

Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

K obecně závazné vyhlášce o loteriích a jiných podobných hrách

Na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno (**ad A**). Podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou (**ad B**).

Pokud obec vydá obecně závaznou vyhlášku podle ustanovení § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a v souladu s ustanovením § 50 odst. 4, resp. § 17 odst. 11 zákona o loteriích, týká se tato obecně závazná vyhláška **pouze** omezení provozování výherních hracích přístrojů. Na základě citovaných ustanovení nemohou být omezovány loterie či jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, které povoluje Ministerstvo financí. Obce nemohou vzhledem k existenci speciálního zákona, upravujícího tuto oblast, dovozovat své zmocnění ani s odkazem na zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Umístění a provozování elektromechanických rulet a videoloterních terminálů v herním středisku samo o sobě veřejný pořádek narušit nemůže.

A: Zákonné zmocnění podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích

„Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, 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.“

Veřejně přístupná místa je možné charakterizovat jako prostory veřejně přístupné, které neslouží každému bez omezení k obecnému užívání, na rozdíl od veřejných prostranství. V právním řádu ČR existují dvě rozdílná pojetí tohoto pojmu. Veřejně přístupné místo jako místo přístupné veřejnosti a to i s případným omezením nebo místo přístupné veřejnosti bez omezení, resp. překážek, tedy v pojetí blížícím se veřejným prostranstvím

(k rozdílu pojmů veřejně přístupné místo a veřejné prostranství srov. stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 10/2005).

Přestože tedy pojem místo veřejně přístupné je hojně užíván v mnoha právních předpisech, žádný z nich takové místo nedefinuje. Zákonodárce tak ponechává prostor pro naplňování obsahu tohoto pojmu pro každý jednotlivý zákon individuálně. Takto je nutné postupovat i v případě veřejně přístupných míst podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Výherní hrací přístroje je možné, dle ustanovení § 17 odst. 8 a odst. 10 zákona o loteriích, provozovat pouze v kasinech, hernách, pohostinských zařízeních a dalších místech splňujících podmínky zvláštního provozního režimu dle § 17 odst. 10 zákona o loteriích (provozovny).

Rozlišení na kasina, herny a ostatní místa (tedy pohostinská zařízení a další místa splňující podmínky zvláštního provozního režimu zákona o loteriích) spočívá zejména ve výši možných maximálních sázek, výher a proher (§ 17 odst. 4, odst. 6 a odst. 7 zákona o loteriích), dále v provozním (včetně opatření, aby se osoby mladší 18 let nemohly účastnit hry na výherních hracích přístrojích) a povolovacím režimu.

Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích, tak jak je v zákoně koncipováno, nevylučuje zakázat provozování výherních hracích přístrojů na všech veřejně přístupných místech. Tento závěr je odůvodněn škodlivostí samotného jevu hraní na výherních hracích přístrojích a jeho masového rozšíření. Obec by však při aplikaci regulace provozu výherních hracích přístrojů na konkrétním veřejně přístupném místě měla zvažovat důvody, které ji vedou k uplatnění zákazu tak, aby se nedostala do kolize s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který každému zakládá právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Při stanovení místa a času podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích lze použít i jen jeden z těchto prvků – není povinností stanovit v obecně závazné vyhlášce zároveň jak místa, tak i čas (ryze časové omezení pak může v obecně závazné vyhlášce znít např. „Výherní hrací přístroje lze provozovat na všech veřejně přístupných místech pouze v době od 22.00 večer do 6.00 ráno.“). Při vydávání obecně závazné vyhlášky podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích je také nutné pamatovat na otázku možné diskriminace při stanovení míst, kde lze nebo naopak nelze výherní hrací přístroje provozovat, vůči stávajícím provozovatelům heren, kasin, pohostinských zařízení a jiných provozoven a to s případnými citelnými dopady na hospodářskou soutěž (její regulérnost) v obci. Je třeba též zohlednit skutečnost, že vůči obecně závazné vyhlášce nemohou provozovatelé využít žádných řádných opravných prostředků.

Naopak nelze v obecně závazné vyhlášce zakázat provozování výherních hracích přístrojů na celém území obce (tedy i na místech veřejně nepřístupných). Takový zákaz by již překročil meze zákonného zmocnění.

B: Zákonné zmocnění podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích

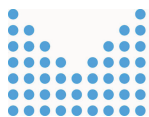
„Provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.“

Důvodem zvláštní ochrany vyjmenovaných zařízení je zachování klidu, veřejného pořádku a důstojného prostředí pro vykonávání některých činností. Omezení dané ustanovením § 17 odst. 11 zákona o loteriích je natolik jasné, že se není možné odchýlit od doslovného výkladu pojmu budova a nelze za ně považovat např. i pozemky funkčně související s budovami. Při posuzování vzdálenosti u škol, školských zařízení, zdravotnických zařízení a zařízení sociální péče (služeb) podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích tak budou rozhodné jen hranice budov, nikoliv však hranice s nimi funkčně souvisejících pozemků, na kterých je vykonávána činnost zdravotnických zařízení a zařízení sociální péče (např. školní zahrada, školní hřiště, seřadiště, ústavní zahrada, dětské hřiště na pozemku azylového domu apod.).

Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 AFS 79/2008 – 101, ze dne 23. dubna 2009, při výkladu ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích nelze odhlédnout od interpretační maximy, což znamená, že zákonodárce v podobě oné stometrové hranice stanovil určitou mez či limit pro vymezení toho, co ještě může znamenat v daném textu sousedství. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tedy není možno jít při výkladu pojmu sousedství nadto, co si na základě zákona může jako sousedství stanovit obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. V opačném případě by jako sousedství mohla být označena i další místa mimo tento okruh vzdálená i několik set metrů. Tím by byla dána možnost libovůli obce.

Pokud obec využila zákonem dané možnosti a stanovila vyhláškou okruh vzdálenosti do 100 metrů od objektů, je třeba z tohoto okruhu v rámci povolovacího řízení vycházet a respektovat ho, aniž by bylo nutno dále zkoumat naplnění pojmu sousedství v případě posuzovaných objektů. Pokud obec tuto možnost nevyužije (nevydá obecně závaznou vyhlášku), je třeba vždy důkladně vážit, zda byl v konkrétním případě pojem sousedství naplněn či nikoliv a až následně rozhodnout o žádosti o povolení k provozování výherních hracích automatů. Úvaha správního orgánu ohledně naplnění pojmu sousedství je zde limitována maximální možnou vzdáleností 100 m. Z toho plyne, že v případě absence obecně závazné vyhlášky ne všechna místa do vzdálenosti 100 m od uvedených budov budou nutně naplňovat podmínku sousedství.

Pokud se týká posouzení pojmu sousedství, zákon o loteriích hovoří v ustanovení § 17 odst. 11 o „okruhu vzdálenosti“, nikoli o „dostupné vzdálenosti“ a lze tedy dovodit, že se



při vyměření stometrového okruhu vzdálenosti vychází z přímé vzdálenosti dotčených objektů měřené tzv. vzdušnou čarou.

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