. II. ÚS 3554/12, ze dne 7. 2. 2013** platí, že: „***Stížnost v této věci však podala obec, již ovšem nelze ztotožňovat se zastupitelstvem obce. Zákonodárce expresis verbis nadal aktivní legitimací k podání komunální ústavní stížnosti proti neoprávněnému zásahu do práva na samosprávu zastupitelstvo obce jakožto zvláštního nositele procesní způsobilosti v tomto druhu řízení před Ústavním soudem, nikoliv obec jakožto samostatný subjekt práva.*** *K tomuto závěru ostatně Ústavní soud dospěl již ve svém usnesení ze dne 27. 2. 2007, sp. zn.*[*IV. ÚS 606/06*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgzpws5s7ovzv6nrqgy)*(dostupné z:*[*http://nalus.usoud.cz*](http://nalus.usoud.cz/)*).*

***Ústavní soud se přiklání k názoru literatury, že je navíc k podání tohoto druhu stížnosti potřeba, aby se na něm zastupitelstvo řádně usneslo a toto své usnesení k ústavní stížnosti připojilo (viz Wagnerová, E. a kol.***[***Zákon o Ústavním soudu***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygi)***s komentářem. Praha, 2007. s. 316),*** *neboť se jedná* ***o kolektivní orgán, jemuž je tato forma tvorby vůle vlastní.*** *Ustanovení*[§ 87 obecního zřízení](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgayf6mjshaxhazryg4)*stanoví, že k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Jelikož*[zákon o Ústavním soudu](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygi)*nemá zvláštní úpravu, (neopravňuje k podání komunální stížnosti např. každého jednotlivého člena zastupitelstva), uplatní se kolektivní tvorba vůle i v tomto případě. Nestačí tedy, aby její podání inicioval toliko starosta v rámci výkonu svých pravomocí.*

***Ústavní soud podotýká, že se zde nejedná o zbytečný formalizmus, ale o nutné vyjasnění oprávnění jednotlivých orgánů obce, neboť obec může jednat jen prostřednictvím svých orgánů, které mají své právním řádem přesně vymezené pravomoci, a nelze tedy libovolně zaměňovat jeden za druhý.*** *To by bylo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, jakož i*[čl. 2](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mromnwde)*odst. 2 Listiny základních práv a svobod.* ***Z praktického hlediska se tímto požadavkem na kategorickém dodržení textu zákona rovněž eliminují situace, kdy např. starosta obce či jiný neoprávněný orgán podává svévolně ústavní stížnosti, které jsou v rozporu s vůlí orgánu oprávněného, tedy zastupitelstva obce.***

*Ústavnímu soudu tedy s ohledem na výše uvedené nezbývá než uzavřít, že stěžovateli v této věci nesvědčí aktivní legitimace, proto je dán důvod k odmítnutí ústavní stížnosti soudcem zpravodajem dle ust.*[§ 43](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygixhazrugm)*odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.*“

Podle **plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/20, ze dne 5. 5. 2020** platí, že: „*K uvedenému přistupuje skutečnost, že Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. c) předpokládá, že stěžovatelem budou orgány územní samosprávy; zákon o Ústavním soudu je s ohledem na čl. 88 odst. 1 Ústavy konkretizuje v § 72 odst. 1 písm. b) tak, že těmito orgány jsou zastupitelstva obcí a vyšších územních samosprávných celků.* ***Zákon tedy aktivní procesní legitimaci k podání komunální stížnosti přiznává zastupitelstvu, které je oprávněno tvrdit, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Zastupitelstvo územního samosprávného celku je podle zákona o Ústavním soudu nadáno zvláštní procesní způsobilostí k podání tzv. komunální stížnosti, a protože je orgánem kolektivním, jehož vůle se tvoří a navenek projevuje usnesením, musí se na podání komunální stížnosti zákonným postupem usnést, přičemž příslušné usnesení musí být součástí, resp. přílohou komunální stížnosti.*** *Uvedeným způsobem navrhovatelka nepostupovala, avšak vzhledem ke skutečnosti, že její ústavní stížnost i bez posledně vytýkaných pochybení nesplňovala ze shora uvedených důvodů náležitosti komunální stížnosti, nebral je Ústavní soud v úvahu.*“

Podle **plenárního nálezu sp. zn.** **Pl. ÚS 7/20, ze dne 21. 4. 2020** platí, že: „*Zadruhé, ani k takovému návrhu navrhovatel jako jednotlivý člen zastupitelstva územního samosprávného celku není oprávněn, vyplývá-li jasně ze znění zákona, že podat jej může výhradně zastupitelstvo územního samosprávného celku jako jeho orgán.* ***Zákonná úprava, ani judikatura Ústavního soudu výjimku z tohoto pravidla nepředpokládá (srov.* usnesení sp. zn.**[**II. ÚS 3554/12**](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgjpws2k7ovzv6mzvgu2f6mi)**ze dne 7. 2. 2013 či usnesení sp. zn.**[**IV. ÚS 606/06**](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgzpws5s7ovzv6nrqgy)**ze dne 27*. 2. 2007)****.*“

Dále viz Wagnerová, E. a kol. [Zákon o Ústavním soudu](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygi) s komentářem. Praha: ASPI, 2007: „***Aktivní legitimace zastupitelstva obce*** *je v podstatě obdobou aktivní legitimace zastupitelstva kraje, neboť dává obci nástroj, jak dosáhnout zrušení právního předpisu kraje, který je závazný i pro obec, resp. účinný na území obce*.“

**[51] Aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení vyhlášky dle § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS je v právě posuzované věci zastupitelstvo. Navrhovatel vyslovil souhlas s podáním tohoto návrhu dne [•].**

**Důkazní prostředek:**

* *usnesení zastupitelstva městské části Praha 18 ze dne* ***[•]***

**V.**

**Ust. § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS jako účinný prostředek ochrany**

**[52]** Podle **čl.**  **87 odst. 1 písm. c) Ústavy** platí, že: „*Ústavní soud rozhoduje* ***o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu****.*“

**[53]** Podle **§ 72 odst. 1 písm. b) ZÚS** platí, že: „*Ústavní stížnost jsou oprávněni podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku (dále jen "územní samosprávný celek") podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že* ***nezákonným zásahem státu*** *bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.*“

**[54]** V předmětných ustanoveních je zakotvena tzv. **komunální stížnost**.

**[55] Navrhovatel soudí, že proti vyhlášce zastupitelstvo městské části Praha 18 komunální stížností brojit nemůže, jednak proto, že vyhlášku nelze považovat za nezákonný zásah státu ve smyslu dotčených ustanovení [vyhláška totiž byla přijata hlavním městem Praha v rámci samostatné působnosti, viz § 44 odst. 3 písm. a) zákona o HMP ve spojení s § 12 odst. 1 zákona o hazardu – v jejím případě lze proto hovořit toliko o nezákonném „zásahu“ samosprávy hlavního města Prahy do práva na samosprávu městské části Praha 18], jednak proto, že podle judikatury Ústavního soudu, nelze komunální stížností napadat samotný právní předpis [kterým vyhláška, jak výše řečeno, je), nýbrž jiný akt (jinými slovy, Ústavní soud za nezákonný zásah v intencích čl.**  **87 odst. 1 písm. c) Ústavy a   
§ 72 odst. 1 písm. b) ZÚS považuje toliko konkrétní akt aplikace práva nebo jiný individualizovaný zásah].** K tomu viz níže.

Podle **plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/20, ze dne 5. 5. 2020** platí, že: *„13. Ústavní soud předesílá, že napadené usnesení nelze posoudit jako nezákonný zásah státu podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, a nyní posuzovaný návrh nelze hodnotit tedy jako tzv. "komunální" ústavní stížnost podle téhož ustanovení, která slouží k ochraně práva na samosprávu územních samosprávných celků, spojenou s návrhem na zrušení jiného právního předpisu [§ 64 odst. 2 písm. d) zákona o Ústavním soudu].* ***Je totiž vyloučeno, aby územní samosprávný celek napadl přímo toliko právní předpis (normativní právní akt). Zásahem způsobilým porušit právo na samosprávu nemůže být samo vydání právního předpisu - zákona (viz usnesení ze dne 4. 5. 2005***[***sp. zn. Pl. ÚS 22/05***](https://nalus.usoud.cz/Search/GetRegSignDecisions.aspx?sz=Pl-22-05)***, dostupné stejně jako ostatní citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz ), ani podzákonného právního předpisu. Komunální stížností lze brojit pouze proti konkrétnímu aktu aplikace práva nebo jinému individualizovanému zásahu. Teprve s komunální stížností proti takovému konkrétnímu zásahu lze spojit i akcesorický návrh na zrušení právního předpisu podle § 74 téhož zákona, pokud jeho uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem komunální stížnosti (tj. onen konkrétní zásah), je-li tento právní předpis v rozporu s ústavním zákonem, jde-li o zákon, nebo se zákonem, jde-li o podzákonný právní předpis.***

*14. Obsahem návrhu i jeho petitu je přitom argumentace vedená proti napadenému usnesení vlády, nikoli proti individualizovanému zásahu do práv navrhovatelky.* ***Jak bylo výše uvedeno, podle ustálené judikatury Ústavního soudu může představovat neústavní zásah do základních práv a svobod zastupitelstva obce nebo vyššího územního samosprávného celku ve smyslu § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu toliko individuální právní akt a nikoli sám o sobě právní akt normativní [usnesení ze dne 3. 10. 1996***[***sp. zn. III. ÚS 246/96***](https://nalus.usoud.cz/Search/GetRegSignDecisions.aspx?sz=3-246-96)***(U 25/6 SbNU 583) či usnesení ze dne 15. 11. 2012***[***sp. zn. II. ÚS 4038/12***](https://nalus.usoud.cz/Search/GetRegSignDecisions.aspx?sz=2-4038-12)***]. To je s ohledem na normativní povahu napadeného usnesení v nyní posuzovaném případě vyloučeno,*** *proti jinému aktu navrhovatelka nebrojí. Samotné tvrzení individuálního zásahu do práv navrhovatelky obsažené v návrhu (omezený program zastupitelstva) na uvedeném závěru nemůže nic změnit.* ***Takové řešení by popřelo smysl abstraktní kontroly ústavnosti norem, jež mohou iniciovat jen k tomu oprávněné subjekty [§ 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu]****.*“

Podle komentářové literatury, viz SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 87 [Pravomoc a působnost]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 940, platí, že: „***Může jít pouze o zásah státu****, resp. jeho orgánu (je otázkou, zda lze výkon státní správy přenesený na orgány samosprávy považovat za rozhodování státu),* ***předmětem komunální stížnosti tak nemůže být např. rozhodnutí orgánu kraje v samostatné působnosti****.*“

Dále srov. Wagnerová, E. a kol. [Zákon o Ústavním soudu](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygi) s komentářem. Praha: ASPI, 2007: „*Komunální stížnost musí směřovat proti zásahu státu.* ***Pasivně legitimovaným subjektem v tomto řízení může být tedy pouze stát, resp. státní orgán, popřípadě jiný orgán veřejné moci, který vykonává státní správu, nikoli však jiný územní samosprávný celek při výkonu samosprávy (jiná obec nebo kraj) a pochopitelně ani jiná fyzická či právnická osoba soukromého práva.******Cítí-li se územní samosprávný celek dotčen ve svém právu na samosprávu jiným územním samosprávným celkem, nabízejí se mu specifické prostředky obrany****, např. kompetenční žaloba podle*[*§ 97 a násl. soudního řádu správního*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/22000/1/ASPI%253A//150/2002%20Sb.%252397)*, popř. návrh v kompetenčním sporu podle*[*čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/22000/1/ASPI%253A//1/1993%20Sb.%2523%25C8l/.87.1.k)*, resp. § 120 a násl. [viz např. nález*[*IV. ÚS 361/98*](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/22000/1/JUD%253A//JUD31862CZ)*ze dne 11. března 1999 (sv. 13, s. 295) ve sporu o rozsah kompetencí mezi obcemi Malá Morávka a Karlova Studánka].* ***Spočívá-li nežádoucí  ingerence do práva na samosprávu obce v právním předpisu kraje, do jehož územního obvodu dotčená obec spadá, nabízí se též návrh na zrušení tohoto právního předpisu podle***[***čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy***](https://www.noveaspi.cz/products/lawText/13/22000/1/ASPI%253A//1/1993%20Sb.%2523%25C8l/.87.1.b)***, resp. § 64 odst. 2 písm. j).***“

**[56]** Z obdobných důvodů, jak byly popsány shora u komunální stížnosti, se nelze dle mínění navrhovatele domáhat přímého zrušení vyhlášky ani cestou „běžné“ ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS. **Konkrétní akt aplikace vyhlášky nebo jiný individualizovaný zásah ve vztahu k městské části Praha 18, se kterým by bylo lze spojit spolu s tzv. běžnou ústavní stížností i akcesorický návrh na zrušení vyhlášky, přitom jednak navrhovatel nepovažuje za efektivní prostředek ochrany jeho práva na samosprávu a jednak si takový individualizovaný zásah navrhovatel nedokáže představit, vždy se totiž bude jednat spíše o přímé působení vyhlášky vytvářející prostor pro rozšíření hazardu a pro snížení příjmů rozpočtu městské části Praha 18. Kromě toho by navrhovatel považoval takový výklad za diskriminační** (viz bod 49 tohoto návrhu). **Navíc je otázkou, zdali právo městské části Praha 18 na samosprávu a jehož porušení navrhovatel v tomto řízení tvrdí, lze podřadit pod pojem „ústavně zaručená práva a svobody“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS. Běžnou ústavní stížnost může totiž veřejnoprávní korporace (kterou je i městská část Praha 18, viz § 3 odst. 2 zákona o HMP) podat (dle judikatury Ústavního soudu) jen při zásahu do nevrchnostenské sféry, mimo výkon veřejné moci (kam lze zařadit i samosprávu). Územní samospráva je totiž formou výkonu veřejné moci.[[7]](#footnote-7)**

**[57] Dle navrhovatele nelze v této věci uvažovat ani o tzv. kompetenčním sporu** [čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, resp. § 97 odst. 1 písm. b) zákonač. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů], **jelikož rozsah kompetencí z hlediska subjektu oprávněného vydat vyhlášku a vyjádřit se k jejímu návrhu vyplývá** ***prima facie* z právní úpravy [§ 44 odst. 3 písm. a), § 46, 89 odst. 3 zákona o HMP].**

**VI.**

**Včasnost a přípustnost návrhu**

**[58]** Zákon o Ústavním soudu a ani jiný právní předpis **nestanoví lhůtu, v jaké se lze domáhat zrušení právního předpisu postupem dle § 64 odst. 2 písm. j) ZÚS** **čili navrhovatel (zastupitelstvo městské části Praha 18) není žádnou lhůtou k podání návrhu omezen.** Viz Wagnerová, E. a kol. [Zákon o Ústavním soudu](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygi) s komentářem. Praha: ASPI, 2007:   
„*V případě abstraktní kontroly norem jedná ústavní soud na základě návrhu aktivně legitimovaných subjektů,* ***které jsou oprávněny se na něj obrátit s návrhem******kdykoliv v průběhu platnosti napadených norem****.*“

**[59]** Dále srov. HOLLÄNDER, Pavel. § 64 [Podání návrhu]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 347: „***Pro podání návrhu na zrušení******zákona, jiného právního předpisu, resp. jejich jednotlivých ustanovení******zákon nestanoví žádnou lhůtu.******Kromě obecných podmínek přípustnosti návrhu (§ 35) zvláštní úprava přípustnosti návrhu na kontrolu norem (§ 66) časová omezení neobsahuje.*** *Tímto postupem zákonodárce dosáhl dvou konsekvencí: jednak nezakotvení časové lhůty pro podání návrhu na kontrolu norem představuje v jemném systému vzájemného vyvažování principu suverenity lidu a právního státu, promítajícího se do vyvažování vzájemného postavení Parlamentu a**Ústavního**soudu, moment posilující postavení**Ústavního**soudu, jednak, a to zejména, s ohledem na kontinuitu právních řádů před a po listopadu 1989 (a s ohledem na přítomnost řady právních předpisů z období neexistence právního státu a s tím spjaté tehdejší nemožnosti**ústavního přezkumu) by časová hranice stávajícího**ústavního přezkumu mohla zabránit posouzení ústavnosti řady**zákonů, resp. jiných právních předpisů. To znamená, že časová hranice pro podání návrhu na kontrolu norem může mít své místo zejména v kontinuitně se vyvíjejícím demokratickém právním řádu, ve kterém dlouhodobě, kontinuitně a efektivně působí soudní kontrola ústavnosti**zákonů, resp. jiných právních předpisů*.“

**[60]** Ust. § 66 odst. 1 ZÚS toliko stanoví, že: „***Návrh je nepřípustný****, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo* ***dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.***“

**[61]** Podle komentářové literatury, viz HOLLÄNDER, Pavel. § 66 [Nepřípustnost návrhu]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 386, platí, že: „[***Zákon o Ústavním soudu***](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhezv6mjygi)***nespojuje posuzování ústavnosti s účinností právního předpisu, ale s jeho platností, v důsledku čehož je nutno považovat za přípustné návrhy na zrušení právních předpisů i tehdy, když nejsou v důsledku obou z naznačených možností účinné…***“

**[62]** Podle § 45 odst. 1 zákona o HMP platí, že: „***Podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky******hlavního******města Prahy*** *a nařízení**hlavního**města Prahy (dále jen "právní předpis**hlavního**města Prahy")* ***je jejich vyhlášení****.*“

**[63]** Podle § 45 odst. 2 zákona o HMP platí, že: „***Vyhlášení právního předpisu******hlavního******města Prahy se provede tak, že se uveřejní ve Sbírce právních předpisů******hlavního******města Prahy*** *(dále jen "Sbírka").*“

**[64]** Jak bylo shora vzpomenuto, vyhláška byla vyhlášena dne 14. 9. 2020 ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy pod č. 14/2020 a nabýt účinnosti má dne 1. 1. 2021.

**[65] Vzhledem k výše řečenému byl návrh podán včas a je přípustný**.

**VII.**

**Referenční kritéria přezkumu vyhlášky**

**[66]** V řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy postupuje Ústavní soud dle § 68 odst. 2 ZÚS, který stanoví: „*Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu* ***z hlediska jejich souladu s ústavními zákony****, a jedná-li se o jiný právní předpis,* ***též se zákony*** *a zjišťuje,* ***zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem****.*“

**[67]** Podle své ustálené judikatury (viz kupř. **plenární nález sp. zn.** **Pl. ÚS 56/10, [151/2011 USn.], ze dne 7. 9. 2011**) volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem **tzv. test čtyř kroků** [srov. nález ze dne 22. března 2005 sp. zn. [Pl. ÚS 63/04](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgrpxa3c7ovzv6nrt) (N 61/36 SbNU 663; [210/2005 Sb.](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqga2v6mrrga))].

**[68] Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).**

**[69] V prvním kroku přezkumu** Ústavní soud[[8]](#footnote-8) zjišťuje, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje.

**[70] V druhém kroku přezkumu** Ústavní soud zkoumá, zda byla obecně závazná vyhláška vydána v mezích ústavního zmocnění, tedy nikoliv mimo věcnou působnost vymezenou zákonem (ultra vires), čili zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu.

**[71]** **Třetí krok testu** obnáší posouzení, zda obec vydáním obecně závazné vyhlášky nezneužila svou zákonem stanovenou působnost. Ústavní soud rozlišuje tři základní formy tohoto zneužití, a sice cestou a) sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a c) přihlížení k nerelevantním úvahám.

**[72]** **Čtvrtý krok testu** týkající se aplikace principu nerozumnosti, musí být velmi restriktivní a měl by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní [viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/05, ze dne 13. 9. 2006 (N 160/42 SbNU 317, č. 486/2006 Sb.].

**[73] Navrhovatel v rámci svého návrhu vznáší námitky proti vyhlášce spadající do prvního, třetího a čtvrtého kroku testu obsahujícího materiální kritéria.**

**VIII.**

**Rozpor vyhlášky s ústavním pořádkem, zákonem o hazardu a zákonem o HMP**

**VIII. A) (Ne)určité vymezení míst ve vyhlášce**

**[74] Vyhláška** uvádí, že byla **vydána s odkazem na zákonné zmocnění,** viz citace ze záhlaví vyhlášky**:** „*Zastupitelstvo hlavního města Prahy se usneslo dne 10. 9. 2020 vydat* ***podle § 44 odst. 3 písm. a) a d)******zákona*** *č. 131/2000 Sb.,* ***o hlavním městě Praze****,* ***a*** *podle* ***§ 12 odst. 1 zákona*** *č. 186/2016 Sb.,* ***o hazardních hrách****, tuto obecně závaznou vyhlášku…*“

**[75]** Předestřená zákonná ustanovení, na která vyhláška odkazuje, výslovně požadují, aby došlo k **určení míst a časů**:

1. kde je provozování hazardních her povoleno, resp. kde je zakázáno (srov. § 12 odst. 1 zákona o hazardu);
2. lze činnost (rozuměj provozování hazardu) vykonávat, resp. kde je to zakázáno [srov. § 44 odst. 3 písm. a) zákona o HMP].

**[76]** Způsob regulace hazardu, který však vyhláška volí, kdy má být za ono „místo“ považováno **území dané plochou (rozlohou) městských částí hlavního města Prahy** **ve vyhlášce neuvedených** jako těch, kde je provozování živých her povoleno, tj. Prahy 1, Prahy 3, Prahy 8, Prahy 9, Prahy 11, Prahy 13, Prahy 14, Prahy 15, Prahy 16, Prahy 17, Prahy 18 a Prahy – Vinoře, **zákonnému požadavku určitosti míst zcela nevyhovuje.** Naopak to vede k absurdnímu závěru, že na tomto „místě“, které svou rozlohou představuje přibližně 1/3 území celé Prahy, je možné provozovat hazard doslova kdekoli, a to je proti požadavkům, které jak navrhovatel, tak i další městské části hlavního města Prahy k návrhu vyhlášky v rámci svých připomínek uplatnily (viz výše), **čili vyhláška svým obsahem odporuje § 12 odst. 1 zákona o hazardu a § 44 odst. 3 písm. a) zákona o HMP co do (ne)určitosti vymezení míst, kde lze hazard na území hlavního města Prahy provozovat.** Požadavek určitosti a konkrétnosti určení místa je zřejmý především z § 44 odst. 3 písm. a) zákona o HMP, kde se doslova uvádí: „*…****určitých*** *veřejně přístupných* ***místech*** *v hlavním městě Praze…*“.

**Důkazní prostředek:**

* *důvodová zpráva k § 12 zákona o hazardu*

**VIII. B) Vyhláška porušuje právo městské části Praha 18 na samosprávu**

**[77] Dle navrhovatele vyhláška porušuje právo městské části Praha 18 na samosprávu zakotvené v čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy a konkretizované v zákoně o HMP, a to zásadním způsobem**. Hlavní město Praha vydáním vyhlášky zneužilo (pokud jde o městskou část Praha 18) svou zákonem stanovenou působnost.

**[78] Hlavní město Praha opomnělo do vyhlášky při přijímání rozhodnutí zakomponovat relevantní připomínky městské části Praha 18 (srov. § 46 odst. 2 zákona o HMP a § 22 a násl. Statutu hlavního města Prahy), a to sice zejména, aby způsob regulace hazardu zůstal (ve vztahu k městské části Praha 18) založen na tzv. adresných místech, kdy stávající 2 adresná místa v Letňanech splňují cíle vyhlášky vytyčené v preambuli** (viz přípis starosty městské části Praha 18 Mgr. Zdeňka Kučery ze dne 3. 6. 2020 adresovaný účastníkovi řízení spolu s přílohami včetně zpráv od policie a odboru sociální péče a zdravotnictví, ze kterého současně plyne, proč je hazard povolen právě na těchto dvou místech[[9]](#footnote-9) – **jedná se o dlouholeté provozy, se kterými není problém – hazard se v nich uskutečňuje nejméně od roku 1989, provozovatelé přispívají do městské kasy nad rámec zákonných odvodů atp.) a odpovídají také přístupu městské části Prahy 18 k hazardu, která jej v omezené míře toleruje, neboť díky tomu získává prostředky na financování sportu, kultury, školství, zdravotnictví a sociální oblasti.**

**Důkazní prostředek:**

* *přípis starosty městské části Praha 18 Mgr. Zdeňka Kučery ze dne 3. 6. 2020 adresovaný účastníkovi řízení spolu s přílohami včetně zpráv od policie a odboru sociální péče a zdravotnictví*

**[79]** Hazard je tímto způsobem na území městské části Praha 18, jak výše řečeno, regulován **již od roku 2015 (kdy postupně docházelo k redukci počtu adresných míst až na 2),** **žádné stížnosti provozovatelů na porušení hospodářské soutěže na území městské části Praha 18 přitom navrhovatel neregistruje**. Jednu nemovitost, v níž je umístěn herní prostor, má přitom provozovatel v pronájmu, čili ostatní provozovatelé mohou o uzavření nájemní smlouvy soutěžit. Nelze rovněž opomíjet možnost provozovat hazardní hry přes internet. Podle judikatury Ústavního soudu (viz kupř. **nález sp. zn. IV. ÚS 1200/16, ze dne 3. 4. 2018**) platí, že: „*Při* ***střetu základních práv nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná****. Orgány aplikující relevantní právní úpravu … musí v každém jednotlivém případě* ***testem proporcionality*** *porovnat dotčená v konfliktu stojící základní práva, a zajistit, aby mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha.*“ **Navrhovatel je přesvědčen, že v testu proporcionality (práva městské části Praha 18 na samosprávu) a (práva provozovatelů na podnikání), princip adresných míst (v tomto konkrétním případě) obstojí.**

**Důkazní prostředek:**

* *obecně závazná vyhláška č. 10/2015 Sb. hlavního města Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace*

**[80]** Ve světle rozhodovací praxe Ústavního soudu má navrhovatel za to, že 2 adresná místa v Letňanech a jejich zdůvodnění městskou částí Praha 18 se nijak nevymyká případům adresných míst v obecně závazných vyhláškách města Kladna (sp. zn. Pl. ÚS 22/11), města Františkovy Lázně (Pl. ÚS 56/10) a města Bílina (Pl. ÚS 41/18), které nebyly shledány Ústavním soudem jakkoliv závadnými čili požadavek městské části Praha 18 na jejich ponechání ve vyhlášce nebyl nijak nerozumný.

**[81]** Jako kompromisní variantu městská část Praha 18 navrhovala (jak již bylo vzpomenuto), aby **namísto adresných míst byl hazard regulován prostřednictvím vymezení lokalit (pozitivním vymezením seznamu ulic, kde může být umístěn herní prostor a/nebo negativním výčtem, kde naopak být umístěn nemůže) – ani tato připomínka nenalezla odraz ve vyhlášce (navrhovatel nesouhlasí s lakonickým zdůvodněním účastníka řízení, že tímto způsobem nelze regulaci hazardu nastavit). Namísto toho vyhláška v rozporu s vůlí městské části Praha 18[[10]](#footnote-10) mít hazard na svém území tzv. na uzdě (pod kontrolou) a koncentrován na 2 (dlouholetých) místech otevírá stavidlo pro nekontrolované šíření kasin (potažmo nelegálních „kvazikasin“, kde živá hra tvoří pouze jakýsi formální doplněk, přičemž účast na hazardní hře je reálně omezena pouze na hru technických her),**  **což nepřípustně zasahuje do práva městské části Praha 18 pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 zákona o HMP) a do strategie rozvoje městské části [§ 18 odst. 1 písm. a) zákona o HMP]. Nově totiž vyhláška (pokud jde o tzv. živou hru) umístnění herního prostoru (kasina) z hlediska lokace na území městské části Praha 18 nijak neomezuje.**

**Důkazní prostředek:**

* *zápis ze společného jednání**zástupců městských částí hlavního města Prahy se zástupci účastníka řízení ve věci návrhu vyhlášky ze dne 27. 8.**2020*

**[82]** Je evidentní, že v kombinaci s úplným zrušením tzv. technické hry v hernách hrozí vznik celé řady nelegálních „kvazikasin“, přitom tuto obavu potvrzuje samotná důvodová zpráva k vyhlášce (str. 3), neboť pokud k masivnímu porušování zákona (soudě podle odůvodnění vyhlášky) docházelo před přijetím vyhlášky, není zřejmé, v čem má vyhláška tuto situaci zlepšit: „*V rámci šetření uskutečněného v průběhu připomínkového řízení ve* ***40 % provozoven v hl. m. Praze a ve většině provozoven na území městských částí Praha 1, 3, 9, 11, 13 a 14 bylo zjištěno, že pouze malý počet kasin dosahuje úrovně, kterou lze pro provozování hazardních her v kasinu očekávat, přičemž v případě převážné většiny kasin není reálně živá hra provozována z důvodu záměrné neatraktivity. Ve zhruba polovině navštívených provozoven drtivě převažovalo provozování technických her, které jsou jinak typické pro herny. V těchto provozovnách, které jsou formálně vedeny jako kasino, živé hry nejsou reprezentovány*** *v podobě rulety či karetních her obsluhovaných krupiéry, ale převážně koly štěstí nebo několika stolky pro hru v kostky, u nichž v rámci šetření nebyl viděn jediný sázející.*“[[11]](#footnote-11)

**[83] Doposud přitom měly městské části hlavního města Prahy alespoň „jistotu“ v tom, že „kvazikasina“ mohla vznikat na předem přesně vytipovaných adresách, přijetím vyhlášky o toto bezpečí přichází; vedle toho hrozí (jak výše uvedeno) rozšíření legálních kasin na místa, kde doposud nebyla a s tím související problémy, což je v rozporu s požadavky městské části Praha 18. Dle navrhovatele nelze tímto volným způsobem regulace hazardu (živé hry) upřednostnit právo na ochranu hospodářské soutěže před právem městské části Praha 18 a jejich občanů na legitimní požadavky vznesené v rámci jejich práva na samosprávu. Městská část Praha 18 má přitom přímý a nezprostředkovaný vztah ke svému území, které je vyhláškou (tímto způsobem nevhodně) regulováno.**

**[84] Hlavní město Praha přijetím vyhlášky za situace, kdy nebyl ruku v ruce s tím vyřešen výpadek příjmů městské části Praha 18 z inkasa daní z hazardu (z technické hry, k tomu viz níže), zneužila svou zákonem stanovenou působnost, neboť hrozí zásah do rozpočtu městské části Praha 18 [§ 18 odst. 1 písm. g) zákona o HMP], která těmito prostředky financuje sport, kulturu, školství, zdravotnictví a sociální věci a která může takto ročně přijít až o několik miliónů korun českých. Z předloženého přehledu vyplývá, že městská část Praha 18 v jednotlivých letech od hlavního města Prahy z daně z hazardu obdržela: v roce 2016 (4.420.000 Kč), v roce 2017 (4.141.000 Kč), v roce 2018 (2.790.000 Kč), v roce 2019 (3.277.000 Kč) a v roce 2020 (1.542.000 Kč) – tyto částky jsou nyní v ohrožení.**

**Důkazní prostředek:**

* *přehled příjmů městské části Praha 18 daně z hazardu za roky 2016 až 2020*
* *přípisy hlavního města Prahy adresované městské části Praha 18 – úprava rozpočtu za roky 2016 až 2020 (odvod z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení)*

**[85]** Jak plyne z důvodové zprávy k vyhlášce (str. 9):„***Z obdržených finančních prostředků daně z hazardních her jsou všem městským částem hl. m. Prahy poskytovány účelové dotace na podporu sportu, kultury, školství a sociální oblast, v celkovém ročním objemu do 300 mil. Kč dle kritéria, kterým je počet obyvatel jednotlivých městských částí hl. m. Prahy.*** *Další část peněžních prostředků daně z hazardních her, které zůstávají v rozpočtu hl. m. Prahy, je v ročním rozsahu do 350 mil. Kč využívána na grantové programy a aktivity financované na základě smluv o partnerství hl. m. Prahy v oblasti sportu. V období následujících tří let by tedy nemělo dojít k ohrožení poskytování účelových dotací městským částem hl. m. Prahy, ani k ohrožení financování sportu hl. m. Prahou.“* **Z tabulky na str. 9 odůvodnění vyhlášky se podává, že účastník řízení předpokládá v souvislosti s přijetím vyhlášky výpadek příjmu hlavního města Prahy ve výši sic! 500 mil. Kč od roku 2024; příjmy z hazardu přitom tvořily v roce 2019 částku cca 770 mil. Kč. – výpadek příjmů tak bude dramatický. Vyhláška pak navíc v rozporu s § 22 odst. 3 Statutu hlavního města Prahy neurčuje kvalifikovaný odhad, jak velká část z 500 mil. Kč propadu příjmů dopadne na rozpočty městských částí hlavního města Prahy.**

**[86] Nelze připustit přijetí právního předpisu (zde vyhlášky), která má zásadní dopad do hospodaření městských částí hlavního města Prahy, bez toho, aniž by bylo (v okamžiku přijetí vyhlášky) řečeno „B“, jakým způsobem bude tento výpadek kompenzován. Městské části hlavního města Prahy požadovaly, aby bylo nalezeno řešení do 31. 12. 2020** (viz *zápis ze společného jednání zástupců městských částí hlavního města Prahy se zástupci účastníka řízení ve věci návrhu vyhlášky ze dne 27. 8. 2020*). Rada hlavního města Prahy usnesením č. 1945 ze dne 7. 9. 2020 však stanovila termín na dořečení této záležitosti až do 31. 12. 2021 (tedy sic! rok po účinnosti vyhlášky). **Z rozpravy na zastupitelstvu hlavního města Prahy nadto vyplývá, že řešení problému financování městských částí hlavního města Prahy je tímto způsobem odsunut až za horizont nových komunálních voleb**. **Takhle racionální a odpovědný normotvůrce postupovat nemůže.**

**Důkazní prostředek:**

* *zápis ze společného jednání**zástupců městských částí hlavního města Prahy se zástupci účastníka řízení ve věci návrhu vyhlášky ze dne 27. 8.**2020*
* *usnesení rady hlavního města Prahy č. 1945 ze dne 7. 9. 2020*
* *zápis z jednání zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 10. 9. 2020*

**[87]**  K tomu srov. **vyjádření předsedy finančního výboru p. Vondry z jednání zastupitelstva** hlavního města Prahy ze dne 10. 9. 2020, které jednalo o schválení návrhu vyhlášky: „*Děkuji. Tady vypadl mikrofon. Mám v podstatě technický komentář a děkuji všem, kteří tady uvedli komentáře a názory na tu vyhlášku. Za mě jednoznačně regulaci hazardu v Praze podporuji, ale z pozice předsedy finančního výboru musím říct, že celý proces zpracování je na mě velmi rychlý, a my i po neformální diskusi s členy finančního výboru jsme se jednoznačně ptali na to, že každý úkon má své plusy i mínusy, a týká se to těch financí.* ***Debatovali jsme o podobě, jakým způsobem Praha finance zajistí ty výpadky, protože jednoznačně kompenzace příjmů z hazardu pro městské části, tak jak je dneska nastavena, tak ji bude potřeba změnit, protože městské části nemají vlastní rozpočet, tak aby si mohly dovolit ten výpadek kompenzovat něčím jiný, a bude muset zajistit to financování Magistrát. A vzhledem k tomu, že víme, v jaké jsme finanční situaci, a s panem náměstkem to dlouhodobě diskutujeme, tzn., hledáme skutečně stovky milionů, které dokáží kompenzovat výpadky příjmů díky koronaviru, diskutujeme o zdražení dopravy, zdražení parkovného všem, uvědomujeme si, že to jsou velmi problematické kroky, tak já bych potřeboval vědět, když paní radní Marvanová říká, že pan náměstek jí přislíbil, že zajistí financování výpadku, tak podle mě proto, abychom mohli posoudit takhle zásadní věc, která v podstatě přes prázdniny spadla, přistála nám velmi rychle na stole, finanční výbor to ani neprojednal, tak já bych potřeboval vědět, jakým způsobem, pane náměstku, se chystáte najít prostředky na kompenzaci výpadku příjmů, které městské části čekají****. Děkuji.*“

**Důkazní prostředek:**

* *zápis z jednání zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 10. 9. 2020*

**[88]**  **V rámci projednávání návrhu vyhlášky na zastupitelstvu hlavního města Prahy dne 10. 9. 2020 přitom padl racionální návrh od zastupitele P. Prokopa** o tom, že: „*ZHMP I. se ztotožňuje a) se záměrem směřujícím k poklesu provozování hazardních her na území hlavního města Prahy a negativních důsledků spojených s nimi,* ***II. konstatuje, že vzhledem k aktuální ekonomické situaci a výpadku příjmů na straně městských částí není vhodná doba na přijetí vyhlášky, která neřeší další výpadek v rozpočtu městských částí****, III. požaduje a) předložení vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, vylučující zachování na území hl. m. Prahy stávajícího způsobu regulace prostřednictvím adresných míst,* ***b) detailní zpracování dopadů případného zákazu na rozpočty městských částí spolu s konkrétními rozpočtovými opatřeními, nahrazujícími tyto výpadky****, c) analýzu dopadu spuštění registru vyloučených osob v rámci ochrany sociálně slabých, snadno zranitelných nebo duševně nevyzrálých osob na migraci těchto skupin směrem k hazardním hrám ve volném prostoru a možnosti regulace této rizikovější skupiny hlavním městem Prahou např. prostřednictvím legislativní iniciativy, IV. ukládá Radě hl. m. Prahy přepracovat projednávaný materiál a předložit návrh obecně závazné vyhlášky tak, aby byly zohledněny připomínky městských částí, které s nulovou tolerancí technických her vzhledem k existenci kasin hotelového typu nesouhlasí*.“, **který však bohužel přijat nebyl.**

**Důkazní prostředek:**

* *zápis z jednání zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 10. 9. 2020*

**[89] Ve zbytku navrhovatel odkazuje na argumenty uvedené na jiných místech tohoto návrhu týkajících se vad vyhlášky z hlediska porušení práva městské části Praha 18 na samosprávu.**

**VIII. C) Vyhláška diskriminuje některé městské části hlavního města Prahy**

**[90]** Hlavní město Praha vydáním vyhlášky zneužilo svou zákonem stanovenou působnost dále v tom směru, že městským částem hlavního města Prahy, které razí tzv. nulovou toleranci hazardu, vyhovělo v přání zakázat na jejich území technickou a živou hru, kdežto vůči městským částem hlavního města Prahy, které tolerují hazard v omezené míře (tedy včetně městské části Praha 18), nebylo schopno vytvořit model regulace hazardu odpovídající jejich připomínkám a krom toho přijatou vyhláškou (jak výše řečeno) vytvořilo prostor pro rozšíření hazardu (kasin).

**[91] Navrhovatel považuje tento selektivní přístup za diskriminační a to i ve světle toho, že nebyla přijata (řešena) úprava[[12]](#footnote-12) o tom, že by městské části hlavního města Prahy s nulovou tolerancí neměly od hlavního města Prahy získat prostředky z hazardu. Nelze totiž na jednu stranu hlásat nulovou toleranci hazardu na svém území a na druhou stranu natahovat ruce pro peníze právě z hazardu. Vyhláška tedy neřeší institut tzv. černého pasažéra a i v tomto navrhovatel spatřuje její protiústavnost (nezákonnost). Je tudíž absurdní (a zjevně nerozumné), aby z takto (nově) nastaveného mechanismu úpravy hazardu profitovaly i městské části hlavního města Prahy s tzv. nulovou tolerancí k hazardu nota bene za situace, kdy se očekává výrazný pokles těchto příjmů (s ohledem na aktuální pandemickou situaci lze přitom předpokládat pokles příjmů veřejných rozpočtů obecně sic!). Protiústavnost v postupu hlavního města Prahy lze tedy spatřovat v tom, že jako normotvůrce neodlišil skupiny subjektů (zde městské části hlavního města Prahy) a jejich práva (v oblasti získávání prostředků z hazardu), ačkoli tak, s ohledem na****ústavně relevantní okolnosti, učinit měl (přijatá vyhláška je tak výrazem libovůle).**

**VIII. D) Vyhláška nenaplňuje vytčené cíle, úmysly normotvůrce a narušuje hospodářskou soutěž**

**[92]** Vyhláška ve své preambuli vymezuje jako svůj cíl „snížit na svém území negativní dopady hazardních her“, ale ve svém důsledku vytváří pravý opak, neboť:

1. umožňuje vznik kasin doslova kdekoli na území městských částí hlavního města Prahy (Prahy 1, Prahy 3, Prahy 8, Prahy 9, Prahy 11, Prahy 13, Prahy 14, Prahy 15, Prahy 16, Prahy 17, Prahy 18 a Prahy – Vinoře);
2. podporuje, aby obyvatelé Prahy (1.325.280 lidí ke dni 12. 6. 2020, což představuje více jak 12,3% všech obyvatel České republiky) hráli hazardní hry (technickou hru):
3. prostřednictvím sítě internet, aniž by hlavní město Praha mělo nad hazardem kontrolu, včetně toho, zda se mu neoddávají osoby neplnoleté, sociálně slabé, snadno ovlivnitelné nebo duševně nevyzrálé; a
4. v bezprostředním okolí hlavního města Prahy, zejména na území Středočeského kraje, kde jsou kasina (i s technickými hrami) volně a snadno dostupná prostředky Pražské integrované dopravy

, a to vše bez toho, aby z daní/odvodů/poplatků z hazardních her hraných Pražany na síti internet či na území jiných krajů České republiky, mělo hlavní město Praha (a zprostředkovaně i městské části hlavního města Prahy) i tomu odpovídající příjmy do svého rozpočtu (skrze rozpočtové určení daní), z nějž by pak mohlo (mohly) hradit i ty náklady, které jsou spojeny s negativními dopady hazardu (včetně financování sportu, kultury, školství, zdravotnictví a sociálních věcí).

**[93]** Vyhláška dle navrhovatele narušuje hospodářskou soutěž, a to v tom smyslu, že upřednostňuje jedny provozovatele hazardu (působící v online prostředí a ty, kteří působí v jiných krajích České republiky) před jinými (provozovateli kasin v hlavním městě Praze), což zcela zásadně ovlivňuje hospodářskou soutěž, protože potencionální zájemce o hazard na straně poptávky (spotřebitele), kterými jsou Pražané tvořící více jak desetinu obyvatel České republiky, vede k tomu, aby v rámci hazardu (technické hry) utráceli „mimo Prahu“, a to s výše uváděnými negativními dopady na rozpočet hlavního města Prahy a městských částí hlavního města Prahy. Vyhláška na tuto skutečnost zcela rezignuje a nijak, natož řádně, se s ní nevypořádává.

**Důkazní prostředek:**

* *údaje Českého statistického úřadu o počtu obyvatel České republiky ke dni 30. 6. 2020 (zdroj: www.czso.cz)*
* *údaje Českého statistického úřadu o počtu obyvatel hlavního města Prahy ke dni  12. 6. 2020 (zdroj: www.czso.cz)*
* *údaje o sázení (příjmu z hazardních her) pocházející od Ministerstva financí České republiky v členění na jednotlivé kraje a jeho růstu na síti internet, včetně nárůstu v době pandemie COVID-19 (na vyžádání Ústavního soudu u MF ČR), a to za období od 1.1.2010 až 30.9.2020*
* *údaje o sázení (příjmu z hazardních her) pocházející od Hospodářské komory České republiky v členění na jednotlivé kraje a jeho růstu na síti internet, včetně nárůstu v době pandemie COVID-19 (na vyžádání Ústavního soudu u HK ČR), a to za období od 1.1.2010 až 30.9.2020*
* *údaje o (rozpočtovém) příjmu hlavního města Prahy z daní/poplatků/odvodů pocházejících z provozování hazardních her, a to za období od 1.1.2010 až 30.9.2020 na vyžádání Ústavního soudu u MHMP)*

**IX.**

**Návrh**

**[94]** Z důvodů výše uvedených zastupitelstvo městské části Praha 18 navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento

**nález**

**Vyhláška č. 14/2020 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních herna území hlavního města Prahy, se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.**

za **zastupitelstvo městské části Praha** **18**

Mgr. Libor Zbořil, advokát v plné moci

1. V případě městské části Praha 18 jde přitom o **2 místa, kde lze nyní provozovat hazard**, a to na adrese: Rýmařovská 561 a Třinecká 673. [↑](#footnote-ref-1)
2. Srov. § 13 zákona o hazardu: „*(1)* ***Hazardní hry nesmí být provozovány ve*** *škole a školském zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízení sociálních služeb, zdravotnickém zařízení poskytujícím ambulantní, jednodenní nebo lůžkovou péči, v prostoru sloužícím církvi nebo náboženské společnosti a v zařízení složky integrovaného záchranného systému. (2) Kursová sázka a totalizátorová hra* ***nesmí být provozovány v prostorech*** *uvedených v odstavci 1 a v prostoru sloužícím orgánu veřejné moci.*“ [↑](#footnote-ref-2)
3. Plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 14. 6. 2011: „*Uvedené ustanovení podle judikatury Ústavního soudu zmocňuje obec (pozn. autora zde hlavní město Prahu)* ***k originární normotvorbě, a tedy k vydání obecně závazné vyhlášky není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění*** *[srov. např. nález ze dne 17. srpna 1999*[*sp. zn. Pl. ÚS 5/99*](https://nalus.usoud.cz/Search/GetRegSignDecisions.aspx?sz=Pl-5-99)*(N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.) nebo nález ze dne 11. prosince 2007*[*sp. zn. Pl. ÚS 45/06*](https://nalus.usoud.cz/Search/GetRegSignDecisions.aspx?sz=Pl-45-06)*(N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)].*“ [↑](#footnote-ref-3)
4. Dále srov. čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-4)
5. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219: „***Městská část hlavního města Prahy obcí samozřejmě není*** *(některé atributy obce má, ale některé nikoliv)…*“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Rozdělení samostatné působnosti na základě zákona mezi hlavní město Prahu a městské části hlavního města Prahy je ústavně konformní, jak připomíná sama důvodová zpráva k zákonu o HMP: „*Podle čl. 99 Ústavy (ve znění ústavního**zákona č.*[*347/1997 Sb.*](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzhe3v6mzug4)*) se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Tento ani jiný článek Ústavy neupravuje otázku členění „velkých” obcí, tzn.**hlavního**města Prahy nebo statutárních**měst.* ***Ústava tedy tím, že nevyloučila možnost******zákonem upravit nebo přímo provést územní členění těchto******měst na městské části a vymezit rozdělení působnosti v oblasti samosprávy i státní správy mezi******město a městské části ponechala zákonodárci volný prostor. Předložené řešení je v souladu s principy Evropské charty místní samosprávy, podle níž za správu veřejných záležitostí mají odpovídat zejména ty orgány, které mají nejblíže k občanům****, přičemž stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti (čl. 4 odst. 3 Charty).*“ [↑](#footnote-ref-6)
7. ŠIMÍČEK, Vojtěch. § 72 [Podání ústavní stížnosti]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 490: „*Územní samosprávu je možno definovat jako**ústavně zaručené právo územního samosprávného celku jako územního společenství občanů rozhodovat samostatně v rámci autonomních prostorů vymezených**ústavním pořádkem a**zákony**o svých záležitostech.* ***Základními složkami tohoto******ústavního práva jsou proto existence samosprávy jako formy veřejné moci a její kompetence, zakotvení nositele samosprávy*** *(územní společenství občanů) a jeho právní povahy (korporace), personální a územní základ samosprávy, zastupitelská forma výkonu práva na samosprávu a ochrana práva na samosprávu před zásahy státní moci.*“ [↑](#footnote-ref-7)
8. Viz plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/18, ze dne 7. 4. 2020. [↑](#footnote-ref-8)
9. Výběr 2 adresných míst a jejich zdůvodnění zcela odpovídá judikatuře Ústavního soudu o tom, že se musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. [↑](#footnote-ref-9)
10. Není tak pravda, že by účastník řízení (ve vztahu k městské části Praha 18) zohlednil místní podmínky, jak uvádí v bodě (4) preambule vyhlášky: „*Hlavní město Praha má v úmyslu při regulaci provozování hazardních her na svém území postupovat nediskriminačně, v souladu s obecnými zásadami ochrany hospodářské soutěže,* ***jakož i s přihlédnutím k místním podmínkám****. V rámci této vyhlášky tak přistupuje k vysvětlení základních kritérií zvoleného způsobu regulace, vymezení doby provozování živých her a stanovení zákazu provozování živých her na území některých městských částí*.“ Pokud by je totiž skutečně zohlednil, nemohl by přijmout úpravu, která umožňuje vznik kasin kdekoliv. [↑](#footnote-ref-10)
11. Dále srov. str. 6 důvodové zprávy k vyhlášce: „*Z uvedeného je při porovnání s počtem 101 míst v OZV 10/2015 zřejmé, že* ***v současné době představují tzv. „kvazikasina“ většinu provozoven na území hlavního města Prahy****.*“ [↑](#footnote-ref-11)
12. Viz usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 8/55 ze dne 21. 6. 2019, k návrhu na účelové určení finančních prostředků hlavního města Prahy, obdržených jako příjem z hazardních her. [↑](#footnote-ref-12)