

Z á p i s

ze semináře

Pravomoc obcí při regulaci a zpoplatnění loterií a jiných podobných her

konaného dne 28. dubna 2011

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Obsah zápisu

1. Úvodní slovo (Ing. Tomáš Pösl, zástupce ředitelky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra), str. 3
2. Místní poplatek dle § 10a zákona o místních poplatcích - stanovení místního poplatku obecně závaznou vyhláškou (Mgr. Lenka Matějková, Ministerstvo vnitra), str. 4
3. Místní poplatek dle § 10a zákona o místních poplatcích - předmět poplatku, argumentace k výhradám a námitkám provozovatelů loterií a jiných podobných her (Mgr. Jan Řehola, Ministerstvo financí), str. 8
4. Povolovací proces loterií a jiných podobných her - rozhodnutí Ministerstva financí o povolení provozování výherních hracích přístrojů nebo jiných technických herních zařízení (Mgr. Jiří Vedral, Ministerstvo financí), str. 12
5. Možnosti regulace „hazardu“ obecně závaznými vyhláškami obcí (Mgr. Jitka Kuřátková, Ministerstvo vnitra), str. 16
6. Návrhy na novelizaci zákona o loteriích (Mgr. Jan Řehola, Ministerstvo financí), str. 19
7. Úvahy veřejného ochránce práv nejen o rozhodovací činnosti Ministerstva financí při povolování „jiných technických herních zařízení“ (Mgr. Barbora Kubíková, Kancelář veřejného ochránce práv), str. 21
8. Závěr, str. 30

1. Úvodní slovo

(Ing. Tomáš Pösl, zástupce ředitelky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra)

Ing. Tomáš Pösl, zástupce ředitelky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, zahájil seminář Právo obcí při regulaci a zpoplatnění loterií a jiných podobných her.

Následně byli představeni přednášející: Mgr. Jan Řehola (Ministerstvo financí, odbor 34 – Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi), Mgr. Jiří Vedral (Ministerstvo financí, odbor 34 – Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi), Mgr. Lenka Matějková (Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy), Mgr. Jitka Kuřátková (Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy), Mgr. Barbora Kubíková (Kancelář veřejného ochránce práv).

Poté Ing. Pösl předal slovo Mgr. Petru Prokopovi, vedoucímu oddělení dozoru odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, který se ujal řízení semináře.

2. Místní poplatek dle § 10a zákona o místních poplatcích - stanovení místního poplatku obecně závaznou vyhláškou

(Mgr. Lenka Matějková, Ministerstvo vnitra)

Novelou zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZMP“) – zákonem č. 183/2010 Sb., došlo k rozšíření stávajícího předmětu poplatku dle § 1 písm. g) a § 10a ZMP za provozovaný výherní hrací přístroj (dále jen „VHP“) o *jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu (dále též jen „jiná THZ“)*. Tímto jiným právním předpisem se má na mysli zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOL“). Vzhledem k absenci definice pojmu „*jiná technická herní zařízení*“ jak v ZMP tak v ZOL vyvstaly ohledně tohoto poplatku ještě před účinností předmětné novely výkladové problémy nejen stran obcí ale především stran provozovatelů herních zařízení. Zejména se objevovaly různé výklady týkající se vymezení předmětu tohoto poplatku, stanovení vzniku a zániku poplatkové povinnosti a v neposlední řadě i pochybnosti o platnosti dosavadních obecně závazných vyhlášek o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj vydaných dle předchozí právní úpravy. Setkali jsme se také s domněnkami, že předmětnou novelizací došlo k novému stanovení předmětu poplatku tak, že napříště lze zpoplatnit pouze VHP povolené Ministerstvem financí a nikoliv tedy i VHP povolené obcí.

Jak lze dohledat z projevů navrhovatelů této změny ZMP při projednání v Senátu i v Poslanecké sněmovně, cílem přijaté úpravy je zajistit finanční prostředky do rozpočtu obcí vytvořením možnosti zpoplatnit vedle VHP i tzv. videoloterijní terminály a vyrovnat tak situaci na trhu hracích zařízení.

Zpoplatnění dle § 10a odst. 1 ZMP tedy podléhá každý *výherní hrací přístroj - povolený obecním úřadem, krajským úřadem nebo Ministerstvem financí a každé jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí*.

V OZV lze zavést poplatek trojím způsobem, buď za:

1) *výherní hrací přístroj (povolený OÚ, KÚ nebo MF)*

nebo

2) *jiné technické herní zařízení povolené MF*

nebo

3) *výherní hrací přístroj a jiné technické herní zařízení povolené MF*.

Obec si může zvolit, zda zpoplatní pouze výherní hrací přístroje (povolené obecním úřadem, krajským úřadem nebo Ministerstvem financí), nebo zpoplatní pouze jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí. V případě, že obec hodlá (např. z důvodu existence pouze VHP nebo pouze jiných THZ na svém území) zpoplatnit pouze VHP nebo pouze jiná THZ nebo pouze konkrétní zařízení podřaditelná pod rozsah pojmu „*jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu*“, může tak učinit přesnou specifikací tohoto předmětu. Ministerstvo vnitra v rámci minimalizace zásahů státu

do činnosti územních samospráv takovou úpravu akceptuje, nicméně jako vhodnější (s ohledem na název a vymezení poplatku v ZMP) doporučujeme takový úmysl (tj. zpoplatnit pouze některá vybraná herní zařízení) zohlednit spíše v samostatném článku OZV upravujícím úlevy či případná osvobození od poplatku na základě § 14 odst. 2 ZMP. Zde je navíc třeba upozornit, aby stanovené osvobození určitých provozovatelů nezakládalo ústavně nepřipustné rozlišování neboli diskriminaci.

Institut úlev (snížení poplatku) nebo osvobození (úplné vyjmutí z poplatkové povinnosti) lze využít také v případě, že obec hodlá zpoplatňovat všechna herní zařízení (tj. VHP i jiná THZ) za dobu jejich faktického provozu, resp. od okamžiku jejich zapojení a uvedení do provozu, ačkoliv ve vztahu k vymezení předmětu poplatku v ust. § 10a odst. 1 ZMP lze dle metodického sdělení Ministerstva financí pojem „provozovaný“, který je součástí názvu poplatku, vztahovat pouze k VHP. Ministerstvo vnitra opět s odkazem na minimalizaci zásahů státu do územních samospráv ustanovení typu: *poplatková povinnost vzniká od uvedení hracího (ve smyslu legislativní zkratky pro VHP i JTHZ) zařízení do provozu akceptuje* a s ohledem na to, že úprava je ve prospěch poplatníka, považuje taková ustanovení jako sice nepřesná, avšak výkladem dovoditelné osvobození, resp. úlevu na poplatek u jiného THZ, konkrétně ve fázi vzniku poplatkové povinnosti se jedná o úlevu po dobu od pravomocného rozhodnutí Ministerstva financí, jímž bylo jiné THZ povoleno, do uvedení tohoto jiného THZ do provozu a ve fázi zániku poplatkové povinnosti se jedná o úlevu po dobu od ukončení provozu jiného THZ do okamžiku zániku povolení vydaného Ministerstvem financí k provozu takového jiného THZ (pokud tyto dva okamžiky nesplyvají).

Nicméně i zde lze doporučit vznik a zánik poplatkové povinnosti formulovat dle znění a výkladu ust. § 10a odst. 1 ZMP např. tak, že

- (1) *Poplatek se platí ode dne, ve kterém poplatková povinnost vznikla, tj. ode dne uvedení povoleného VHP do provozu nebo ode dne, od kterého je provozování jiného THZ povoleno.*
- (2) *Poplatková povinnost zaniká dnem trvalého ukončení provozu povoleného VHP nebo dnem zániku povolení k provozu jiného THZ.*

nebo

- (1) *Poplatek za VHP se platí ode dne, kdy byl VHP uveden do provozu. Za jiné THZ se poplatek platí ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým bylo jiné THZ povoleno.*
- (2) *Poplatková povinnost za VHP zaniká dnem ukončení provozu VHP. Poplatková povinnost za jiné THZ zaniká dnem uplynutí lhůty, na kterou bylo povolení vydáno, nebo dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, kterým bylo povolení zrušeno.*

a úlevu za dobu, po kterou nebudou jiná THZ prokazatelně vůbec zapojena a vedena do chodu, stanovit v samostatném článku OZV upravujícím problematiku úlev a osvobození od poplatku.

K otázce další platnosti a účinnosti obecně závazných vyhlášek zavádějících před účinností zákona č. 183/2010 Sb. pouze poplatek za výherní hrací přístroj (přičemž součástí obecně závazné vyhlášky je ustanovení vymezující předmět poplatku shodně se zákonem o místních poplatcích ve znění před novelizací), je třeba uvést, že takové právní předpisy zůstávají nadále platnými a aplikovatelnými, avšak pouze co do jejich výslovně stanoveného rozsahu, tedy v rozsahu zpoplatnění pouze výherních hracích přístrojů nikoli již také jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu. Má-li obec zájem využít „rozšířeného“ předmětu tohoto poplatku, musí dosavadní obecně závaznou vyhlášku novelizovat a stanovit výslovně poplatek za provozovaný VHP nebo jiné THZ povolené Ministerstvem financí.

K výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ bych přenechala slovo kolegům z Ministerstva financí a v této souvislosti pouze poznamenala, že Ministerstvo vnitra vychází při tvorbě ať už vzorových OZV nebo metodických materiálů právě ze stanovisek a metodických sdělení Ministerstva financí jakožto gestora ZMP i ZOL.

Obsah OZV o místním poplatku za provozovaný VHP nebo jiné THZ povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu:

- **Název OZV**
- **Úvodní věta** (preambule) – usnesení ZO + zákonná zmocnění k vydání OZV
- **Předmět poplatku**
- **Poplatník** – provozovatel - česká PO se sídlem v ČR bez majetkové účasti zahraničních osob (§ 4 odst. 5 ZOL)
- **Vznik a zánik poplatkové povinnosti**
- **Ohlašovací povinnost** – je základem pro správné zjištění a stanovení poplatku, obsah nově upravuje § 14a ZMP. Obec může obsah ohlašovací povinnosti ovlivnit zejm. pokud jde o další *údaje rozhodné pro stanovení výše poplatkové povinnosti* dle § 14a odst. 1 písm. c) ZMP. Dále je třeba v rámci ohlašovací povinnosti upravit lhůty k ohlášení vzniku a zániku poplatkové povinnosti. Dodržet je třeba 15denní lhůtu k ohlášení změn již jednou nahlášených údajů (zákoná lhůta dle § 14a odst. 3 ZMP)
- **Sazba poplatku** - od 1000 Kč do 5000 Kč na 3 měsíce (§ 10a odst. 3 ZMP)
- **Splatnost poplatku** – bez stanovení splatnosti bude poplatek *de facto* nevyhmatelný
- **Úlevy / osvobození** – *fakultativní ustanovení – záleží na vůli obce, zda stanoví osvobození či úlevy na poplatku*
- **Navýšení poplatku** (*někdy též sankční ustanovení*) – *jedná se o informativní ustanovení přejímající znění § 11 ZMP*
- **Přechodná a zrušovací ustanovení**
- **Účinnost OZV** (§ 12 odst. 2 zákona o obcích).

Vzor OZV zpracovaný ve spolupráci s Ministerstvem financí viz www.mvcr.cz/odk - přes odkaz [Metodická pomoc obcím \(vzory právních předpisů, přehled zákonných zmocnění atp.\)](#) v sekci [Metodické materiály k zákonným zmocněním pro vydávání obecně závazných vyhlášek](#) pod č. 28 [Metodický materiál k vydání obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanovují místní poplatky](#) bod 3 g.

Shrnutí změn v ZMP k 1. 1. 2011 - zákonem č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu

• Věcné změny:

- Upraven **výčet podrobností vybírání poplatku**, které obec zavede v OZV (§ 14 odst. 2 ZMP) – nově vznik a zánik poplatkové povinnosti a lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti namísto ohlašovací povinnosti ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti
- Stanoven obsah **ohlašovací povinnosti** (nový § 14a ZMP) – specifiká každého poplatku obec zohledňuje pod písm. c) ust. § 14a odst. 1 ZMP = údaje rozhodné pro stanovení výše poplatkové povinnosti
- Zrušena možnost individuálního **prominutí poplatku** (zrušen § 16 ZMP)
- Změna v případě **ručení** u poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt (§ 3 odst. 3 ZMP).

• Systematické změny „formálního charakteru“:

- zrušení některých ustanovení ZMP pro nadbytečnost či duplicitu se zákonem daňovým řádem (zrušeno § 12 - v případě lhůt pro vyměření a doměření daně (poplatku) se uplatní prekluzivní lhůta pro stanovení daně v § 148 daňového řádu, § 13 ZMP – zrušen odkaz na aplikaci procesně-právního předpisu, neboť to vyplývá z § 2 odst. 3 ve spojení § 4 daňového řádu)
- zpřesnění dosavadního znění a přizpůsobení obsahu daňového řádu (§ 11 ZMP) – výslovně řečeno, že poplatník poplatek platí, plátce odvádí, zrušeno ust. o zaokrouhlování, zpřesněn výčet sankcí dle daňového řádu, které se pro správu místních poplatků neuplatní).

Shrnutí změn v ZMP k 1. 3. 2011 - zákonem č. 30/2011 Sb. (technická novela daňového řádu)

• Věcná změna:

doplněna další možná forma rozhodnutí pro vyměření poplatku poplatníkovi o hromadný předpisný seznam (§ 11 odst. 1)

„Nebudou-li poplatky zaplacený poplatníkem včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad poplatek platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem.“

3. Místní poplatek dle § 10a zákona o místních poplatcích - předmět poplatku, argumentace k výhradám a námitkám provozovatelů loterií a jiných podobných her

(Mgr. Jan Řehola, Ministerstvo financí)

Za využití zvukového záznamu

Novelou zákona o podpoře sportu (zákon č. 115/2001 Sb., ve znění pozdějších prepisů), schválenou Parlamentem České republiky, byla současně schválena novela zákona o místních poplatcích (zákonem č. 183/2010 Sb., s účinností dnem 16. 6. 2010), podle níž mohou obce vybírat místní poplatek „za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“. Tímto zvláštním právním předpisem je, podle informativní poznámky pod čarou, zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále „loterní zákon“ či „zákon o loteriích“).

Předmětem poplatku jsou tudíž kromě provozovaných výherních hracích přístrojů také jiná technická herní zařízení, která Ministerstvo financí povoluje. Přes skutečnost, že loterní zákon pojem „jiné technické herní zařízení“ výslovně neuvádí ani nedefinuje, je podle názoru Ministerstva financí možné dospět s použitím standardních interpretačních metod k jednoznačnému výkladu tohoto pojmu (jazykový, systematický a logický výklad).

Pokud zůstaneme u jazykového výkladu, je zřejmé, že technické herní zařízení je takové zařízení, které je technické, tedy jak říká § 1 odst. 1 loterního zákona, nezáleží na tom, zda je hra provozována prostřednictvím mechanických, elektromechanických, elektronických nebo jiných zařízení, tzn. ať je to zařízení jakékoliv, vždycky je pojem „technické zařízení“ podřazen pod techniku jako takovou.

Herní zařízení, je zařízení, které slouží k realizaci hry, ve smyslu § 1 odst. 1 loterního zákona, tzn. hry, která splňuje všechny znaky v daném § uvedené. Pokud toto zobecníme, hrou ve smyslu loterního zákona je každá hra, již se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (což je jeden ze základních požadavků). Dalším požadavkem je výhra a náhoda, resp. předem neznámá okolnost, která o výhře rozhoduje. Pokud jsou tyto tři znaky naplněny, pak jde o loterii a jinou podobnou hru ve smyslu loterního zákona. Jestliže dané zařízení realizuje takovou hru, lze je označit (dle názoru Ministerstva financí) za technické herní zařízení.

Co se poplatku a předmětu poplatku týká, je nutné, aby dané technické herní zařízení bylo povolené Ministerstvem financí. Množina technických herních zařízení se díky tomuto do značné míry zužuje. Demonstrativní výčet těchto technických herních zařízení, která Ministerstvo financí povoluje, a to včetně způsobu, jakým má být z těchto technických herních zařízení podle názoru Ministerstva financí vybrán místní poplatek, je ve stanovisku, jež je přílohou č. 1 tohoto zápisu.

Ministerstvo financí zastává názor, že herní zařízení je takové zařízení, které realizuje danou hru od začátku do konce, tzn., že to nemůže být pouze dílčí část tohoto zařízení, která např. pouze přijímá sázky, pouze vyplácí výhry, nebo kde se pouze odehrává náhoda. Nejpočetněji zastoupenému zařízení, kterým je právě centrální loterní systém s interaktivními videoloterními terminály, je věnována převážná část stanoviska včetně námitek provozovatelů, které tvoří přílohu č. 2 tohoto zápisu.

Dotazy a názory z pléna k příspěvku Mgr. Řeholy:

Dotaz: Je rozdíl v pravděpodobnosti výhry u centrální jednotky s pouze jedním IVT oproti centrální jednotce s např. dvaceti IVT?

Odpověď: Rozdíl v pravděpodobnosti výhry není, software centrální jednotky generuje náhodu bez ohledu na to, kolik koncových zařízení je napojeno. Stejně tak nemá počet připojených koncových zařízení vliv na výherní hrací podíl. Výherní hrací podíl se musí vztahovat na všechna připojená koncová zařízení.

* * *

Dotaz: Proč není vztahován poplatek na každé jednotlivé herní místo (např. u elektromechanických kostek, rulety), neboť se „chovají“ stejně jako vícemístný výherní hrací přístroj?

Odpověď: Jedná se o odlišný způsob povolení ze strany Ministerstva financí, kde Ministerstvo financí právě vícemístné zařízení jako jsou např. kostky, povoluje jedním povolením. Při současném způsobu povolování Ministerstvem financí a konstruování místního poplatku není možné, aby bylo zpoplatněno každé herní místo.

Důvod je tedy v rozdílném způsobu povolování a ve způsobu, jakým pověřená autorizovaná osoba ověřuje jednotlivá zařízení. Pověřená autorizovaná osoba dává certifikát na jednotlivá zařízení. Pokud jde o vícemístný výherní hrací přístroj (přičemž každý výherní hrací přístroj má vlastní osvědčení, vlastní výrobní číslo), pověřená autorizovaná osoba ověřuje každý jednotlivý přístroj. Z definice zákona, konkrétně § 17 odst. 1 vyplývá, že každý takovýto ověřený výherní hrací přístroj pověřenou autorizovanou osobou s výrobním číslem je samostatným výherním hracím přístrojem. Důležitá je též ta samostatnost, kdy vícemístný výherní hrací přístroj žádným způsobem neovlivňuje hru ostatních hracích přístrojů.

Dotaz: Jaká skutečnost rozhoduje o tom, zda bude vydáno pro jiné technické herní zařízení jedno povolení (tj. bude se jednat o jedno herní zařízení – vícemístné), anebo zda bude vydáno více povolení (např. pro IVT)? Závisí na posouzení Ministerstva financí, či na druhu žádosti?

Odpověď: Posouzení nevychází ze žádosti, ale rozhoduje Ministerstvo financí dle určitých kritérií. Je nutné si uvědomit, zda to zařízení je kompaktní nebo ne. Pokud hovoříme o centrálním loterním systému s IVT, jedná se o klasického zástupce nekompaktního technického herního zařízení právě tím, že jednotlivá IVT nejsou žádným způsobem závislá sama na sobě s centrální jednotkou (tj. jsou nezávislá na ostatních zařízeních).

Klasické VHP je kompaktní funkční nedělitelné technické herní zařízení programově řízené z toho jednoho VHP, jinak řečeno, to jednotlivé VHP skutečně realizuje tu hru samo o sobě a nepotřebuje žádné další součásti k tomu, aby byla hra realizována od samého počátku do konce. Na rozdíl od toho centrální loterní systém s interaktivním videloterním terminálem potřebuje nejen jednotlivé IVT, ale i další součásti k tomu, aby ta hra byla realizovatelná.

* * *

Dotaz: Bylo toto stanovisko (které je přílohou tohoto zápisu) **konzultováno s Elektronickým zkušebním ústavem (EZÚ)?**

Odpověď: Tato problematika byla konzultována s Ing. Vítkem, který je hlavní autoritou EZÚ, pokud jde o loterie a jiné podobné hry a jejich osvědčování.

Dotaz: Proč obcím nebylo rozesláno stanovisko Ministerstva financí?

Odpověď: Stanovisko bylo rozesláno všem krajským úřadům, aby jej obcím zprostředkovaly. Dále bude také součástí zápisu z tohoto semináře (viz příloha č. 1).

4. Povolovací proces loterií a jiných podobných her - rozhodnutí Ministerstva financí o povolení provozování výherních hracích přístrojů nebo jiných technických herních zařízení

(Mgr. Jiří Vedral, Ministerstvo financí)

Za využití zvukového záznamu

Mgr. Jiří Vedral přivítal přítomné s tím, že jeho vystoupení bude zaměřeno především na praktickou část, tedy na povolovací proces loterií a jiných podobných her (viz příloha č. 3).

Byl uveden následující příklad. Při standardním postupu by bylo např. dnes bylo vydáno rozhodnutí s tím, že bude zasláno provozovateli. Ten má lhůtu 15 dní po obdržení daného rozhodnutí na odvolání. Jestliže se neodvolá, rozhodnutí nabývá právní moci.

V minulosti došlo v několika případech k tomu, že rozhodnutí bylo vydáno např. k 28. 4. 2011, na základě žádosti provozovatele byla uvedena účinnost rozhodnutí od 1. 1. 2012. Tzn., v několika případech bylo vydáno rozhodnutí, že se dané zařízení povoluje (nabývá účinnosti) od nějakého data (třeba až za půl roku).

Jak tedy postupovat v případě, že dojde k povolení a následnému nabytí právní moci s tím, že právo provozovat nabývá účinnosti až za půl roku? Provozovatel obdrží od MF rozhodnutí. Zákon o místních poplatcích stanoví, že se budou zpoplatňovat povolená jiná technická herní zařízení. V tomto případě by mohl provozovatel argumentovat tím, že sice povolení má, nicméně provozovat nemůže, a to vzhledem k tomu, že rozhodnutí nabývá účinnosti až zhruba za půl roku.

Názor Ministerstva financí je v tomto případě nebrat v potaz tyto argumenty provozovatele, ale je nutné vycházet ze znění zákona, tj. že předmětem poplatku je povolené zařízení, bez ohledu na event. pozdější účinnost.

V této souvislosti byla zmíněna analogie k jiným technickým herním zařízením a právní moc a vykonatelnost rozhodnutí v souvislosti s určením vzniku poplatkové povinnosti.

Analogie k jiným technickým herním zařízením

JUDIKATURA k vydání rozhodnutí, aniž by správní orgán měl k dispozici identifikační známky

Dne 31. 3. 2010 podal žadatel žádost o povolení VHP na období od 1. 1. 2011 do 31.3.2011. Mimo požadované přílohy dodal žadatel i výpis z rejstříku trestů ze dne 14. 1. 2010. Dne 26. 4. 2010 obec vydala rozhodnutí, jímž nepovolila provozování VHP s odůvodněním, že žadatel neprokázal bezúhonnost výpisem z rejstříku trestů, neboť byl vystaven 1 rok od doby, kdy chtěl začít VHP provozovat a dále pak

z důvodu, že správní orgán nedisponoval v té době identifikačními známkami pro označení VHP.

Krajský soud dospěl k závěru, že skutečnosti potřebné k vydání rozhodnutí se vždy prokazují ke dni zahájení správního řízení, tedy ke dni, kdy byla žádost o povolení podána. Soud poznamenal, že je nereálné, aby žalobce předložil doklad o bezúhonnosti na období roku 2011 k žádosti ze dne 31. 3. 2011.

Soud dále konstatoval, že vydání povolení o provozování VHP nemůže být správním orgánem vázáno na skutečnost, že správní orgán měl či neměl k dispozici identifikační známky. Soud dále uvedl, že z povinnosti provozovatele označit VHP registrační známkou vyplývá, že správní orgán může vydat identifikační známku později. Okolnost, že správní orgán nemá v době podání žádosti k dispozici, nemůže mít vliv na vydání předmětného povolení.

Závěr: správní orgán může v rámci vydaného rozhodnutí vznést podmínku odběru identifikační známky.

Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí v souvislosti s určením vzniku poplatkové povinnosti (formulace OZV)

Pravomocným se stává rozhodnutí, které nabylo právní moci. Rozhodnutí se stává vykonatelným, je-li právně účinným. V případech, kdy dodatek o nabytí účinnosti v rozhodnutí není uveden, je rozhodnutí pravomocné ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (v případě, že se žadatel neodvolá). Jestliže je rozhodnutí pravomocné, je zároveň i vykonatelné a právně účinné.

Jestliže je předmětem poplatku mimo VHP i „..... jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“, pak rozhodnutí o povolení by dle názoru ministerstva měla být místním poplatkem zpoplatněna od doby nabytí právní moci, nikoliv od doby účinnosti, resp. vykonatelnosti.

Související ustanovení právních předpisů:

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: § 74
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů: § 78-82, § 85-87, § 89, § 91, § 92

Dotazy a názory z pléna k vystoupení Mgr. Vedrala:

Dotaz: Zohledňuje Ministerstvo financí při povolování IVT skutečnost, zda je IVT již vyroben?

Odpověď: Nerozhoduje, zda je přístroj již vyroben. Součástí příloh žádosti je výpis z osvědčení o provozuschopnosti vystavený pověřenou autorizovanou osobou, který mimo jiné obsahuje je evidenční (výrobní) číslo IVT. Lze tedy předpokládat, že IVT je již vyroben.

Ale vzhledem k tomu, že pověřená autorizovaná osoba osvědčuje vybrané jednotlivé kusy těchto IVT v rámci typové zkoušky modelu IVT a neověřuje každé IVT, tzn., že si každé toto technické zařízení nenechává fyzicky předložit, může se stát, že jsou osvědčena IVT, která ještě nejsou vyrobena (neboť spadají do série (modelu) IVT, které již byly osvědčeny).

* * *

Dotaz: Má obec oprávnění kontrolovat IVT?

Odpověď: Lze využít veškeré zákonné prostředky, zakotvené v daňovém řádu, za účelem řádného vybrání poplatku.

Je nutné obecně říci, že je tedy třeba aplikovat zákon o místních poplatcích jako speciální úpravu a daňový řád jako úpravu obecnou. Tzn., že záleží na tom, jak obec provádí správu. Základním předpokladem pro správu je plnění ohlašovací povinnosti. V rámci plnění ohlašovací povinnosti má provozovatel povinnost tvrzení, ve kterém napíše jednotlivé přístroje, jež má povolené a za které by měl uhradit místní poplatek. Provozovatel má v první řadě povinnosti si ten poplatek vypočítat, stanovit a seznámit se s obecně závaznou vyhláškou. Tzn., záleží na tom, jak mají obce rozpracovanou ohlašovací povinnost v obecně závazných vyhláškách. Pokud nesplní tuto ohlašovací povinnost, nebo o ní existují pochybnosti, mají obce právo ho v rámci dokazování vyzvat, aby doplnil tu ohlašovací povinnost a to vše pod sankcí pořádkové pokuty, tj. pod donucovacím prostředkem ho přimět, aby spolupracoval. Pokud byly vyčerpány všechny možnosti včetně uložení pořádkové pokuty a provozovatel nespolupracuje, anebo už v rámci dokazování bylo zjištěno, že provozovatel není zcela důvěryhodný, mohou se obce spojit s finančním úřadem a žádat ho o informace, které má k dispozici jako orgán veřejné správy, jenž je povinen s obcemi komunikovat. Jestliže je nad rámec možností finančního úřadu získání potřebných údajů, může finanční úřad vyzvat k součinnosti Ministerstvo financí (viz příloha č. 4).

* * *

Dotaz: Bude Ministerstvo financí s obcemi spolupracovat v případě, že si obce vyžádají údaje o povolených IVT?

Odpověď: Ministerstvo financí se snaží spolupracovat v rámci svých možností. Ministerstvo financí však z materiálně-technického hlediska není schopno obcím poskytovat seznamy všech provozovaných zařízení na jejich území (mj. též proto, že povolení jsou tříděna podle provozovatelů, nikoliv podle obcí). V každém případě je třeba postupovat dle postupu uvedeného v příloze č. 4.

* * *

Dotaz: Rozhodnutí o povolení IVT jsou zasílána finančním úřadům, nebylo by možné je posílat i obcím?

Odpověď: Finanční úřady dostávají rozhodnutí pomocí informačního systému, jeho úprava by byla finančně náročná a vyvolala by i jisté technické problémy, tudíž automatické přeposílání obcím není v současné době možné. Celá situace je po technické stránce velmi složitá, pracuje se na umožnění přístupu pro obce do databáze Ministerstva financí.

* * *

Dotaz: Proč nejsou obce účastníky řízení o povolení IVT?

Odpověď: MF dle současné legislativy zastává názor, že obce nejsou účastníkem řízení o vydání povolení. Nicméně MF má zato, že primární je součinnost mezi poplatníkem a správcem daně. Ten má povinnost vyměřit poplatek tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Daňový řád dává správci poplatku celou řadu instrumentů. Jedním z těchto instrumentů je i § 92 odst. 4 daňového řádu, díky kterému může obec dostat od provozovatele kopii rozhodnutí ve chvíli, kdy je potřebuje pro vyměření poplatku. Ověření těchto informací může následně proběhnout v součinnosti s finančním úřadem.

5. Možnosti regulace „hazardu“ obecně závaznými vyhláškami obcí

(Mgr. Jitka Kuřátková, Ministerstvo vnitra)

Kromě stanovení místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí, jehož funkce je nejen fiskální, ale též do určité míry regulační, mohou obce ve snaze o omezení „hazardu“ na svém území využít zmocnění zakotvená v § 50 odst. 4 a § 17 odst. 11 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). Na základě těchto zákonných zmocnění může být vydána obecně závazná vyhláška, která omezí provozování výherních hracích přístrojů.

5.1 Zákonné zmocnění podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích

Na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona 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.

Pojem „místo veřejně přístupné“ je sice užíván v mnoha právních předpisech, žádný z nich však takové místo nedefinuje. Zákonodárce tak ponechává prostor pro naplňování obsahu tohoto pojmu pro každý jednotlivý zákon individuálně. Pro účely zákona o loteriích tak platí následující. Výherní hrací přístroje je možné, dle ustanovení § 17 odst. 8 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).

Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích, tak jak je v zákoně koncipováno, nevyklučuje zakázat provozování výherních hracích přístrojů na všech veřejně přístupných místech v obci. Obec by však při regulaci provozu výherních hracích přístrojů na konkrétním veřejně přístupném místě měla vždy respektovat obecný princip proporcionality a zvažovat důvody, které ji vedou k uplatnění zákazu, 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; lze použít pozitivní či negativní způsob vymezení; zásadní však je, při popisu místa nespojovat konkrétní místo (adresu) s osobou stávajícího provozovatele výherních hracích přístrojů. Příklady možných způsobů vymezení jsou uvedeny ve vzoru obecně závazné vyhlášky zveřejněném na internetových stránkách Ministerstva vnitra www.mvcr.cz/odk v rámci Metodického materiálu č. 15-16.

Při vydávání obecně závazné vyhlášky podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích je samozřejmě 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.

5.2 Zákonné zmocnění podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích

Podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích nesmí být provozování výherních hracích přístrojů 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 související s provozem těchto zařízení (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. V praxi tak mohou nastat v zásadě dvě situace. Pokud obec využila zákonem dané možnosti a stanovila vyhláškou okruh vzdálenosti do 100 metrů, 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. Pro správní uvážení tedy již v oblasti vymezené vyhláškou nezbyvá prostor. Pokud obec obecně závaznou vyhláškou nevydá, musí příslušný správní orgán v rámci povolovacího řízení vždy zvážit, zda byl v konkrétním případě pojem sousedství naplněn či nikoliv a až následně rozhodnout o žádosti o povolení k provozování výherních hracích přístrojů. Správní uvážení ohledně naplnění pojmu sousedství je zde limitováno 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 určení vzdálenosti 100 m, 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.

5.3 Závěr

Ministerstvo vnitra zastává právní názor, že za současného legislativního stavu nejsou obce oprávněny obecně závaznými vyhláškami omezit provoz jiných herních zařízení, nežli výherních hracích přístrojů (tak jak je vymezuje zákon o loteriích), a to ani s odkazem na zabezpečení místních záležitostí veřejného

pořádku. Uvědomujeme si, že veřejný ochránce práv se s tímto právním názorem neztotožňuje. Autoritativní rozhodnutí v této věci však může učinit pouze Ústavní soud. V loňském roce Ministerstvo vnitra pozastavilo účinnost a podalo k Ústavnímu soudu návrhy na zrušení dvou obecně závazných vyhlášek, v nichž se obce pokoušely o omezení provozu interaktivních videoloterních terminálů a dalších herních zařízení nad rámec zákonného zmocnění § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Jednalo se o vyhlášky města Chrastava č. 5/2009 a města Františkovy Lázně č. 1/2010. V nejbližší době pak předpokládáme podání návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení vyhlášky statutárního města Kladna č. 46/10.

6. Návrhy na novelizaci zákona o loteriích

(Mgr. Jan Řehola, Ministerstvo financí)

Za využití zvukového záznamu

Základní legislativní práce probíhaly na Ministerstvu financí od srpna 2010, kdy došlo ke vzniku jedné novely loterního zákona a jednoho pozměňovacího návrhu tohoto zákona. Oba dva tyto návrhy vychází jednak z programového prohlášení vlády a jednak se jimi Ministerstvo financí snaží reagovat na problémy týkající se regulační pravomoci měst a obcí ve vztahu k loteriím a jiným podobným hrám a také zproplatnění hazardu.

První novela loterního zákona byla vypracována v srpnu 2010 a schválena vládou. Od té doby je tato novela v poslanecké sněmovně v rozpočtovém výboru. Tam se tato novela setkala se dvěma dalšími návrhy na změnu loterního zákona, a to s návrhem Zastupitelstva hlavního města Prahy a s návrhem sociálně-demokratickým. Zmíněné tři návrhy jsou v rozpočtovém výboru od podzimu 2010.

Co se vládního návrhu týká, vychází z programového prohlášení vlády a řeší regulační pravomoci obcí. Jak již bylo řečeno, obce mohou vydávat obecně závazné vyhlášky dle § 17 odst. 11 a § 50 odst. 4 loterního zákona s tím, že se na Ministerstvu financí vyvíjel názor, zda je možné tyto obecně závazné vyhlášky vztáhnout též na jiná technická herní zařízení nebo na loterie a jiné podobné hry povolované podle § 50 odst. 3 loterního zákona.

Tato vládní novela se snaží řešit situaci tím způsobem, že jednoznačně rozšiřuje regulační pravomoc obcí tak, aby se nevztahovala pouze na výherní hrací přístroje, ale i na všechny ostatní loterie a jiné podobné hry povolené dle § 50 odst. 3 loterního zákona. Obce by pak přímo za zákona měly jednoznačně stanovené právo vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou budou regulovat jednak VHP, loterie a jiné podobné hry povolené dle § 50 odst. 3 loterního zákona, ale i např. hry v kasinech.

Tato novela také řeší problém sousedství (okruh do 100 m), resp. Ministerstvo financí tento pojem ruší z důvodu jeho neurčitosti. V tomto vládním návrhu je ze zákona zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry (resp. všechny výše zmíněné) v chráněných budovách, ale zároveň dává obcím možnost regulovat všechny loterie a jiné podobné hry. Tzn., že by si obec mohla obecně závaznou vyhláškou vymezit, na kterých místech, a ve kterém čase jsou loterie a jiné podobné hry (jež mají pravomoc regulovat) možné provozovat a které ne.

Tento vládní návrh je koncipován tak, aby byl jednoduchý a přijatelný obcemi i provozovateli. Existují však další pozměňovací návrhy. Jeden z nich vychází právě z Ministerstva financí, konkrétně od poslance Kalouska. I tento návrh vychází z programového prohlášení vlády, kde je řečeno, že má být posílena regulační pravomoc obcí a zároveň zavedeno zdanění hazardu. Tento návrh transformuje všechny poplatky dohromady s tím, že zachovává jejich jednotlivé parametry (hl. u místního poplatku) tak, aby daná obec byla i nadále finančně zainteresovaná na počtu zařízení na svém území.

Dotazy a názory z pléna k vystoupení Mgr. Řeholy

Na vystoupení Mgr. Řeholy reagovali zástupci Svazu měst a obcí ČR (SMO) s tím, že SMO se k návrhu Ministerstva financí nestaví negativně, avšak cílem připomínek SMO bylo, aby po novelizaci měly obce z „hazardu“ příjmy vyšší než doposud, nikoliv nižší. SMO bude s Ministerstvem financí v rámci přípravy novelizace zákona o loteriích dále jednat.

Dále byl objasněn význam Zelené knihy zveřejněné na internetových stránkách Ministerstva financí (viz příloha č. 5 a 6).

7. Úvahy veřejného ochránce práv nejen o rozhodovací činnosti Ministerstva financí při povolování „jiných technických herních zařízení“

(Mgr. Barbora Kubíková, Kancelář veřejného ochránce práv)

Přepis prezentace v MS PowerPoint

Předmět úvah ochránce

- 1) povaha vybraných jiných technických herních zařízení a jejich případná odlišnost od výherních hracích přístrojů
- 2) právní úprava dopadající na povolování jiných technických herních zařízení, pokud je nelze považovat za výherní hrací přístroje podle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona
- 3) postup a rozhodování Ministerstva financí (dále též jen „ministerstvo“) při povolování her provozovaných prostřednictvím jiných technických herních zařízení podle ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona - k aplikaci vybraných ustanovení druhé části loterijního zákona
- 4) dopady obecně závazných vyhlášek obcí regulujících provozování výherních hracích přístrojů na rozhodování ministerstva v režimu § 50 odst. 3 loterijního zákona a možnost přímé regulace provozování těchto her obcemi
- 5) místní poplatek za provozované jiné technické herní zařízení

Povaha jiných technických herních zařízení podle informací ministerstva

	VHP	vícemístný VHP	CLS s IVT	elektromechanická ruleta/kostky	lokální systémy
kompaktní	x	x		x	
počet hracích míst	1	>1	neomezený	>1	>1
počet účastníků (jedné hry) není předem určen	1	1	x	x	x
výše vsazených částek není předem známa				x	
společná hra pro více hráčů				x	x
možnost přidávat/ubírat hrací místa			x		x

Výherní hrací přístroj

§ 2 písm. e) loterijního zákona

„Loteriemi a jinými podobnými hrami jsou zejména:

e) sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen "výherní hrací přístroje"); ...“

§ 17 odst. 1 loterijního zákona

„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.“

§ 17 odst. 7 loterijního zákona

„Výherní hrací přístroje na české koruny umístěné v hernách a kasinech mohou být propojeny se zařízením, které umožňuje kumulovanou výhru (jackpot), ...“

CLS s IVT

Jedinou překážkou posouzení CLS s IVT jako VHP je případná nekompaktnost CLS.

Při respektování tohoto znaku VHP by ochránce CLS (ani jeho část v podobě jednotlivého IVT) nepovažoval za VHP ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona.

Z pohledu hráče však mezi VHP a IVT rozdíl není, což ochránce považuje za zásadní pro aplikaci druhé části loterijního zákona, jakož i obecně závazných vyhlášek obcí regulujících provozování VHP při povolování CLS včetně povolení umístění jednotlivých IVT.

Elektromechanická ruleta / kostky

Pokud ministerstvo nezmění své dosavadní tvrzení, že jde o kompaktní zařízení, nevidí ochránce důvod nepovažovat elektromechanickou ruletu (elektromechanické kostky) za vícemístný VHP ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, a tedy za hru podle ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona.

Tvrzení ministerstva: není předem určen počet účastníků ani není předem známá výše vsazených částek.

Dosavadní zjištění ochránce: počet účastníků jedné konkrétní hry sice není předem určen pevně, je však limitován - pohybuje se v rozpětí jeden účastník (hráč může hrát sám) až počet účastníků odpovídající konečnému počtu herních míst konkrétního technického zařízení (stejně jako pro případ vícemístného VHP). Rovněž platí, že je „předem určen počet účastníků hry na jednom hracím místě = jeden“.

I pro případ, že hraje současně více hráčů, jejich hry (sázky ani výhry) se zřejmě vzájemně neovlivňují - výše sázky ostatních hráčů neovlivňuje výši případné výhry ostatních hráčů. Výše sázky konkrétního hráče pak je známá stejně jako v případě VHP a CLS. „Společná hra“ z pohledu hráče spočívá pouze v tom, že hráči hrají současně a pro všechny „platí“ stejný výsledek hry (na ruletě padne stejné číslo,

padnou stejně kostky). Výsledek hry je stejně jako v případě CLS založen na generátoru náhodných čísel.

Režim povolování „jiných technických herních zařízení“

§ 50 odst. 3 loterijního zákona

„Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona.“

článek 41 legislativních pravidel vlády:

„(1) Slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Používá se například obratu „Pro platí obdobně § ... odst. ...“.

(2) Slova „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Používá se například obratu „Proplatí přiměřeně § ... odst. ...“.

Povinnost přiměřené aplikace druhé části loterijního zákona

Z povahy věci zákonodárce nemohl (rozumně) odkázat na obdobné (tedy plné) použití čtyř částí zákona současně (legislativní pravidla ostatně naznačují, že má odkaz směřovat ke zcela konkrétnímu ustanovení), nadto při rozhodování o předem neznámé loterii a jiné podobné hře.

Jde o regulaci podmínek výkonu státní moci, proto slovo „přiměřeně“ prakticky nemůže znamenat nic než nutnou aplikaci všech ustanovení vymezených částí loterijního zákona, u nichž to z povahy věci není vyloučeno, minimálně však těch, u nichž je toho zapotřebí s ohledem na účel právní úpravy (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu 7 Cz 13/91 ze dne 15. března 1991), což s ohledem na účel právní úpravy (regulace hazardu) ve výsledku prakticky spadá v jedno.

V hodnoceném případě pak přímé plné aplikaci druhé části zákona teoreticky může bránit pouze skutečnost, že je hra namísto kompaktního zařízení (VHP) realizována prostřednictvím nekompaktního technického zařízení. Neexistuje proto (nemůže existovat) žádný rozumný důvod pro odlišný přístup, tedy pro neaplikování veškerých ustanovení druhé části zákona, není-li to principiálně nemožné.

Pamatujme také na základní pravidlo zakotvené poslední větou § 1 odst. 1 loterijního zákona, podle kterého nezáleží na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.

Pochybení ministerstva

I kdyby „jiná technická herní zařízení“ nepředstavovala VHP ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, ministerstvo chybuje, pokud při jejich povolování neaplikuje veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona, jejichž aplikace není z povahy věci vyloučena, a pokud při schválení umístění jednotlivých koncových zařízení nerespektuje obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování VHP.

Ministerstvo ochránci nejen nevysvětlilo, z jakého důvodu snad některá ustanovení nepovažuje za aplikovatelná, neobjasnilo dokonce ani kritéria, jimiž se při výběru a způsobu aplikace jednotlivých ustanovení řídí. Upozornilo pouze, že povinnost přiměřeného použití nelze ztotožňovat s doslovným „přebíráním“ jednotlivých ustanovení.

Za absurdní ochránce považuje situaci, kdy ministerstvo svévolně neaplikuje existující právní úpravu a současně (prakticky bez zákonného zmocnění) tuto oblast právních vztahů reguluje vydávanými „standardsy“.

Nejvyšší vsazená částka na jednu hru, výherní podíl, nejvyšší hodinová prohra

§ 17 odst. 4 až 6 loterijního zákona

„(4) Nejvyšší vsazená částka na jednu hru činí 2 Kč, 5 Kč u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách a 50 Kč, jsou-li umístěny v kasinech. Nejvyšší výhra z jedné hry činí 300 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách 750 Kč a 50 000 Kč, jsou-li umístěny v kasinu.

(5) Provozovány mohou být pouze výherní hrací přístroje, jejichž konstrukce neumožňuje nastavení výherního podílu nižšího než 75 % a vyššího než 100 %.

(6) Nejvyšší hodinová prohra je 1000 Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v herně 2000 Kč a u výherních hracích přístrojů umístěných v kasinu 10 000 Kč. Hodinová prohra je objem prostředků, které může hráč prohrát při hře na jednom výherním hracím přístroji během jedné hodiny. Je součinem nejvyššího vkladu do jedné hry, nejvyššího počtu her za jednu hodinu a setiny rozdílu jednoho sta a nastaveným výherním podílem. Je-li výherní hrací přístroj provozován na cizí měnu, stanoví nejvýše vsazenou částku na jednu hru, nejvyšší výhru z jedné hry, výherní podíl a nejvyšší hodinovou prohru ministerstvo v povolení.“

Názor ochránce na aplikaci § 17 odst. 4 až 6 loterijního zákona

S ohledem na obecný závěr stran povinnosti přiměřené aplikace druhé části zákona pro případ povolování provozování technických zařízení obdobných VHP ochránce považuje za nezákonná veškerá rozhodnutí ministerstva, jimiž ministerstvo povolilo provozování jiných technických herních zařízení, jejichž parametry nejvyšší vsazené částky na jednu hru, výherního podílu nebo nejvyšší hodinové prohry odporují limitům zakotveným ustanovením § 17 odst. 4 až 6 loterijního zákona.

Standard CLS s IVT a standard elektromechanické rulety zákonné limity pro maximální sázku na jednu hru (a tím i zákonný limit pro hodinovou prohru) podstatně překračují:

CLS – 1.000 Kč na jednu hru; elektromechanická ruleta – 1.000 Kč na konkrétní číslo každého účastníka a 50.000 Kč na jednu hru celkem; u VHP přitom maximální sázka na jednu hru činí 2, 5 nebo 50 Kč podle umístění VHP.

Zákaz povolení provozování VHP ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov

Ochránce považuje za zjevně nezákonnou dřívější praxi ministerstva spočívající v nerespektování ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona s odůvodněním, že se toto ustanovení „netýká sázkových zařízení povolených podle ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona“.

Za nezákonný považuje také pozdější přístup ministerstva (od 1. června 2009) spočívající v principiální možnosti povolení umístění technického zařízení v místech, na něž dopadá obecně závazná vyhláška obce vydaná na základě ustanovení § 17 odst. 11 nebo § 50 odst. 4 loterijního zákona za předpokladu prohlášení žadatele o tom, že došlo k dohodě s obcí a obec nemá námitky proti vydání povolení k provozování technického zařízení v takto „dotčeném“ místě. Za evidentně nezákonné považuje současné nerespektování obecného zákazu zakotveného první větou ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona, které ministerstvo „přiznalo“ sdělením: „Z uvedeného vyplývá, že se Ministerstvo financí zabývá regulujícím ustanovením § 17 odst. 11 loterního zákona pouze v případě, když obec vydá OZV k regulaci VHP.“

Doba platnosti povolení

18 odst. 3 loterijního zákona

„Povolení se vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku.“

Ani zde ministerstvo neobjasnilo důvod nerespektování právní úpravy. Sdělilo pouze, že v minulosti povolilo provozování technických zařízení na dobu 10 let (s odkazem na ustanovení § 32 odst. 1 loterního zákona)*, od 1. ledna 2010 vydává povolení s platností na 3 roky.

* „Povolení k provozování sázek podle § 2 písm. i) vydává na žádost pouze ministerstvo, nejdéle na dobu deseti let.“

Obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování VHP

Obecně závaznou vyhláškou obce regulující primárně provozování VHP je ministerstvo vázáno při povolování provozování jiných technických zařízení v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona (pokud jde o umístění takového zařízení), a to bez dalšího.

Hovoří-li ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona o povinnosti přiměřeného použití ustanovení části první až čtvrté zákona, nelze než aplikovat jak druhou část zákona, tak obecně závazné vyhlášky obcí regulující (stejně jako druhá část zákona) provozování VHP. Jiný výklad vede ke zcela absurdnímu (byť aktuálně pozorovatelnému) výsledku v podobě nahrazení VHP technickými zařízeními pro hráče i společnost podstatně rizikovějšími.

Ministerstvem popsanou praxi „nutící“ obce prokazovat příčinnou souvislost mezi porušováním veřejného pořádku a provozováním technického zařízení pro případ žádosti o umístění technického zařízení v místech, na kterých nelze provozovat VHP, považuje ochránce za nezákonnou.

Rozhodnutí, jimiž ministerstvo povolilo stálé umístění technického zařízení v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce vydanou na základě ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona, tedy ochránce považuje za nezákonná.

Ochránce současně shledává ministerstvo nedůvodně nečinným, pakliže v návaznosti na přijetí obecně závazných vyhlášek obcí vydaných podle ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona neruší ani dříve vydaná povolení (v rozsahu schváleného umístění technických zařízení) v režimu ustanovení § 43 odst. 1 loterijního zákona.

Oprávnění obcí přímo regulovat provozování jiných technických herních zařízení

Teoreticky je regulace „jiných technických herních zařízení“ zcela nadbytečná, neboť obecně závaznou vyhláškou regulující provozování VHP je dle ochránce ministerstvo vázáno při schválení umístění jiného technického herního zařízení (koncového zařízení).

Bez ohledu na to dle mínění ochránce obcím současně svědčí oprávnění regulovat provozování jiných technických herních zařízení i na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích* (a to i ve smyslu regulace úředně povolené činnosti, která koliduje s místními záležitostmi veřejného pořádku)

Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně)

* § 10 písm. a) zákona o obcích

„Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu 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 prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, ...“

Zmocnění zakotvené s účinností od 1. září 1998 ustanovením § 50 odst. 4 loterijního zákona ochránce považuje za praktický důsledek tehdejší judikatury Ústavního soudu nepřipouštějící možnost regulace obecně závaznými vyhláškami v samostatné působnosti obce bez výslovného zákonného zmocnění. Tento náhled již Ústavní soud překonal (Pl. ÚS 45/06).

Účel ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona a § 10 písm. a) zákona o obcích je principiálně stejný.

Nadto ochránce uvažoval i o aplikaci principu *lex posterior derogat priori* (problém speciality zákona o loteriích – aplikace principu *lex specialis derogat generali*).

Případná regulace provozování jiných technických zařízení však dle ochránce není (nemůže být) ustanovením § 50 odst. 4 loterijního zákona „vyčerpána“ a toto ustanovení samo nepřekáží aplikaci ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o obcích.

Místní poplatek za jiné technické herní zařízení zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích – změny zakotvené zákonem č. 183/1990 Sb.

od 16. června 2010	do 15. června 2010
§ 1 písm. g)	§ 1 písm. g)
Obce mohou vybírat tyto místní poplatky (dále jen "poplatky"): ... g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu ¹⁵⁾ , ...	Obce mohou vybírat tyto místní poplatky (dále jen "poplatky"): ... g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, ...
§ 10a	§ 10a
(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku.	(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj podléhá každý povolený hrací přístroj. Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku.
(2) Poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel.	(2) Poplatek za výherní hrací přístroj platí jeho provozovatel.
(3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč.	(3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč.
15) Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb.	

Nemožnost zpoplatnění neprovozovaných jiných technických herních zařízení místním poplatkem

Ochránci nejsou známy důvody, pro které by se snad slovo „provozovaný“ v ustanovení § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích nevztahovalo také na jiná technická herní zařízení.

Text „povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“ představuje pouze identifikaci zařízení, které poplatku může podléhat.

Pokud jde o metodické sdělení Ministerstva financí ze dne 6. srpna 2010, ochránce nerozumí poukazu na systematický výklad.

Zmiňuje-li ministerstvo vystoupení předkladatele, odkazuje ochránce na stenozáznam ze dne 18. května 2010 (tisk č. 756/8) – vystoupení senátora Jaroslava Kubery: „Tento zákon nedělá nic jiného, než že sjednocuje poplatek u normálních hracích automatů s poplatkem u videoterminálů bez ohledu na to, že na videoterminály dává licenci Ministerstvo financí.“

Děkuji za pozornost.

Mgr. Barbora Kubíková, e-mail: barbora.kubikova@ochrance.cz, tel.: 542 542 356

Dotazy a názory z pléna k vystoupení Mgr. Kubíkové

K vystoupení Mgr. Kubíkové se krátce vyjádřil Mgr. Prokop v tom smyslu, že dle názoru Ministerstva vnitra skutečně není možné obecně závaznými vyhláškami obcí regulovat provoz jiných technických herních zařízení, nežli výherních hracích přístrojů, a to ani dle § 10 písm. a) zákona o obcích. Je tedy třeba vyčkat nálezu Ústavního soudu, jímž bude tato otázka definitivně vyřešena.

Mgr. Řehola pak za Ministerstvo financí dodal, že délka udělovaných povolení k provozování jiných technických herních zařízení postupně klesá, v současné době už Ministerstvo financí povoluje tato zařízení max. na 3 roky.

8. Závěr

(Mgr. Petr Prokop, Ministerstvo vnitra)

Mgr. Prokop v závěru semináře poděkoval všem vystupujícím, dále poděkoval účastníkům za pozornost a upozornil na možnost zaslat dotazy, které nebyly v rámci semináře zodpovězeny, na e-mailovou adresu odboru dozoru a kontroly veřejné správy odbordk@mvcz.cz.

Tento zápis včetně příloh byl rozeslán všem účastníkům semináře „Pravomoc obcí při regulaci a zpoplatnění loterií a jiných podobných her“ konaného dne 28. dubna 2011 na emailovou adresu, kterou uvedli v prezenční listině při svém příchodu.