202

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 29/10 rozhodl dne 14. června 2011 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler (soudce zpravodaj), Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský a Miloslav Výborný o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení čl. I a čl. II odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 5/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály, za účasti města Chrastavy jako účastníka řízení a veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka

takto:

I. Návrh na zrušení čl. I obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 5/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály, se zamítá.

II. Čl. II odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 5/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály, včetně poznámky pod čarou č. 2 se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Návrhem, jenž byl Ústavnímu soudu doručen dne 5. května 2010, splňujícím obsahové i formální náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se Ministerstvo vnitra (dále také jen „navrhovatel“) domáhalo zrušení výše uvedených ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 5/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály, (dále také jen „vyhláška“ nebo „vyhláška č. 5/2009“) pro v návrhu blíže specifikovaný nesoulad s ústavním pořádkem a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

2. Předmětná vyhláška (včetně poznámek pod čarou a včetně drobných pravopisných nepřesností) zní:

»Obecně závazná vyhláška města Chrastavy
č. 5/2009
ze dne 19. října 2009,
o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály

Zastupitelstvo města Chrastavy (dále jen ZM) vydalo na svém zasedání dne 19. října 2009 usnesením č. 2009/05/XVI v souladu s ustanovením § 10 písm. d), § 12 odst. 2, § 35 a § 84 odst. 2, písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZO), a v souladu s ustanovením § 50 odst. 4, § 2 písm. e), § 17, § 18 a dalších zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZL), tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen OZV):

Čl. I
Základní ustanovení

Interaktivní videoloterijní systémy (dále jen ILV) spadají dle definice uvedené v ZL[1)] mezi výherní hrací přístroje a proto se na ně v plném rozsahu vztahuje Obecně závazná vyhláška města Chrastavy č. 4/2009 ze dne 31. srpna 2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány výherní hrací přístroje.

Čl. II
Účel vyhlášky

1. Zajištění veřejného pořádku.
2. Zajištění, aby v územním obvodu města byla zneplatněna veškerá povolení v minulosti či v budoucnosti vydaná Státním dozorem Ministerstva financí České republiky (dále jen MF) (určená pro herny, restaurace a další místa, kam povolení pro výherní hrací přístroje vydává ze ZL město Chrastava v přenesené působnosti), neboť ta jsou vydávána v rozporu s ZL a aby jediná platná povolení ILV vydávalo město Chrastava v přenesené působnosti dle § 18 odst. 1, písm. a) ZL.[2)]

Čl. III
Účinnost

Tato obecně závazná vyhláška města Chrastavy nabývá účinnosti 15. dnem po vyhlášení.[3)]

Ing. Michael Canov
starosta

Miloslav Pilař
místostarosta

[1)] § 2 písm. e) sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen „výherní hrací přístroje")
§ 17 odst. 1 výherním hracím přístrojem se rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj.

[2)] § 2 MF může dle § 50 odst. 4 ZL povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny. To však není případ ILV, neboť ty definičně spadají pod výherní hrací přístroje upravené v § 2 a § 17 části druhé ZL s tím, že aby mohly být vůbec povoleny k provozování, musí splňovat podmínky § 19 části druhé ZL.

[3)] ZM žádá Ministerstvo vnitra České republiky (dále jen MV), aby v případě, že nabude právního názoru, že tato OZV odporuje zákonu, aby její účinnost pozastavilo neprodleně dle § 123 odst. 2 ZO svým rozhodnutím s tím, že ZM deklaruje, že se vzdává tzv. lhůty na nápravu a práva podání rozkladu k MV a žádá, aby MV neprodleně dle § 123 odst. 3 ZO podalo k Ústavnímu soudu návrh na zrušení této OZV. ZM se vyjádří k obhajobě zákonnosti této OZV prostřednictvím starosty až přímo k Ústavnímu soudu.«

3. Navrhovatel rekapituloval proces přijetí napadené vyhlášky a průběh své dozorové činnosti ve smyslu § 123 zákona o obcích. Město Chrastava přitom kategoricky trvalo na svém postoji a apelovalo na urychlené předložení věci Ústavnímu soudu. Ministerstvo vnitra spatřovalo nezákonnost čl. I a čl. II odst. 2 vyhlášky v níže uvedených skutečnostech.

4. Zastupitelstva obcí mohou podle čl. 104 odst. 3 Ústavy v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, při jejichž vydávání se obec na základě § 35 odst. 3 zákona o obcích (obecního zřízení) řídí pouze zákonem. Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou podle § 10 obecního zřízení pouze ve zde taxativně stanovených případech, a dále tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „loterijní zákon") zmocňuje v § 50 odst. 4 obec k vydání obecně

závazné vyhlášky, jíž může obec stanovit, že výherní hrací přístroje (dále také jen „VHP“) mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování VHP zakázáno.

5. Legislativní zkratkou „výherní hrací přístroj“, uvedenou v § 2 písm. e) loterijního zákona, zmíněný zákon rozumí „sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení“. VHP se věnuje také celá část druhá loterijního zákona, v § 17 tohoto zákona je pojem VHP dále rozveden tak, že se jím rozumí „kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj.“. Ze znění loterijního zákona dle názoru navrhovatele plyne, že charakteristickým znakem VHP je jeho kompaktnost, tedy určitá samostatnost, která zájemci o sázkovou hru umožňuje hrát nastavenou hru, aniž by bylo nutné spojit výherní hrací přístroj s dalším zařízením. Jedná se tedy o technické zařízení kompaktní, celistvé, jehož ovládání zabezpečuje jediný hráč. Pojmový znak VHP, jímž je celistvost, pak lze vztáhnout i na § 17 odst. 1 větu druhou loterijního zákona (současná hra více hráčů na více herních místech).

6. Čl. I vyhlášky proklamuje, že interaktivní videoloterijní systémy (dle terminologie napadené vyhlášky dále také jen „ILV“) spadají dle definice loterijního zákona mezi VHP, a proto se na ně v plném rozsahu vztahuje předmětná vyhláška. Navrhovatel je názoru, že ILV nelze podřadit pod pojem výherního hracího přístroje, neboť rozhodujícími faktory pro odlišení obou pojmů jsou rozdílné technické požadavky kladené na tato zařízení, a tudíž i rozdílný povolovací režim, jenž se navenek projevuje především povahou subjektů, které jsou zákonem zmocněny k vydávání povolení k provozování těchto zařízení. Podmínky provozu VHP jsou obsaženy v loterijním zákoně komplexně a kogentně.

7. Navrhovatel uvádí, že provoz loterií a jiných podobných her, které nejsou upraveny v části první až čtvrté loterijního zákona, povoluje Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté loterijního zákona. Ministerstvo financí pak režim provozu loterií a jiných podobných her, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, stanoví v dokumentu nazvaném Standard centrálního loterijního systému s interaktivními videoloterijními terminály (Standard CLS – 2009), který je souhrnem minimálních parametrických požadavků kladených na systém, jehož povolení, provozování nebo povolení koncových stanic dosud provozovaných systémů bude povolovací orgán posuzovat podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Daný standard obsahuje i příslušné definice.

8. Navrhovatel se přiklání ke stanovisku Ministerstva financí ze dne 11. ledna 2010, že ILV je pouhou částí elektronického systému, který se skládá z centrální řídící jednotky, místní kontrolní jednotky a početně neomezených koncových zařízení – videoterminálů, kdy uvedený elektronický systém tvoří jeden funkčně nedělitelný celek. Spojení mezi centrálním serverem a videoterminály je zajištěno prostřednictvím dálkové on-line komunikační sítě (internetu) takovým způsobem, aby byly obě části sytému v průběhu sázkové hry stále ve spojení; samotný herní proces neprobíhá v koncovém zařízení (videoterminálu), nýbrž v centrální řídící jednotce (centrálním serveru). Samotný ILV je pouze zobrazovacím zařízením; programové zařízení zpracovávající příslušná data je součástí centrálního serveru. ILV nejsou tedy samostatnými herními jednotkami, ale pouhými ovládacími panely.

9. Ve vyjádření účastníka řízení ze dne 26. února 2010 č. j. 18129-3/ODK-2010 byl vysloven názor, že ILV splňuje nejen definici VHP podle § 2 odst. e) loterijního zákona, nýbrž i definici VHP podle poslední novely § 17 odst. 1 loterijního zákona, jelikož centrální řídící jednotka je vlastně VHP, který svým programovým vybavením umožňuje současnou hru na více místech více hráčů po celé České republice najednou, a každé takové místo je tudíž považováno za samostatný VHP. I ve smyslu § 17 odst. 1 loterijního zákona však navrhovatel akcentuje pojem a požadavek kompaktnosti VHP, což ILV jakožto pouhý ovládací prvek nesplňuje, a netvoří tak samostatnou jednotku.

10. Navrhovatel je tak názoru, že ILV představují inominátní loterii či jinou podobnou hru, která není výslovně vyjmenována ve výčtu v § 2 ani v § 17 odst. 1 loterijního zákona a kterou může *ad hoc* povolovat pouze Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou loterie a jiné podobné hry se však vztahuje výlučně na hry uvedené v § 2 písm. e) loterijního zákona; zákonné zmocnění uvedené v § 50 odst. 4 loterijního zákona se vztahuje na vydání obecně závazné vyhlášky obce, jež může blíže upravit časové a místní meze provozu pouze VHP, a nikoli ILV.

11. Město Chrastava – podle návrhu – tedy vyhláškou uložilo povinnosti mimo svoji věcnou působnost ve smyslu § 10 písm. d) obecního zřízení ve spojení s § 50 odst. 4 loterijního zákona. Případným povolováním ILV a ukládáním pokut by se město dopustilo jednání jsoucím v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, neboť státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které ukládá zákon. Z čl. II odst. 2 přitom vyplývá, že město Chrastava zamýšlelo rozšířit svoji přenesenou působnost na vydávání povolení nad rámec § 18 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 50 odst. 3 loterijního zákona na úkor Ministerstva financí, a to včetně převzetí jeho dozorových povinností, což je v rozporu s čl. 105 Ústavy. Takto by totiž město převzalo výkon státní správy, aniž by mu byl svěřen zákonem, což je též v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

12. Z uvedených důvodů dospěl navrhovatel k závěru, že město Chrastava vydáním vyhlášky – v jejích napadených ustanoveních – překročilo rámec věcné působnosti obce k vydání obecně závazné vyhlášky upravený v § 10 písm. d) a § 35 odst. 2 obecního zřízení a daná vyhláška je v tomto rozsahu v rozporu s ústavním pořádkem, obecním zřízením a loterijním zákonem. Proto rozhodl o pozastavení účinnosti čl. I a čl. II odst. 2 vyhlášky.

13. Závěrem navrhovatel uvádí, že respektuje místní správu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva; ztotožňuje se však s Ústavním soudem, že ne všechny nežádoucí jevy v obci lze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou vlastní normotvorby. To je podle názoru Ministerstva vnitra také případ ustanovení čl. I a čl. II odst. 2 předmětné vyhlášky. I přes návrhy novelizace loterijního zákona projednávané Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky, jimiž by byla možnost regulace interaktivních videoloterijních terminálů svěřena obcím, je třeba trvat na nezákonnosti napadené vyhlášky.

II.
Vyjádření účastníka řízení

14. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byl stejnopis návrhu zaslán k vyjádření městu Chrastavě jako účastníku řízení. Ten navrhl, aby Ústavní soud návrh na zrušení vyhlášky zamítl. S upuštěním od ústního jednání vyslovil souhlas, ale požádal o přednostní projednání návrhu.

15. Účastník řízení uvedl, že návrh Ministerstva vnitra je založen na mylném vyloučení ILV z množiny VHP. Dokonce i definice zastávaná navrhovatelem (v souladu s příslušným standardem Ministerstva financí) vypovídá naopak o tom, že ILV je nutno považovat za výherní hrací přístroj. Opírá se přitom právě o formulaci v § 17 odst. 1 druhé větě loterijního zákona, že „u výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj". V rozporu s touto formulací je rovněž argument navrhovatele o nedostatku „semknutosti" (kompaktnosti) ILV. Relevanci pak prý postrádá argument, ve kterém zařízení probíhá samotný herní proces; „ovládací panely" ve formě ILV je třeba považovat v souladu s § 17 odst. 1 loterijního zákona za „hrací místa".

16. Ve svém vyjádření účastník řízení dále uvedl, že ministerstvo ve svém návrhu zcela opomíjí, že pro účastníka hry je rozdíl mezi ILV a VHP zcela nerozeznatelný (ostatně i pro pracovníky heren). ILV jsou však kvůli možnosti vyšších vsazených (a prohraných) částek „nebezpečnější", navíc často překračují limity pro sázky, výhry a prohry stanovené pro VHP v § 17 odst. 3 až 7 loterijního

zákona. To neznamená, že nejsou výherními hracími přístroji, ale jen to, že nemohou být povoleny a legálně provozovány, dokud nebudou dané finanční limity a další podmínky upraveny tak, jak to požaduje v § 19 samotný loterijní zákon.

17. Závěrem svého vyjádření se účastník řízení ohradil proti postupu navrhovatele, který usiloval „za každou cenu o získání argumentů pouze proti názoru" města (a nikoli objektivně pro a proti). Nadto prý postoj Ministerstva vnitra způsobuje velké problémy i jiným obcím v podobě nárůstu kriminality, rozvracení rodin apod. Zamítnutí návrhu by bylo důležité nejen pro město Chrastavu, ale i pro jiné obce v České republice a pro jejich občany.

III.
Vyjádření vedlejšího účastníka řízení

18. V souladu s § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu využil veřejný ochránce práv svého práva vystupovat jako vedlejší účastník řízení. Dne 8. března 2011 bylo Ústavnímu soudu doručeno jeho vyjádření, v němž navrhl zamítnutí návrhu na zrušení čl. I předmětné vyhlášky a vyhovění návrhu na zrušení čl. II odst. 2 vyhlášky. Z procesního hlediska pak navrhl, aby Ústavní soud vyslovil jednoznačný závěr ohledně počátku běhu lhůty podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; to prý pro případ, že je veřejný ochránce práv vedlejším účastníkem řízení (zde poukázal na výkladovou nejasnost zákona). Z důvodu vhodnosti pak navrhl spojit nynější řízení s řízením vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (zatím neskončené řízení o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu). S upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem veřejný ochránce práv nesouhlasil.

19. Vedlejší účastník se domnívá, že § 10 písm. a) obecního zřízení umožňuje regulaci činností úředně povolených i úředně nepovolených, a to včetně provozování výherních hracích přístrojů nebo jiných druhů loterie definovaných v § 2 loterijního zákona, pokud se jedná o místní záležitostí veřejného pořádku.

20. Vztah § 50 odst. 4 loterijního zákona a § 10 písm. a) obecního zřízení je přitom třeba řešit dle pravidla *lex posterior derogat priori*, neboť ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona bylo zakotveno novelou č. 149/1998 Sb., která byla přijata ještě před účinností nového obecního zřízení; navíc zřejmě reagovalo na tehdejší judikaturu Ústavního soudu. Obě ustanovení mají za účel ochranu veřejného pořádku a dobrých mravů v obci. Rozdíl je pouze v tom, že podle § 50 odst. 4 loterijního zákona lze provozování VHP na některých veřejně přístupných místech zcela zakázat, zatímco podle § 10 písm. a) obecního zřízení lze zakázat určité činnosti pouze na veřejných prostranstvích. Na jednu stranu tak obec může podle platného znění obecního zřízení regulovat provozování i jiných typů loterií (činností) než pouze výherních hracích přístrojů, na stranu druhou je co do úplného zákazu omezena pouze na veřejná prostranství v obci.

21. Dle veřejného ochránce práv se názor Ministerstva vnitra opírá o úzkou definici pojmu výherní hrací přístroj [§ 2 písm. e) a § 17 loterijního zákona], což může vést k absurdním důsledkům. Dle tohoto názoru totiž obec může přistoupit (§ 50 odst. 4 loterijního zákona) pouze k omezení provozování „výherních hracích přístrojů", avšak pokud namísto nich „nastoupí" prakticky stejná nebo obdobná technická zařízení s podstatně problematičtějším dopadem, obec již svou normotvornou kompetenci využít nemůže. Takový přístup považuje ochránce za nesprávný a odporující účelu § 10 písm. a) obecního zřízení (účelem bylo zakotvit generální klauzuli, která obcím dává široký prostor pro regulaci místních záležitostí veřejného pořádku). I s ohledem na výše uvedené tak obec *ultra vires* nejednala a není třeba řešit složité definiční otázky rozdílu mezi VHP a ILV.

22. Z hlediska tzv. testu čtyř kroků (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04) obec svou pravomoc a působnost nezneužila. Jestliže by například zakázala na svém území loterii typu „Sportka" či „Šťastných deset", mohlo by se jednat o zneužití pravomoci. V případě ILV, které plní prakticky zcela stejnou

funkci jako VHP, o zneužití nelze hovořit. Obec zde využila svého legitimního oprávnění k regulaci činností, které fakticky ohrožují veřejný pořádek v obci více než provozování VHP. V tomto smyslu je rovněž splněn požadavek rozumnosti dané úpravy.

23. Ohledně čl. II odst. 2 vyhlášky ochránce uvedl, že klíčovou je otázka, čím vlastně centrální loterijní systémy s interaktivními videoloterijními terminály jsou a kdo má pravomoc vydávat příslušná povolení. V tomto směru nabídl tři možné výklady.

24. Dle prvého výkladu (zastávaným městem Chrastavou) jsou ILV vlastně výherními hracími přístroji a povolení k jejich provozování je oprávněn vydat pouze obecní úřad. Tento výklad se opírá o účel § 17 a 18 loterijního zákona, kdy v rámci přenesené působnosti může obec lépe posoudit skutečnosti rozhodné pro povolení. Ve smyslu argumentace účastníka řízení o tomto závěru svědčí věta druhá § 17 odst. 1 loterijního zákona.

25. Druhý výklad, zastávaný Ministerstvem financí (stanovisko ze dne 11. ledna 2010), se opírá o požadavek kompaktnosti VHP. V tomto případě jsou interaktivní videoloterijní terminály jako součást centrálního loterijního systému považovány za zvláštní druh loterie, zákonem blíže neupravené, u něhož může podle ustanovení § 50 odst. 3 vydávat povolení Ministerstvo financí. Při vydávání povolení se přitom použije přiměřeně ustanovení části první až čtvrté loterijního zákona. S ohledem na funkční totožnost interaktivních videoloterijních terminálů s VHP je ochránce přesvědčen, že i kdyby ILV nepředstavovaly výherní hrací přístroje, je Ministerstvo financí při povolování centrálního loterijního systému s interaktivními videoloterijními terminály povinno aplikovat veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona, jejichž aplikace není z povahy věci vyloučena. Pokud jde o umístění jednotlivých interaktivních videoloterijních terminálů, je povinno respektovat rovněž již vydané obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování VHP. Ochránce dodal, že v této věci v rámci svého šetření vedeného proti Ministerstvu financí zjistil zásadní pochybení. Slabinou daného výkladu je skutečnost, že povolení vydává orgán, který není reálně schopen kontrolovat dodržování zákonných podmínek ani při udělování povolení, ani poté.

26. Dle třetího výkladu (jakéhosi kompromisu mezi výše uvedenými alternativami) je Ministerstvo financí oprávněno vydávat pouze „rámcové povolení k provozování loterie“, v němž stanoví obecné parametry hry (zejména požadavky podle § 17 odst. 3 až 7 loterijního zákona), avšak o povolení umístění konkrétního zařízení již bude rozhodovat obecní úřad podle § 18 zákona. Ministerstvo tak například nebude na mapách hledat, zda přístroj náhodou nemá být umístěn v zařízení sociálních služeb atp. Tento výklad ochránce preferuje; Ministerstvo financí svým rozhodnutím ověří, zda daný typ loterie splňuje požadavky zákona, avšak o umístění a provozu konkrétního technického zařízení rozhodne ten, kdo je reálně schopen posoudit legálnost provozu přístroje v místních podmínkách.

27. Ohledně vlivu vyhlášky na již udělená povolení vedlejší účastník uvedl, že s návrhem Ministerstva vnitra na zrušení čl. II odst. 2 vyhlášky souhlasí. Obec totiž není oprávněna „konstatovat platnost či neplatnost udělených povolení“. V závislosti na druhu výše uvedeného výkladu, který je zvolen, jsou rozhodnutí Ministerstva financí, která nerespektovala příslušná ustanovení loterijního zákona a obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 4/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány výherní hrací přístroje, buď nezákonná (z důvodu povinnosti Ministerstva financí podle § 50 odst. 3 loterijního zákona přihlížet nejen k příslušným ustanovením zákona o loteriích, ale i k přijatým obecně závazným vyhláškám, které regulovaly provoz VHP), nebo nicotná (v případě, že pravomoc k vydání povolení má pouze obecní úřad). Ani jednu z těchto skutečností však nelze konstatovat v obecně závazné vyhlášce. Správní řád a soudní řád správní znají instituty, jak dosáhnout nápravy vad individuálních právních aktů, obec však není oprávněna v obecně závazné vyhlášce vady těchto aktů ani napravovat ani deklarovat. Nápravu vadnosti lze navíc zjednat i díky § 43 odst. 1 loterijního zákona („Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.“).

IV.
Ústavní konformita legislativního procesu

28. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posuzuje Ústavní soud nejprve otázku, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud se proto nejprve zaměřil na otázku, zda napadená obecně závazná vyhláška města Chrastavy splňuje tato kritéria. Z písemných podkladů, které Ústavnímu soudu předložil navrhovatel, vyplývá, že vyhláška č. 5/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály, byla schválena na zasedání zastupitelstva města dne 19. 10. 2009, přičemž pro její přijetí hlasovalo 16 z celkových 19 zastupitelů. Dne 20. 10. 2009 byla vyhláška vyvěšena na úřední desce Městského úřadu města Chrastavy, odkud byla sejmuta dne 5. 11. 2009, tedy po uplynutí zákonem stanovené patnáctidenní lhůty. Obecně závazná vyhláška č. 5/2009 tedy byla vydána ústavně konformním způsobem a v souladu s § 84 odst. 2 písm. h), § 87 a § 12 zákona o obcích.

V.
Vlastní posouzení napadených ustanovení vyhlášky

29. Podle své ustálené judikatury 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 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)*]. 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).

V.I
Posouzení z hlediska 1. kroku testu

30. Ústavní soud v rámci prvého kroku testu konstatoval, že obec vydala napadenou obecně závaznou vyhlášku na základě své pravomoci podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že uvedené ustanovení zmocňuje obec k originární normotvorbě, a tedy k jejímu vydání není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění [srov. např. nález ze dne 17. srpna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.) nebo nález ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)].

V.II
Posouzení z hlediska 2. a 3. kroku testu

31. Ústavní soud dále přezkoumal napadená ustanovení z hlediska 2. a 3. kroku testu. Jak již bylo zmíněno, ve druhém kroku posuzoval, zda se obec při jejich vydání nepohybovala *ultra vires*, tj. mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou. Jak již uvedeno shora, základem normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti je přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo.

32. Toto ustanovení přímo vymezuje tři oblasti, v nichž obec může bez dalšího zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky; k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu

* pozn. red.: Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 36, nález č. 61, str. 663, vyhlášen pod č. 210/2005 Sb.

s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranství v obci jsou takové činnosti zakázány [§ 10 písm. a) zákona o obcích]; dále je oprávněna stanovit závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték [§ 10 písm. b) zákona o obcích]; rovněž může stanovit povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [§ 10 písm. c) zákona o obcích]. Konečně z § 10 písm. d) zákona o obcích plyne, že další věcné oblasti samostatné působnosti obcí mohou být upraveny také zvláštními zákony.

33. Pro všechny výše uvedené věcné oblasti samostatné působnosti současně platí, že předmětem regulace mohou být toliko místní záležitosti, které obec reguluje v zájmu obce a občanů obce, nikoliv záležitosti širšího (celostátního) významu.

K čl. I vyhlášky

34. V daném případě jde o situaci, kdy obec napadenou vyhláškou odkazem na svou již existující právní úpravu týkající se tzv. výherních hracích přístrojů (VHP) ve vyhlášce č. 4/2009 ze dne 31. 8. 2009 rozšířila tuto regulaci i na tzv. interaktivní videoloterijní terminály (ILV) (čl. I napadené vyhlášky) a současně uvedla, že jejím účelem je zajištění, aby v územním obvodu města byla zneplatněna veškerá povolení v minulosti či v budoucnosti vydaná státním dozorem Ministerstva financí České republiky (čl. II).

35. Zatímco navrhovatel je názoru, že tzv. interaktivní videoloterijní terminály nesplňují zákonnou definici výherního hracího přístroje, a tudíž obec není oprávněna v režimu § 50 odst. 4 loterijního zákona v obecně závazné vyhlášce regulovat jejich provozování, naopak město Chrastava ve svém vyjádření trvalo na tom, že videoloterijní terminály jsou určitým typem výherních hracích přístrojů.

36. Ústavní soud si je vědom, že se jedná o otázku, která je již delší dobu předmětem sporů mezi zástupci obcí a Ministerstvem financí, neboť zodpovězení této otázky má i další implikace do zákonem vymezené pravomoci vydávat povolení k provozování těchto přístrojů podle § 18 či § 50 odst. 3 loterijního zákona.

37. Pojem výherních hracích přístrojů je loterijním zákonem vymezen ve dvou ustanoveních, a to nejprve v ustanovení § 2 písm. e), v němž je tento pojem používán jako legislativní zkratka pro označení „sázkových her provozovaných pomocí elektronicky nebo elektromechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení“, a následně je znovu definován v § 17 odst. 1 loterijního zákona, podle něhož se jedná o „kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče, přičemž u výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj“.

38. Zatímco ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona vymezuje výherní hrací přístroje (VHP) široce, neboť pod tento pojem zahrnuje i jakákoliv zařízení podobná elektronicky či elektromechanicky řízeným hracím přístrojům, definice obsažená v § 17 odst. 1 je naopak velmi úzká a v podstatě kasuistická. Jinak řečeno, loterijní zákon pracuje s jedním pojmem, který je však definován dvěma rozdílnými způsoby. Za takové situace nelze vystačit toliko s prostým jazykovým výkladem, ale je třeba při interpretaci těchto ustanovení uplatnit další typy výkladových metod, a to především metodu systematického a teleologického výkladu.

39. Systematický výklad přihlíží ke struktuře vykládaných právních norem a jejich zařazení do celého kontextu právního předpisu. Z tohoto hlediska je loterijní zákon tvořen vlastně dvěma strukturními částmi, a to úvodními a závěrečnými ustanoveními, která v obecné rovině definují a upravují záležitosti společné pro regulaci všech typů loterií a jiných podobných her, a zvláštními částmi,

v nichž jsou specificky upraveny jednotlivé, výslovně vyjmenované typy loterií a jiných podobných her.

40. Zatímco § 2 písm. e) stejně jako § 50 odst. 4 loterijního zákona jsou součástmi těchto obecných a společných částí, § 17 odst. 1 je naopak zařazen do jedné ze zvláštních částí upravujících povolovací režimy jednotlivých typů loterií, v tomto případě těch výherních hracích přístrojů, jaké jsou definovány právě v § 17 odst. 1 loterijního zákona. Jinými slovy, zatímco úzká definice obsažená v § 17 odst. 1 loterijního zákona je použitelná toliko v rámci ustanovení obsažených v části druhé loterijního zákona označené rubrikou „Výherní hrací přístroje", širší vymezení výherních hracích přístrojů podle § 2 písm. e) loterijního zákona je aplikovatelné v kontextu oněch obecných a společných částí loterijního zákona, tj. části první označené „Úvodní ustanovení" a části šesté nadepsané „Ustanovení společná, přechodná a závěrečná".

41. Systematický výklad loterijního zákona proto vede k závěru, že zatímco úzká definice v části druhé loterijního zákona dopadá na povolovací řízení podle § 18 a násl. loterijního zákona, širší definice obsažená v úvodních ustanoveních se použije v kontextu dalších společných přechodných a závěrečných ustanovení obsažených v závěrečné části šesté. Pokud zákon o loteriích v § 50 odst. 4 umožňuje obcím v obecně závazné vyhlášce stanovit, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno, pak je pro vymezení pojmu výherní hrací přístroj rozhodující ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona, nikoliv ustanovení § 17 odst. 1 téhož zákona, které – jak již uvedeno – dopadá pouze na režim povolování podle části druhé.

42. Tento závěr podporuje též teleologický výklad loterijního zákona, resp. vyplývá ze zohlednění účelu, který zjevně vedl zákonodárce k vložení ustanovení § 50 odst. 4 do loterijního zákona. Toto ustanovení se do zákona dostalo spolu s novelou obsaženou v zákoně č. 149/1998 Sb. s účinností od 1. 1. 1999, přičemž je nepochybné, že úmyslem zákonodárce bylo posílit roli obecní samosprávy, pokud jde o vymezení podmínek, za nichž může tento typ loterií povolovat státní správa; v tomto kontextu nelze přehlížet ani skutečnost, že se tak stalo v době, kdy to byla sama judikatura Ústavního soudu, která z důvodů již podrobně vyložených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.) v podstatě neakceptovala originární povahu normotvorby obcí založenou přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy, a vyžadovala též právě existenci zvláštního zákonného zmocnění. Ústavní soud je proto toho názoru, že speciální ustanovení obsažené v zákoně o loteriích je třeba s ohledem na to vykládat pokud možno extenzivně tak, aby byl naplněn původní účel, jenž byl tímto ustanovením sledován, tj. prosazení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku. (V této souvislosti nelze opomenout ani přesvědčivou argumentaci veřejného ochránce práv, že z hlediska účelu právní úpravy není třeba výrazně akcentovat složité definičně-technické otázky týkající se rozdílů mezi VHP a ILV.)

43. Ústavní soud se seznámil s argumenty předestřenými navrhovatelem, který vycházel z údajů předložených Ministerstvem financí. Podle tohoto popisu tvoří videoloterijní terminál pouhou jednu část elektronického systému, který je tvořen centrální řídící jednotkou, místní kontrolní jednotkou a početně neomezeným množstvím videoterminálů jakožto koncových jednotek, přičemž takto koncipovaný elektronický systém tvoří jeden funkčně nedělitelný celek. Spojení mezi centrálním serverem a videoterminály je zajištěno prostřednictvím dálkové on-line komunikační sítě (internetu) takovým způsobem, aby obě části systému byly v průběhu hry neustále ve spojení; samotný herní proces však neprobíhá v koncovém zařízení (videoterminálu), nýbrž v centrální řídící jednotce (centrálním serveru).

44. Ústavní soud na základě tohoto popisu zařízení dospěl k závěru, že charakter ILV neumožňuje jejich podřazení pod úzkou definici výherního hracího přístroje podle § 17 odst. 1 loterijního zákona, neboť videoloterijní terminály jakožto koncové herní stanice, které jsou součástí širšího a složitějšího systému, jehož jádro je umístěno centrálně, postrádají vlastnost kompaktnosti, kterou vyžaduje definice obsažená v § 17 odst. 1 loterijního zákona. Avšak nic nebrání tomu, aby byly podřazeny

pod širší definici podle § 2 písm. e) loterijního zákona, neboť nepochybně se jedná o zařízení výherním hracím přístrojům podobná a sloužící témuž účelu.

45. V této souvislosti totiž nelze přehlížet skutečnost, že mezi VHP a ILV neexistuje na vnější pohled žádný zásadní rozdíl, tento rozdíl je dán právě až vnitřním uspořádáním zařízení, kdy videoloterijní terminál netvoří uzavřený a samostatně funkční celek, ale je součástí většího elektronického systému. Z toho důvodu, jak již konstatováno shora, nelze tento typ zařízení podřadit pod definici herního hracího přístroje uvedenou v § 17 odst. 1 loterijního zákona. Tuto skutečnost je třeba nepochybně zohledňovat v případě vlastního povolovacího řízení, kdy je žádoucí, aby o tomto celku rozhodoval jeden věcně a místně příslušný orgán, nikoliv neurčitý počet správních orgánů v závislosti na umístění jednotlivých komponent tohoto systému v jednotlivých obcích v České republice. Tato vlastnost ILV však nemůže být překážkou toho, aby obec obecně závaznou vyhláškou určila, na kterých místech na jejím území lze jednotlivé komponenty tohoto systému provozovat.

46. Dle názoru Ústavního soudu je proto přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 50 odst. 4 loterijního zákona ve spojení s § 2 písm. e) téhož zákona umístění i ILV, případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Ústavní soud tedy shledal, že regulace umístění ILV spadá do normotvorné působnosti obcí, a to podle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i § 10 písm. d) zákona o obcích.

47. Uplatnění takové pravomoci a působnosti obcí proto nepředstavuje dle názoru Ústavního soudu nezákonný zásah do výkonu státní moci, resp. státní správy. Vydáním obecně závazné vyhlášky obec nikterak nezasahuje do vlastní rozhodovací pravomoci ministerstva, které je kompetentní v případě inominátních loterií a jiných obdobných her, tj. zařízení, která nesplňují definici podle § 17 odst. 1 loterijního zákona, avšak současně jsou těmto zařízením podobná, posoudit splnění všech požadavků vyplývajících z části první až čtvrté zákona, jak mu ostatně ukládá § 50 odst. 3 loterijního zákona. Jinak řečeno, regulací v podobě obecně závazné vyhlášky obec nepřebírá rozhodování o povolení ILV podle části druhé loterijního zákona; vydáním obecně závazné vyhlášky stanovící místa, na nichž lze v obci koncová zařízení interaktivních videoloterií provozovat, pouze obec stanoví mimo jiné i za účelem ochrany místních záležitostí veřejného pořádku určité mantinely, v nichž se musí rozhodování ministerstva pohybovat.

48. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že obec je oprávněna regulovat umístění ILV na svém území, přičemž přijetím takové právní úpravy obec nejedná *ultra vires*.

49. Dále Ústavní soud přikročil k posouzení, neboť v daném případě spolu daná kritéria posuzování úzce souvisí a splývají v logický celek, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou věcně vymezenou samostatnou působnost. Zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1. cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, nebo 2. cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí, nebo naopak 3. přihlížení k nerelevantním úvahám [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)].

50. V daném případě Ústavní soud zejména vážil, zda nejsou formulace obsažené v čl. I napadené vyhlášky v rozporu se shora uvedenými požadavky, a zda se proto nejedná o zneužití působnosti. Vlastní obsah ustanovení čl. I vyhlášky totiž výslovně podřazuje interaktivní videoloterijní terminály pod kategorii výherních hracích přístrojů, jak je definována v loterijním zákoně, přičemž první poznámka pod čarou odkazuje jak na ustanovení § 2 písm. e), tak na § 17 odst. 1 loterijního zákona.

51. Předně Ústavní soud již ve své judikatuře uvedl, že poznámky pod čarou nemají závazný normotvorný charakter, takže nepřesnost odkazu, který obsahují, není pro posouzení normy jako takové rozhodující. Navíc, nahlíženo materiálně, se taková úprava do rozporu se shora uvedenými závěry nedostává, neboť Ústavní soud naopak aproboval pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění ILV, byť pouze na základě definice obsažené v ustanovení § 2 písm. e) loterijního záko-

na. Bylo by proto prostým formalismem, pokud by Ústavní soud pouze z tohoto důvodu přikročil ke zrušení čl. I vyhlášky, jestliže by obec vzápětí mohla přijmout vyhlášku de facto se stejným normativním dosahem, avšak již bez výslovného odkazu na § 17 odst. 1 loterijního zákona. Zneužití působnosti pak nelze shledat ani v odkazu na již existující obecně závaznou vyhlášku, která reguluje umístění výherních hracích přístrojů. Tato technika je sice legislativně-technicky nevhodná, avšak nikoliv nepřípustná.

52. Ústavní soud se seznámil i s obsahem vyhlášky č. 4/2009 ze dne 31. 8. 2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány výherní hrací přístroje, na niž čl. I napadené vyhlášky odkazuje, a zjistil, že tato vyhláška po obsahové stránce obstojí. Ústavní soud proto konstatuje, že rozpor s třetím krokem testu v případě čl. I vyhlášky nezjistil.

53. Avšak i přes tento závěr nemůže nechat Ústavní soud zcela bez povšimnutí poznámky pod čarou č. 2 a 3, v nichž se město Chrastava vyjadřuje ke kompetenci Ministerstva financí a Ministerstvo vnitra v podstatě vyzývá k podání návrhu na posouzení vyhlášky Ústavním soudem. Účelem regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je normování činností, které jsou vykonávány na území obce a které s ohledem na lepší znalost místních poměrů zákonodárce svěřuje do působnosti obce, tak aby se tato regulace dostala do dispozice politickým zástupcům občanů obce a současně jim byla blíže. Účelem obecní normotvorby je tedy naplnění tohoto záměru ústavodárce a zákonodárce, přičemž adresátem obecně závazných vyhlášek jsou přirozeně jednotlivci, tj. fyzické a právnické osoby. Obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy originární povahy by proto neměly sloužit jako nosiče vzkazů zastupitelstva obce jiným orgánům veřejné moci, ať už je zastupitelstvo motivováno jakýmkoliv úmyslem. Ačkoliv je Ústavní soud tradičně vůči legislativní kvalitě obecně závazných vyhlášek tolerantnější, apeluje na obce, aby si při jejich tvorbě a formulaci byly výše uvedených postulátů vědomy.

V.III
Posouzení z hlediska 4. kroku testu

54. Ústavní soud nakonec posoudil ustanovení čl. I vyhlášky, které obstálo v předchozích krocích testu, z hlediska kritéria rozumnosti. Při tomto posouzení byl Ústavní soud veden právním závěrem vyplývajícím již z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006 (N 160/42 SbNU 317; č. 486/2006 Sb.), podle něhož „aplikace principu ‚nerozumnosti' ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznaný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Kritérium nerozumnosti nesmí být použito jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností." [srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010 (č. 304/2010 Sb.)]. Ústavní soud při použití těchto měřítek na čl. I vyhlášky dospěl k závěru, že i ve světle těchto kritérií obstojí.

V.IV

K čl. II vyhlášky

55. Pokud jde o formulaci čl. II odst. 2 vyhlášky, Ústavní soud zcela akceptoval argumentaci veřejného ochránce práv, totiž že případné „zneplatnění" rozhodnutí Ministerstva financí není věcí obecní samosprávy. Jak již uvedeno, pravomoc obcí stanovit obecně závaznou vyhláškou místa, na nichž mohou být videoloterijní terminály v obci provozovány, nikterak nezpochybňuje pravomoc Mi-

nisterstva financí vydávat rozhodnutí o povolení podle § 50 odst. 3 loterijního zákona a nelze připustit, aby takové zpochybnění obecně závazná vyhláška obsahovala. Nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení Ministerstva financí, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, upravuje buď správní řád (zejména ustanovení § 94 a násl. upravující tzv. přezkumné řízení), nebo spíše též samotný loterijní zákon, který v ustanovení § 43 odst. 1 stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Bude pak na Ministerstvu financí, aby v konkrétních případech posoudilo, zda existence obecně závazné vyhlášky, ať už byla přijata před vydáním rozhodnutí o povolení či po něm, je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy. Konkrétní posouzení a vážení těchto principů nyní nelze předjímat, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

56. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud shledal, že zařazením čl. II odst. 2 do obecně závazné vyhlášky město Chrastava jednalo *ultra vires*, a proto dané ustanovení v druhém kroku testu neobstálo.

57. Vzhledem ke skutečnosti, že čl. II odst. 2 vyhlášky neobstál ve druhém kroku testu, vážil Ústavní soud, zda má rozumného smyslu ponechat v platnosti toliko ustanovení čl. II odst. 1 vyhlášky, které nebylo navrhovatelem napadeno. (To zní: 1. Zajištění veřejného pořádku.) Ústavní soud nakonec ke zrušení celého ustanovení čl. II vyhlášky č. 5/2009 nepřistoupil, neboť – podle jeho přesvědčení – dikce: Účel vyhlášky odst. 1 „Zajištění veřejného pořádku." i sama o sobě smysl dává.

VI.
Závěr

58. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že ustanovení čl. II odst. 2 vyhlášky bylo vydáno mimo věcnou působnost obce, a proto je podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu včetně poznámky pod čarou č. 2, na kterou toto ustanovení odkazovalo, zrušil. Pokud jde o ustanovení čl. I vyhlášky, byl návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním zamítnut.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.