

- I. **Sázkovou hru podle ustanovení § 2 písm. e) a druhé části loterijního zákona představuje hra použitím technického přístroje přímo ovládaného hráčem umožňující okamžitou výhru (ve smyslu možnosti zisku hotových peněz bez ohledu na to, vydá-li je přímo přístroj). Tuto sázkovou hru lze teoreticky provozovat jak pomocí výherního hracího přístroje ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, tak prostřednictvím jiného technického herního zařízení.**
- II. **Některá technická herní zařízení zřejmě nelze považovat za (vícemístné) výherní hrací přístroje ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona – např. centrální loterijní systém s interaktivními videoloterijními terminály (CLS s IVT). Některá jimi naopak jsou – takzvané triplexy (třímístná technická herní zařízení), pravděpodobné je to i např. u elektromechanické rulety a kostek, jde-li o kompaktní zařízení.**
- III. **Obecně závazné vyhlášky obcí vydané na základě ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona přímo dopadají i na provozování jiných technických herních zařízení obsluhovaných přímo hráči s možností okamžité výhry a výplaty. Případná neexistence tohoto zmocnění by principiálně nemusela překážet regulaci provozování těchto zařízení, případně i některých dalších loterií a jiných podobných her, na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.**
- IV. **Při povolování sázkové hry provozované pomocí jiného technického herního zařízení je nutno plně aplikovat veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona, není-li to z povahy věci vyloučeno, jakož i obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování výherních hracích přístrojů.**
- V. **Povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím jiných technických herních zařízení přísluší Ministerstvu financí.**
- VI. **V řízení o žádosti o povolení sázkových her provozovaných prostřednictvím jiných technických herních zařízení svědčí obcím postavení dotčeného orgánu.**

Průběžná zpráva

o šetření postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných pomocí různých technických herních zařízení

A. - Shrnutí podnětu

Podnětem doručeným dne 21. dubna 2010 napadlo občanské sdružení **OBČANÉ PROTI ZÁVISLOSTEM, o.s.**, postup a rozhodování Ministerstva financí (dále také jako „ministerstvo“) při povolování centrálních loterijních systémů s interaktivními videoloterijními terminály, elektromechanických rulet, elektromechanických kostek a (od roku 2010) vícemístných herních zařízení a lokálních loterijních systémů.

Namítlo, že uvedené „hry“ spadají pod ustanovení § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „loterijní zákon“): „sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen "výherní hrací přístroje")“, pročež nemohou být povoleny v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona.¹

Upozornilo v této souvislosti na odlišnost:

- [A] určení orgánu příslušného k vydání povolení k provozování takových her (obecní úřady versus Ministerstvo financí), a tím k výkonu státního dozoru nad dodržováním loterijního zákona,
- [B] příjemců souvisejících správních poplatků, místních poplatků a odvodu části výtěžku na veřejně prospěšné účely a
- [C] limitu nejvyšší vsazené částky, nejvyšší výhry a nejvyšší hodinové prohry.

Prezentovalo a objasnilo názor, že centrální loterijní systém s interaktivními videoloterijními terminály, elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky jsou sázkovými hrami identickými s výherními hracími přístroji. Ve vztahu k terminálům uznalo rozdíl v podobě „přenosu dat při generování náhody“ a současně namítlo existenci rizika porušení ustanovení § 1 odst. 5 loterijního zákona.²

Zřejmě i pro případ uznání odlišnosti uvedených her napadlo porušení povinnosti přiměřené aplikace ustanovení první až čtvrté části loterijního zákona při povolování těchto her (ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona).

¹ „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.“

² „Loterie nebo jiné podobné hry, které nezaručují všem účastníkům hry rovné podmínky včetně možnosti výhry, jsou zakázány.“

S poukazem na oprávnění obcí regulovat provozování výherních hracích přístrojů³ namítlo, že ministerstvo k těmto obecně závazným vyhláškám obcí při povolování specifikovaných her nepřihlíží.

Ochránce pak požádalo, aby napravil popsany stav – zajistil, aby ministerstvo dále nepovolovalo specifikované hry v jiném režimu než podle ustanovení § 2 písm. e) a části druhé loterijního zákona (za případného využití zmocňovacího ustanovení § 50 odst. 1 loterijního zákona), a dále pak, aby při stanovení podrobných podmínek tzv. jiných sázkových her podle ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona ministerstvo „přiměřeně přihlíželo“ k první až čtvrté části loterijního zákona a plně respektovalo ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona (na specifikovaných místech provozování nepovolilo).

K podnětu se následně připojila města **Chrastava** (20. dubna 2010), **Františkovy Lázně** (10. května 2010), **Bohumín** (28. května 2010), **Hrádek nad Nisou** (8. června 2010) a své stanovisko k problematice poskytla také **městská část Praha 2** (22. června 2010).

Chrastava dodala, že se dvakrát neúspěšně pokusila předložit kompetenční spor Nejvyššímu správnímu soudu,⁴ a pokud jde o posouzení povahy interaktivních videoloterijních terminálů, odkázala na definici navrženou v rámci pozměňovacího návrhu rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny PČR.⁵ Domnívá se, že podporuje nutnost podřazení těchto „her“ ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona.

Upozornila také na to, že ministerstvo interaktivní videoloterijní terminály povolovalo nejprve na dobu neurčitou, následně na 15 let, nyní na 10 let.

Město **Františkovy Lázně** podnět „rozšířilo“. Namítlo, že ministerstvo v řízeních opomíjí účastníky – totiž obce. Domnívá se, že v případě správního řízení, v němž je vydáváno povolení k provozování loterie a jiné podobné hry prostřednictvím technických zařízení umístěvaných na veřejně přístupných místech ve správním území dané obce, je obec účastníkem řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu.⁶ Uvedené dovozuje z povinnosti ministerstva postupovat v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 loterijního zákona⁷ a § 35 odst. 2 zákona o obcích.⁸

³ **ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona:**

„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.“

ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona:

„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.“

⁴ usnesení NSS č.j. Komp 7/2009-17 ze dne 27. ledna 2010, usnesení NSS č.j. Komp 1/2010-48 ze dne 31. března 2010 (dostupné na www.nssoud.cz)

⁵ „sázkové hry provozované prostřednictvím centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořící jeden funkčně nedělitelný celek sestávající z centrální řídicí jednotky, místní kontrolní jednotky a početně neomezených koncových zařízení – interaktivních videoloterijních terminálů“

⁶ „Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“

⁷ „Povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek, je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení ...“

⁸ „Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními

Současně namítlo, že i v případech, kdy si ministerstvo vyžádalo stanovisko obce k možnosti narušení veřejného pořádku, na ně následně nedbalo.

Město **Bohumín** ochránci poskytlo dokumentaci – svá stanoviska sdělená na vyžádání ministerstvu a listiny k cca 40 případům k dokumentování možného povolení umístění interaktivních videoloterních terminálů v rozporu s ustanovením § 17 odst. 11 loterijního zákona, nebo obecně závaznou vyhláškou města, vydanou podle ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona.

Město **Hrádek na Nisou** podpořilo původní podnět a vyjádřilo přesvědčení o zneužívání loterijního zákona povolováním provozování interaktivních videoloterních terminálů podle ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona, přestože ve skutečnosti jde o hry spadající pod ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona, a nedodržíváním povinnosti přiměřené aplikace části první až čtvrté loterijního zákona.

Městská část **Praha 2** ochránce informovala o situaci na „svém území“ v tom smyslu, že ministerstvo v minulosti povolilo provozování interaktivních videoloterních terminálů v místech neodpovídajících obecně závazné vyhlášce vydané podle ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona. Sdělila však současně, že ministerstvo od okamžiku změny svého přístupu (s účinností od 1. června 2009) nepovolilo provozování interaktivních videoloterních terminálů v případech podaného negativního stanoviska městské části (hlavního města Prahy). Dodala, že k 25. květnu 2010 bylo na území městské části provozováno 592 interaktivních videoloterních terminálů.

Dne 26. března 2011 pak ochránce oslovilo **občanské sdružení Brnění**. Vneslo výhrady k aktuální praxi Ministerstva financí neodpovídající jeho vlastní metodice zveřejněné dne 11. srpna 2010 (přislíbené „přihlížení“ k obecně závazným vyhláškám obcí vydaným podle ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona a aplikace ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona při posuzování žádostí o povolení provozování sázkových her podle ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona).

B. – Vyjádření Ministerstva financí

Zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitka Seitlová se rozhodla zahájit ve věci šetření ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Požádala proto ministerstvo na základě ustanovení § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv o informace a vysvětlení ke konkrétním otázkám, a to bez omezení co do podání jakýchkoliv další informací či názorů, které by mohly přispět k porozumění případu a jeho řešení. Současně požádala o dokumentaci, kterou by ministerstvo podpořilo svá tvrzení.

předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

Vyjádření Ing. Karla Korynty, ředitele odboru Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi Ministerstva financí ze dne 1. července 2010, č.j. 34/66557/2010, představuje přílohu č. 1 této zprávy. Následuje stručný přehled.

Ministerstvo považuje konstrukci loterijního zákona i po několika novelizacích za značně liberální. Tomu přičítá nárůst provozovatelů, počtu a druhů loterií a jiných podobných her a prohlubování společenských a bezpečnostních rizik, která mohou být s tímto podnikáním spojena. Poukázalo na nejednoznačnost právní úpravy s možností různých výkladů. Řešení spatřuje v přijetí nové komplexní právní úpravy.

Popsalo „právní rámec“ povolování loterií (pojem hry; vymezení podmínek konkrétní hry herním plánem; prostředí, v němž je hra provozována). Upozornilo na možnost kategorizace sázkových her podle ukazatele hodinové prohry („míry hazardu“).

Ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona podle ministerstva vyvolává určité praktické aplikační problémy co do kvalifikace (zatřídění) her zejména v případě nových herních projektů a zařízení. Upozornilo současně na speciální ustanovení umožňující korekce vydaných povolení (ustanovení § 43 odst. 1 a odst. 5 písm. b) loterijního zákona).

Následně prostřednictvím určitých parametrů popsalo výherní hrací přístroj, vícemístný výherní hrací přístroj, centrální loterijní systém s interaktivními videoloterijními terminály, elektromechanickou ruletu a elektromechanické kostky a lokální systémy.

Dodalo, že při zařazování jednotlivých her pod příslušná ustanovení loterijního zákona vychází u tzv. technických zařízení z osvědčení o provozuschopnosti vydávaných pověřenými autorizovanými osobami.

Upozornilo obecně na to, že veškerá technická zařízení nejsou sama o sobě hrou, ale hru pouze realizují. Konstrukce některých technických zařízení dle jeho sdělení umožňuje realizovat i několik druhů loterií a jiných podobných her. Současně platí, že jeden druh loterie, a jiné podobné hry, může být realizován různými technickými zařízeními.

Pokud jde o přiměřenou aplikaci první až čtvrté části loterijního zákona při povolování CLS s IVT a jiných technických herních zařízení, upozornilo, že nejde o povinnost doslovně „přebírat“ jednotlivá ustanovení, ale o „přiměřenou aplikaci“ vybraných ustanovení (zejména druhé části loterijního zákona).

V tomto duchu se obecně vyjádřilo i k aplikaci ustanovení § 17 odst. 4 a 6 loterijního zákona upravujícího nejvyšší vsazenou částku na jednu hru a nejvyšší hodinovou prohru.

Přiznalo, že v minulosti neaplikovalo ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona zakazující 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. Od 1. června 2009 ho v určité podobě aplikovalo pouze pro případ, že obec vydala obecně závaznou vyhlášku k regulaci VHP. Ve vyjádření přislíbilo, že bude ustanovení nadále aplikovat plně.

Ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona dle ministerstva obce opravňuje regulovat pouze VHP. Vydané vyhlášky se dle jeho mínění netýkají sázkových zařízení povolovaných podle ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona. Dodalo však, že určitým způsobem k obecně závazným vyhláškám přihlíží – pokud obec na jeho výzvu prokáže příčinnou souvislost mezi porušováním veřejného pořádku a provozováním sázkového zařízení, povolení nevydá s odvoláním na ustanovení § 4 odst. 2 loterijního zákona. Pakliže obec vyhlášku nevydala, vychází z domněnky, že veřejný pořádek narušován není a povolení vydá. Zabývá se pak až případnými následnými stížnostmi na narušování veřejného pořádku (v krajním případě povolení zruší).

Pokud jde o praxi rušení povolení vydaných v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona v důsledku později vydaných obecně závazných vyhlášek obcí, zopakovalo, že se vyhlášky na tyto sázkové hry nevztahují. Připustilo však možnost (částečného) zrušení nebo změny povolení podle ustanovení § 43 odst. 1 nebo odst. 5 písm. b) loterijního zákona, pokud obec prokáže příčinnou souvislost mezi porušováním veřejného pořádku a provozováním sázkového zařízení.

Povolení provozování her podle § 50 odst. 3 loterijního zákona ministerstvo vydávalo na dobu 10 let (podle ustanovení § 32 odst. 1 loterijního zákona), od 1. ledna maximálně na 3 roky.

Ministerstvo současně vyjádřilo svou vůli a připravenost spolupracovat s veřejným ochráncem práv při dalším poskytování informací směřujících k objasnění problematiky loterií a jiných podobných her.

C. - Hodnocení případu veřejným ochráncem práv

S ohledem na povahu jednotlivých výhrad k postupu ministerstva a jím podané vyjádření svědčící také o možných změnách v přístupu se obecně vyjádřím k vybraným sporným otázkám a předestřu názor na zákonnost (správnost) postupu a rozhodování ministerstva v obecných situacích povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím takzvaných jiných technických herních zařízení obdobných klasickým výherním hracím přístrojům.

Účel průběžné zprávy v této fázi mého šetření spočívá ve shrnutí zjištění a názorů potřebných pro další diskusi o správnosti stávajícího režimu povolování uvedených sázkových her.

Předmětem mého zájmu budou:

- [1] výherní hrací přístroje,
- [2] jiná technická herní zařízení (interaktivní videoloterijní terminály a jiné),
- [3] právní úprava povolování jiných technických herních zařízení,
- [4] oprávnění obcí regulovat provozování jiných technických herních zařízení a účinky obecně závazných vyhlášek na rozhodovací činnost ministerstva,

- [5] pochybení při povolování jiných technických herních zařízení (maximální sázka, maximální hodinová prohra, zákaz provozování na určitých místech, doba povolení, rozpor s obecně závaznou vyhláškou obce),
- [6] příslušnost k povolování jiných technických herních zařízení a
- [7] postavení obcí při povolování jiných technických herních zařízení ministerstvem.

[1] Výherní hrací přístroje (VHP)

Vycházejí z konkrétních ustanovení právní úpravy nastíním povahu sázkové hry provozované pomocí výherních hracích přístrojů, a to za účelem následných úvah o možných odlišnostech od her provozovaných prostřednictvím jiných technických herních zařízení. Upozorním také na konkrétní striktní podmínky povolení (provozování) takové sázkové hry.

Domnívám se totiž, že jde v principu o sázkovou hru spočívající v možnosti hráče samostatným ovládním technického přístroje okamžitě dosáhnout výhry (a její výplaty) bez ohledu na to, je-li realizována prostřednictvím „klasického“ výherního hracího přístroje, nebo jiného technického herního zařízení.

Loterií nebo jinou podobnou hrou se podle ustanovení § 1 odst. 1 loterijního zákona „rozumí hra, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách (dále jen "herní plán"). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.“

Ustanovení § 2 loterijního zákona pak (teoreticky) příkladmo vyjmenovává jednotlivé druhy her.

Ve znění účinném do 31. srpna 1998 vymezovalo pod písm. e) jednu z her takto: „sázkové hry pomocí mechanických hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen "hrací přístroje"), které případnou výhru samy vydají“. Část druhá loterijního zákona pak zakotvovala podmínky provozování sázkových her pomocí hracích přístrojů včetně nejvyšší vsazené částky na jednu hru.⁹

⁹ výběr ustanovení druhé části loterijního zákona účinných do 31. srpna 1998 (pro účely dalšího srovnávání):

§ 18 odst. 2 loterijního zákona: „Povolení se vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku.“

§ 19 odst. 3 loterijního zákona: „Povolení provozu hracího přístroje může být vázáno na splnění podmínek nutných ve veřejném zájmu.“

§ 19 odst. 4 loterijního zákona: „Nejvyšší vsazená částka na jednu hru činí 2 Kčs a nejvyšší výhra z jedné hry činí 300 Kčs. Výherní podíl na hracím přístroji musí být nastaven pouze od 60% do 80%. Je-li hrací přístroj provozován na cizí měnu, stanoví nejvýše vsazenou částku na jednu hru, nejvyšší výhru z jedné hry a pravděpodobnost výhry ministerstvo v povolení.“

Aktuálně¹⁰ (ve znění účinném od 1. září 1998) loterijní zákon pod písm. e) vymezuje „sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení“ a zavádí legislativní zkratku „výherní hrací přístroje“.¹¹

Ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona následně výherní hrací přístroj definuje následovně: „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. ...“

Ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona (ve spojení s definicí VHP v ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona) říká o povaze tohoto „druhu hry“ prakticky jen to, že hráč použitím přístroje („automatu“) sám realizuje hru (tento přístroj sám „obsluhuje“). Hlavní „kouzlo“ a prakticky definiční znak tohoto druhu hry pak, domnívám se, spočívá v možnosti okamžité výhry a výplaty, tedy možnosti zisku hotových peněz¹² (bez ohledu na to, vydá-li je přímo přístroj). V této úvaze mě ostatně utvrzuje dřívější vymezení této sázkové hry přímo ustanovením § 2 písm. e) loterijního zákona v rozsahu dovětku „které případnou výhru samy vydají“.

Druhá část loterijního zákona pak zejména v ustanovení § 17 jistě zcela záměrně zakotvuje množství striktních podmínek, a to, domnívám se, za účelem omezení možných negativních následků provozování této hry (výše maximální sázky a nejvyšší výhry z jedné hry,¹³ výherní podíl,¹⁴ maximální hodinová prohra,¹⁵ nároky na prostory, v nichž mohou být zařízení umístěna,¹⁶ zákaz umístění přístrojů

¹⁰ Předkladatelé novely loterijního zákona (pozdější zákon č. 149/1998 Sb.) dle důvodové zprávy zamýšleli „především zpřísnit režim provozování loterií a jiných podobných her, upřesnit definice základních pojmů, zprůhlednit celou tuto specifickou činnost a vytvořit podmínky pro zkvalitnění dozoru nad celou oblastí sázkových her“. Ve vztahu k výherním hracím přístrojům si kladli za cíl „zprecizování, případně zavedení definice základních pojmů (např. herna), změnu nejvyšší vsazené částky na jednu hru a nejvyšší výhry z jedné hry u výherních hracích přístrojů umístěných v hernách“.

¹¹ „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")...“

¹² ustanovení § 17 odst. 3 loterijního zákona, věta třetí: „Každá hra musí hráči poskytnout možnost výhry a její výplaty, jakož i výplaty hráčem vložených finančních prostředků převyšujících hodnotu vsazených částek za odehrané hry.“

¹³ ustanovení § 17 odst. 4 loterijního zákona: „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.“

¹⁴ ustanovení § 17 odst. 5 loterijního zákona: „Provozovány mohou být pouze výherní hrací přístroje, jejichž konstrukce neumožňuje nastavení výherního podílu nižšího než 75 % a vyššího než 100 %.“

¹⁵ ustanovení § 17 odst. 6 loterijního zákona: „Nejvyšší hodinová prohra je 1.000,- Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v herně 2.000,- 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.“

¹⁶ ustanovení § 17 odst. 8, 9 a 10 loterijního zákona:

„(8) Výherní hrací přístroje smějí být provozovány v kasinech a hernách. Dále smějí být provozovány v pohostinských zařízeních a dalších místech, která splňují podmínky zvláštního provozního režimu podle odstavce 10. Více než šest výherních hracích přístrojů smí být provozováno pouze v hernách a kasinech.

(9) Hernou se rozumí místnost (soubor místností) určená zejména k provozování výherních hracích přístrojů. V herně musí být po celou dobu provozu zajištěn dozor. Do herny je zákaz vstupu osobám mladším 18 let. Provoz herny se řídí schváleným herním řádem.

na určitých místech¹⁷). Povolení se pak vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku,¹⁸ přičemž důvodem této lhůty jistě není životnost přístroje.

Takto vnímaný druh hry lze teoreticky provozovat nejenom prostřednictvím výherního hracího přístroje ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, nýbrž i prostřednictvím jiných technických herních zařízení, jež bude přímo ovládat samotný hráč. Prostý fakt využití jiného přístroje k takové hře pak stěží může představovat rozumný důvod jakkoliv se odchýlit od podmínek provozování takové hry v podobě maximální sázky a nejvyšší výhry z jedné hry, výherního podílu, maximální hodinové prohry, nároků na prostory, v nichž mohou být zařízení umístěna, zákazu umístění přístrojů na určitých místech, či doby povolení provozování této hry.

Ústavní soud se k problematice regulace provozování výherních hracích přístrojů vyjádřil nálezem sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011.¹⁹ Systematickým a teleologickým výkladem dospěl k závěru, že zákon pracuje se dvěma vymezeními (definicemi) výherních hracích přístrojů. Užší definici zakotvuje ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona. Širší definice dle ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona pak zahrnuje jak výherní hrací přístroje podle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, tak i „jakákoliv zařízení podobná elektronicky či elektromechanicky řízeným hracím přístrojům“.

Ústavní soud tak uznal oprávnění obcí regulovat podle ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona provozování zařízení podobných výherním hracím přístrojům, jež však nelze považovat za výherní hrací přístroje podle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona. Jinými slovy dospěl k závěru, že se taková regulace provozování výherních hracích přístrojů vztahuje i na jiná technická herní zařízení.

Pro úplnost (s ohledem na argumentaci ministerstva) dodávám, že zákonodárci prostřednictvím blíže nezdůvodněného pozměňovacího návrhu (s účinností od 1. září 1998) prosadili „nové“ **ustanovení § 2 písm. j)** následujícího znění: „*Loteriemi a jinými podobnými hrami jsou zejména ... j) loterie a jiné podobné hry provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím nebo provozované po telefonu, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není předem známa výše vsazených částek. Výhra se vypočítává z výše vkladů, anebo podle podmínek stanovených v herním plánu.*“

K tomu sděluji, že důvěřuji tvrzení poslanců - předkladatelů v důvodové zprávě, že novelou (včetně pozměňovacích návrhů) sledovali zpřísnění režimu provozování loterií a jiných podobných her, pročež se zakotvením uvedeného ustanovení (ve slovech „ani není předem známa výše vsazených částek“) ani v nejmenším nepokoušeli zakotvit „nový druh“ sázkové hry provozované

(10) Zvláštní provozní režim vyžaduje dohled osoby odpovědné za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, kterým je z důvodu zamezení jejich účasti na hře vstup zakázán

a) do celého prostoru provozovny, nebo

b) do místnosti v provozovně výhradně určené k provozování výherních hracích přístrojů, nebo

c) do oddělené části provozovny určené k provozování výherních hracích přístrojů.“

¹⁷ ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona:

„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.“

¹⁸ ustanovení § 18 odst. 3 loterijního zákona

¹⁹ dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

prostřednictvím jakéhokoliv přístroje obsluhovaného přímo hráčem s možností okamžité výhry a výplaty, pro kterou by snad neplatila pravidla druhé části zákona včetně maximální sázky na jednu hru.

Pro případ pokusu o výklad slov „není předem známa výše vsazených částek“ nikoliv ve smyslu neznámosti této skutečnosti (rozhodné pro případnou výši výher), nýbrž neomezenost výše (maximálních) sázek jednotlivých hráčů, dodávám, že by zákonodárce jistě takový úmysl promítl do právní úpravy jinak a zcela jasně.

Současně platí, že by ustanovení § 2 písm. j) loterijního zákona za žádných okolností nemohlo být považováno za ustanovení speciální vůči ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona, právě naopak. Úprava sázkových her provozovaných prostřednictvím přístrojů ovládaných přímo hráči umožňujících okamžitou výhru ve smyslu možnosti zisku hotových peněz by vždy představovala speciální režim vůči případnému (blíže neupravenému!) režimu loterií a jiných podobných her provozovaných prostřednictvím technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím.

[2] Jiná technická herní zařízení – jejich srovnání s VHP

Přestože jsem již nastínil zásadní úskalí vymezení samotného druhu hry prostřednictvím povahy přístroje, pomocí kterého je provozována, prvotní úvahy těch, kdo mě oslovili, jakož i mé vlastní směřovaly k posouzení, nakolik to které technické herní zařízení je či není přístrojem splňujícím kritéria ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona. Původně tento postup mohl směřovat k určení, zda a v jakém rozsahu se na povolení hry provozované pomocí různých technických zařízení přímo vztahují veškeré podmínky druhé části loterijního zákona a obecně závazné vyhlášky obcí. Proto stručně shrnu svá zjištění, úvahy a pochybnosti.

Některá technická herní zařízení zřejmě nelze považovat za (vícemístné) výherní hrací přístroje ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona – např. centrální loterijní systém s interaktivními videoloterijními terminály. Některá jimi naopak jsou – takzvané triplexy (třímístná technická herní zařízení). U některých z nich to nemohu s jistotou říci, byť je to v některých variantách přístrojů pravděpodobné – elektromechanická ruleta a kostky, jde-li o kompaktní zařízení.

Ustanovení § 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. Tato skutečnost musí být uvedena v osvědčení o provozuschopnosti vydaném podle § 19 odst. 2 písm. c), jakož i ve výpisu z tohoto osvědčení.*“

Vezmu-li v úvahu vysvětlení ministerstva k principu fungování VHP ve srovnání s jinými technickými herními zařízeními, nejsem si příliš jist tím, nakolik lze prakticky rozumně uvažovat o tom, splňuje-li to které technické zařízení kritéria ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona.

Co se rozumí ovládním určeným pouze pro jednoho hráče? To, že přístroj ovládá jen jeden hráč, anebo to, že přístroj svým programovým vybavením určuje výsledky hry pouze pro toto jednotlivé hrací místo? Znamená možnost současné hry na více hracích místech téhož hracího přístroje a určení, že je v takovém případě každé hrací místo „považováno za samostatný výherní hrací přístroj“ to, že programové vybavení musí určit výsledky hry pro jednotlivé hrací místo samostatně – nezávisle na výsledcích hry pro ostatní hrací místa?

Co se prakticky rozumí kompaktností? Celistvost (ohraničenost) a uzavřenost hodnoceného zařízení? V jakém smyslu přesně?

Má na posouzení povahy přístroje a jím realizované jednotlivé hry vliv skutečnost, že hru na jednom hracím místě téhož „kompaktního“ přístroje teoreticky umožňujícího „společnou“ hru více hráčů, může realizovat i jen jeden hráč?

Ovlivňuje posouzení povahy kompaktního přístroje skutečnost, že hráči hrají prostřednictvím jednotlivých herních míst z hlediska času současně a výhra nebo prohra jednotlivých hráčů je určena jedním „výsledkem“?

[2.1] Centrální loterijní systém s interaktivními videoloterními terminály (CLS s IVT)

Nezpochybňuji, že IVT (prakticky imitující vzhled VHP a realizující na první pohled totožné hry) sám není „nosičem a zdrojem“ výsledků jednotlivých her. Představuje koncové zobrazovací zařízení neschopné provozu bez dalších částí systému – centrální řídicí jednotky a místní kontrolní jednotky – a řádné obousměrné komunikace prostřednictvím telekomunikační sítě.

Budu-li kompaktností rozumět určitou celistvost (prostorovou ohraničenost) a uzavřenost hodnoceného zařízení, musel bych pochybovat o tom, zda lze CLS s pravděpodobně neomezenou možností počtu „připojitelných“ IVT jako celek považovat za kompaktní zařízení.

Další zcela zásadní praktická odlišnost (a nyní nehodnotím, zda loterijním zákonem dovolená) by jistě spočívala v tom, kdyby CLS prostřednictvím náhodného generátoru čísel ve skutečnosti určoval výsledek hry pro všechny připojené IVT a jimi uskutečňované jednotlivé hry ve smyslu první věty ustanovení § 17 odst. 3 loterijního zákona bez rozdílu, nikoliv pro každý jeden IVT. Tak by výherní podíl principiálně nebyl vztahován k jednotlivým IVT (na rozdíl od VHP), ale k CLS jako celku. Jen tak si umím vysvětlit sdělení ministerstva, že „není předem určen počet účastníků“. Dodávám ovšem, že kdybychom takto zacházeli s VHP, museli bychom tvrdit, že jsou účastníky „hry“ pomocí VHP prakticky všichni hráči, kteří (byť postupně) hráli sázkovou hru prostřednictvím téhož VHP. Za zajímavé v tomto ohledu ostatně považuji možné přirovnání CLS s IVT k počítačovým stíracím losům.²⁰

²⁰ „A VLT is similar to a slot machine, except that it is connected to a centralized computer system that determines the outcome of each wager using a random number generator. Although the outcome of each wager is random, VLT operators are able to program in advance the total amount and number of payouts that its central computer system will allow at its connected VLTs. In this manner, VLTs can be thought of as computerized scratch-off lottery tickets.“

http://en.wikipedia.org/wiki/Video_Lottery_Terminal

Nerozumím tvrzení ministerstva, že nelze určit minimální dobu jedné hry ve smyslu první věty ustanovení § 17 odst. 3 loterijního zákona (která pro případ VHP činí jednu sekundu!), a tedy ani maximální hodinovou prohru, a doufám, že toto tvrzení (týká-li se možnosti určitého programového nastavení) není pravdivé.

S výhradou výše zmíněné celkové problematičnosti ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona mám za to, že by nesplnění podmínky kompaktnosti mohlo bránit podřazení CLS s IVT pod ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona (ve smyslu vícemístného VHP) a následnému vnímání každého jednotlivého IVT „propojeného“ s centrální řídicí jednotkou a místní kontrolní jednotkou jako samostatného VHP ve smyslu druhé věty ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona.

Centrální loterijní systém (CLS) jako celek, ani jeho části - jednotlivé interaktivní videoloterijní terminály (IVT) pro nedostatek podmínky kompaktnosti nepovažuji za VHP ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona.

Z pohledu hráče mezi VHP a IVT rozdíl není, což považuji za zcela zásadní pro aplikaci druhé části loterijního zákona, jakož i obecně závazných vyhlášek obcí při povolování provozování CLS v rozsahu schválení umístění jednotlivých IVT. V tuto chvíli neberu v úvahu parametrické odlišnosti VHP a CLS jsoucí důsledkem rozhodovací praxe ministerstva – výši sázek, maximálních výher a maximálních hodinových proher a podobně, jimiž se budu zabývat později.

Opakuji také, že bez ohledu na případné další praktické odlišnosti se prostřednictvím CLS s IVT prakticky realizuje sázková hra prostřednictvím přístrojů obsluhovaných přímo hráči s možností okamžité výhry a výplaty.

[2.2] Elektromechanická ruleta, elektromechanické kostky

Pokud jsem správně porozuměl sdělení ministerstva, nezpochybňuje kompaktnost elektromechanické rulety a elektromechanických kostek, nepovažuje je však za vícemístné VHP, ale za technické zařízení podle ustanovení § 2 písm. j) loterijního zákona, protože je jejich prostřednictvím realizována hra, při níž není předem určen počet účastníků, ani není předem známa výše vsazených částek.

Již výše (bod [1] na konci) jsem uvedl, že ustanovení § 2 písm. j) loterijního zákona nepovažuji za speciální vůči ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona, naopak. Úprava sázkových her provozovaných prostřednictvím přístrojů ovládaných přímo hráči umožňujících okamžitou výhru a výplatu by vždy představovala speciální režim vůči případnému (blíže neupravenému) režimu loterií a jiných podobných her provozovaných prostřednictvím technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím.

„Společná hra“, již argumentuje ministerstvo, z pohledu hráče zřejmě spočívá v tom, že hráči hrají z hlediska času současně a výhra nebo prohra jednotlivých hráčů je určena jedním „výsledkem“. Pokud je taková hra realizována kompaktním technickým zařízením, což ministerstvo nezpochybňuje, a každé herní místo umožňuje hru pouze jednomu hráči (počet účastníků hry na jednom hracím místě = jeden), jsou naplněny předpoklady ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona. Jde totiž o kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení, které umožňuje současnou hru na více hracích místech více hráčům. Kritériem v podobě určení, nakolik programové vybavení určuje výsledky hry pro jednotlivé hrací místo

samostatně (nezávisle na výsledcích hry pro ostatní hrací místa), nebo určuje výsledek hry platný pro všechna hrací místa najednou, ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona nezná.

Pokud ministerstvo nezpochybňuje, že elektromechanická ruleta a elektromechanické kostky jsou „kompaktním funkčně nedělitelným a programově řízeným technickým zařízením“, lze je možná považovat za vícemístné VHP ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona.

[2.3] Ostatní technická herní zařízení (lokální systémy)

Vezmu-li v úvahu pravděpodobné varianty různých technických zařízení, jež lze označit za lokální systémy v širším smyslu,²¹ zjišťuji, že část těchto technických zařízení lze teoreticky podřadit pod vícemístné výherní hrací přístroje, neboť jde o kompaktní zařízení ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona. Na kompaktnost zařízení totiž, domnívám se, nemá vliv ani propojení zařízení systémem kumulované výhry, ani případná možnost dálkového dohledu (přístup do serveru provozovatele – pasivní zabezpečený přístup k finančním datům pro orgány státního dozoru).

Za vícemístné VHP ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona tak považuji například „vícemístná technická zařízení 3 místná“ (takzvané triplexy).

[3] Právní úprava povolování jiných technických herních zařízení

Na povolování sázkových her prostřednictvím přístrojů obsluhovaných přímo hráči s možností okamžité výhry a výplaty, které nejsou VHP podle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, případně (podle povahy) na jejich koncová (zobrazovací) zařízení, dopadají veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona v rozsahu, v němž to z povahy věci není vyloučeno. Ministerstvo je rovněž povinno aplikovat obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování VHP.

Podle ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona může ministerstvo 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. Musí přitom přiměřeně použít ustanovení části první až čtvrté zákona.

Ministerstvo financí ve svém vyjádření vysvětlilo pouze tolik, že přiměřenou aplikací nelze rozumět doslovné „přebírání“ jednotlivých ustanovení. Aniž podrobněji popsalo používané kritérium volby, zda to které ustanovení aplikuje, z jeho sdělení vyplynulo, že některá z ustanovení aplikuje, jiná aplikuje „přiměřeně“ (v upravené podobě) a některá zřejmě neaplikuje vůbec.

Význam použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“, upravuje článek 41 legislativních pravidel vlády následovně:

²¹ viz přehled a kategorizace TZ/VHP v příloze č. 1/2 na str. 53 a 54 metodické příručky Ministerstva financí pro výkon státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi MF z 1. ledna 2011: vícemístné technické zařízení 3 místné, vícemístné technické zařízení, elektromechanická ruleta, hybridní multiruletový systém, lokální herní systém, systém kumulované výhry

(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. ...“.

Přestože ani v nejmenším nezpochybňuji skutečnost využití slova „přiměřeně“, upozorňuji, že zákonodárce teoreticky odkazoval na použití čtyř částí zákona při rozhodování o povolení předem neznámé loterie a jiné podobné hry, proto nemohl uvažovat o tom, zda by konkrétní ustanovení mohlo (mělo) být uplatněno v plném rozsahu, nebo jen přiměřeně. Ze samotného použití slova přiměřeně namísto slova obdobně zde proto bez dalšího nelze nic rozumného dovodit.

Co je však důležité, aplikovaná právní úprava reguluje podmínky výkonu státní moci,²² a to navíc za účelem regulace provozování hazardních her.²³ Slovo „přiměřeně“ ve vztahu k aplikaci druhé části zákona proto prakticky nemůže znamenat nic než nutnou aplikaci všech jeho ustanovení, u nichž to z povahy věci připadá v úvahu a je toho zapotřebí s ohledem na účel právní úpravy.

Jak jsem již výše vysvětlil, sázkovou hru podle ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona lze ve skutečnosti provozovat jak pomocí výherního hracího přístroje ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, tak prostřednictvím jiného technického herního zařízení.

Je tedy ve výsledku otázkou, jde-li vskutku o jiný druh hry – v tomto ohledu připomínám také 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.

V hodnocených případech principiální odlišnost některých zařízení, jejichž pomocí je hra provozována, spočívá v tom, že namísto kompaktního zařízení (VHP) je hra realizována prostřednictvím nekompaktního nebo jinak odlišného zařízení. Neexistuje proto (nemůže existovat) žádný rozumný důvod pro odlišný přístup, tedy pro neaplikování veškerých ustanovení druhé části zákona, není-li to z povahy věci nemožné. Každý jiný výklad by z pohledu smyslu a účelu hodnocené právní úpravy vedl k nepřijatelným důsledkům.

²² Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR:

„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

²³ rozhodnutí Nejvyššího soudu 7 Cz 13/91 ze dne 15. března 1991

„Legislativní termín "přiměřeně" je nutno chápat jako interpretační pravidlo, jehož obsahem je takový postup při použití obecně závazného právního předpisu, při kterém se na nově upravené právní vztahy aplikují jen některé odpovídající části dosavadní právní úpravy, jež má být přiměřeně použita. Úvaha o míře použitelnosti takové právní úpravy přitom musí vycházet zejména z cíle sledovaného právní úpravou daných právních vztahů, ze způsobu, jakým jsou tyto právní vztahy upraveny, a ze vzájemného srovnání jednotlivých ustanovení obsažených v obecně závazném právním předpisu, jenž má být přiměřeně použit, a způsobem, jakým nová právní úprava vymezuje dané právní vztahy. Teprve na základě takové úvahy lze učinit jednoznačný závěr o přiměřené použitelnosti konkrétních ustanovení obsažených v dosavadní právní úpravě a o tom, u kterých z nich je přiměřeně použití vyloučeno.“

[4] Oprávnění obcí regulovat provozování jiných technických herních zařízení, účinky obecně závazných vyhlášek na rozhodovací činnost ministerstva

Obecně závazné vyhlášky obcí vydané na základě ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona přímo dopadají i na provozování jiných technických herních zařízení obsluhovaných přímo hráči s možností okamžité výhry a výplaty.

Bez ohledu na toto zmocňovací ustanovení, jakož i pro případ, že by neexistovalo, byly by obce oprávněny regulovat provozování těchto zařízení, případně i některých dalších loterií a jiných podobných her, na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.²⁴

Ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona s účinností od 1. září 1998 založilo obcím oprávnění „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“.

Jak jsem již předeslal, **Ústavní soud** se nálezem sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011 vyjádřil k rozsahu zmocnění zakotveného ustanovením § 50 odst. 4 loterijního zákona. Na základě zjištění, že loterijní zákon pracuje se dvěma vymezeními výherních hracích přístrojů (širším dle ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona a užším dle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona), dospěl systematickým a teleologickým výkladem k závěru, že pro aplikaci ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona je zapotřebí vycházet ze širší definice pojmu výherního hracího přístroje dle ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona. Ten zahrnuje jak výherní hrací přístroje podle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, tak i „jakákoliv zařízení podobná elektronicky či elektromechanicky řízeným hracím přístrojům“.

Ministerstvo je tedy při povolování sázkových her provozovaných pomocí jiných technických herních zařízení v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona co do umístění takového zařízení (jeho koncové části) bez dalšího vázáno obecně závaznými vyhláškami obcí regulujícími provozování výherních hracích přístrojů ve smyslu ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona, tedy včetně jiných technických herních zařízení.

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

Zmocnění zakotvené ustanovením § 50 odst. 4 loterijního zákona obcím nepřekáží v regulaci na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. Obce by také byly oprávněny regulovat provozování těchto zařízení, případně i některých

²⁴ „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, ...“

dalších loterií a jiných podobných her přímo na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, i kdyby zmocnění zakotvené ustanovením § 50 odst. 4 loterijního zákona neexistovalo. Uvedené potvrzuje judikatura Ústavního soudu.

Ústavní soud již připustil existenci oprávnění obcí regulovat určité činnosti na základě obecných ustanovení § 10 písm. a) a c) zákona o obcích také vedle konkrétního zmocnění obsaženého ve speciálním zákoně, nebo nad rozsah takového zmocnění.²⁵

Provozování některých loterií a jiných sázkových her je i při respektování stávající právní úpravy principiálně spojeno s rizikem ohrožení veřejného pořádku a narušení pokojného soužití občanů (obce), a to s ohledem na obecně škodlivé důsledky herních aktivit. V případě výherních hracích přístrojů (a/včetně jiných technických herních zařízení) to platí tím spíše s přihlédnutím ke zvýšenému riziku patologického hráčství (sociálním dopadům) a trestné činnosti. Obcím (v pozici samosprávných společenství občanů) tedy nesporně svědčí právo regulovat na vlastním území hazard za účelem ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.

[5] Pochybení při povolování jiných technických herních zařízení

Ministerstvo obecně chybuje, pokud neaplikuje veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona, u nichž to není z povahy věci vyloučeno, a pokud při rozhodování o schválení umístění jednotlivých zařízení (jejich koncových částí) nerespektuje obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování VHP.

V tomto ohledu ministerstvo nejen nevysvětlilo, z jakého důvodu snad některá ustanovení nepovažuje za aplikovatelná, ale neobjasnilo dokonce ani kritéria, jimiž se při výběru a způsobu aplikace jednotlivých ustanovení řídí.

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

Nyní k jednotlivým ustanovením, na jejichž „přiměřenou“ aplikaci se obecně soustředí nejvíce pozornosti.

[5.1] Nejvyšší vsazená částka na jednu hru, nejvyšší hodinová prohra

Ministerstvo pochybilo (chybuje), pokud povoluje sázkové hry provozované pomocí jiných technických herních zařízení, jejichž parametry nejvyšší vsazené částky na jednu hru nebo nejvyšší hodinové prohry odporují limitům zakotveným ustanovením § 17 odst. 4 a 6 loterijního zákona.²⁶

²⁵ viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. října 2008, Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008, Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. srpna 2008, nebo Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. září 2010 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)

²⁶ „(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 1.000,- Kč, u výherních hracích přístrojů umístěných v herně 2.000,- Kč a u výherních hracích přístrojů umístěných v kasinu 10.000,- Kč. Hodinová prohra je objem prostředků, které

Ministerstvo ve své odpovědi neobjasnilo důvody, ze kterých neaplikuje ustanovení loterijního zákona limitující u VHP nejvyšší vsazenou částku na jednu hru, výherní podíl a nejvyšší hodinovou prohru. Konkrétní dotaz na výši limitů v případech ministerstvem povolených sázkových her přes výslovný dotaz nesdělilo, pouze obecně uvedlo, že „přijalo ke sjednocení postupů s pověřenými autorizovanými osobami osvědčujícími technická zařízení jednotný postup, který kategorizuje jednotlivé druhy sázkových zařízení a stanovuje limity parametrů pro tato sázková zařízení“.

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 (pohostinská zařízení a místa se zvláštním provozním režimem, herny, kasina).

Toto pochybení současně umocňuje povinnost plné aplikace veškerých ustanovení druhé části loterijního zákona (a obecně závazných vyhlášek obcí) týkajících se umístění jiného technického herního zařízení (jeho koncových částí). Bylo by totiž zjevně absurdní povolit umístění jiného technického herního zařízení tam, kde nelze umístit z hlediska míry hazardu podstatně méně rizikové VHP.

[5.2] Zákaz povolení provozování VHP a jiných technických herních zařízení ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov

S ohledem na účel předmětného ustanovení a povahu sázkových her provozovaných pomocí jiných technických herních zařízení musím jako zjevně nezákonnou odmítnout dřívější praxi ministerstva spočívající v nerespektování ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona²⁷ s odůvodněním, že se toto ustanovení „netýká sázkových zařízení povolených podle ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona“.

Nepochopitelnost nerespektování pravidel zakotvených ustanovením § 17 odst. 11 loterijního zákona a obecně závazných vyhlášek obcí je v tomto případě umocněno pochybením ministerstva, v jehož důsledku se sázkové hry provozované prostřednictvím jiných technických herních zařízení stávají mnohonásobně rizikovějšími ve srovnání s VHP. Ministerstvo tedy zřejmě zcela absurdně schvalovalo umístění jiných technických herních zařízení v místech, na nichž by nikdy nemohlo povolit umístění VHP – zařízení mírou hazardu méně „nebezpečná“.

Za nezákonný považuji také pozdější přístup ministerstva (od 1. června 2009) spočívající v principiální možnosti povolení umístění jiného technického herního zařízení v místech, na něž dopadá obecně závazná vyhláška obce podle ustanovení

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.“

²⁷ „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.“

§ 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 považuji 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 loterijního zákona pouze v případě, když obec vydá OZV k regulaci VHP.“

Vítám proto změnu názoru ministerstva a jeho příslib respektovat při rozhodování v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona „chráněné“ budovy a vzdálenost od nich zakotvenou obecně závaznou vyhláškou obce vydanou na základě ustanovení § 17 odst. 11 loterijního zákona.

Pokud chce ministerstvo v ostatních případech aplikovat vzdálenost 100 m, odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 79/2008-101 ze dne 23. dubna 2009,²⁸ podle kterého je pro případ nevydání obecně závazné vyhlášky nutno vždy důsledně zvažovat naplnění pojmu „sousedství“, a to na pozadí smyslu a účelu citovaného ustanovení, jakož i konkrétních okolností každého případu, včetně vzájemné vzdálenosti posuzovaných budov; úvaha ohledně naplnění pojmu „sousedství“ je přitom limitována maximální možnou vzdáleností 100 metrů. Ministerstvo je si tohoto rozsudku vědomo, což dovozují z jeho „upozornění“ zveřejněného na webu ministerstva dne 13. prosince 2010 (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/podminky_povolovani_59033.html?year=2010).

Podnět občanského sdružení Brnění, který jsem obdržel dne 28. března 2011, a výsledky jeho projektu mapy hazardu (<http://www.mapyhazardu.cz>) bohužel nasvědčuje riziku, že ministerstvo nadále povoluje umístění technických zařízení v rozporu se zákonem, a to v tomto případě nerespektováním obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2008, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 18/2009, kterou město s účinností od 1. ledna 2010 zakotvilo okruh vzdálenosti 100 metrů od chráněných budov.

[5.3] Doba platnosti povolení

Povolení provozování sázkových her pomocí jiných technických herních zařízení na dobu delší jednoho kalendářního roku považuji za nezákonná. V případě CLS s IVT tento závěr vztahuji minimálně na schválení stálého umístění jednotlivých IVT.

Povolení k provozování VHP se vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku (§ 18 odst. 3 loterijního zákona).²⁹ I kdybych snad uvažoval o možnosti odchýlit se od této maximální doby povolení, desetinásobek této doby odpovídající maximální(!) době povolení sázkových her provozovaných v kasinu nepovažuji ani za přiměřený.

²⁸ dostupný na www.nssoud.cz

²⁹ „Povolení se vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku.“

Ministerstvo neobjasnilo důvod nerespektování právní úpravy. Sdělilo pouze, že v minulosti povolilo provozování jiných technických herních zařízení na dobu 10 let (s odkazem na ustanovení § 32 odst. 1 loterního zákona),³⁰ od 1. ledna 2010 vydává povolení s platností na 3 roky.

Změna praxe, byť k lepšímu, bohužel opětovně dokladuje nepřipustnou svévoli založenou na mylném výkladu „přiměřeného použití“ právní úpravy orgánem státní správy při výkonu veřejné moci.

Co je pak také důležité, ani aktuální praxe ministerstva ve skutečnosti neodpovídá tvrzení, že od 1. ledna 2010 vydává povolení s platností na 3 roky, a to v případech, kdy „doplňuje“ dříve vydaná rozhodnutí povolující provozování CLS s IVT o povolení provozování a umístění nových IVT. Takto totiž zřejmě v současné době ministerstvo ve skutečnosti povoluje provozování totožných her v některých případech (jde-li o „nový“ CLS) na 3 roky, v jiných na počet let limitovaných koncem platnosti původního povolení vydaného na 10 let. Prakticky tedy ministerstvo i po 1. lednu 2010 běžně povoluje provozování nových IVT připojovaných k CLS až na téměř 10 let.

[5.4] Rozpor s obecně závaznou vyhláškou obce

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

Ministerstvo současně shledávám nedůvodně nečinným, pakliže v návaznosti na přijetí obecně závazných vyhlášek obcí neruší či nemění dříve vydaná povolení (v rozsahu schváleného umístění jiných technických herních zařízení) v režimu ustanovení § 43 odst. 1 loterijního zákona, případně odst. 5 písm. b) loterijního zákona.

[6] Příslušnost k povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím jiných technických herních zařízení

Při uznání odlišnosti VHP od některých technických herních zařízení spočívající v kompaktnosti VHP nezpochybňuji oprávnění ministerstva povolovat sázkové hry provozované pomocí těchto zařízení v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona. Tento závěr se netýká těch zařízení, jež považuji za (vícemístné) VHP.

Právě na případě povolování CLS s IVT se však ukazuje riziko praktické problematičnosti dosavadního postupu, pokud jde o schválení stálého umístění jednotlivých IVT. Ministerstvo podle dosavadních zkušeností není s to řádně posoudit naplnění podmínek pro schválení umístění.

Domnívám se proto obecně, že by bylo žádoucí oddělit povolení sázkových her provozovaných prostřednictvím CLS s IVT jako celku ministerstvem v režimu ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích (při striktním respektování druhé části

³⁰ „Povolení k provozování sázek podle § 2 písm. i) vydává na žádost pouze ministerstvo, nejdéle na dobu deseti let.“

loterijního zákona) a schválení stálého umístění jednotlivých IVT obecním úřadem. Přestože právní úprava s takovým postupem výslovně nepočítá, principiálně ho považují za jediný logicky možný.

[7] Postavení obcí v řízeních vedených ministerstvem

Města Františkovy Lázně a Bohumín zastávají názor, že obci přísluší postavení účastníka řízení o povolení provozování loterie a jiné podobné hry v režimu ustanovení § 50 odst. 3 loterijního zákona, a to podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu.³¹ Uvedené dovozují z povinnosti ministerstva postupovat v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 loterijního zákona³² a § 35 odst. 2 zákona o obcích.³³

Tento názor zatím nesdílím, neboť se nedomnívám, že by rozhodnutím ministerstva mohla být obec přímo (bezprostředně) dotčena ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2 správního řádu).

Mám však za to, že by obcím mohlo svědčit postavení dotčených orgánů ve smyslu ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu,³⁴ a to právě s ohledem na výše zmiňované ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.

Současně nepochybuji o povinnosti ministerstva v řízení bez dalšího respektovat obecně závazné vyhlášky obcí vydané na základě ustanovení § 17 odst. 11 a § 50 odst. 4 loterijního zákona. Kdyby tak činilo a respektovalo současně ustanovení druhé části loterijního zákona, nemusely by se obce ve většině případů dožadovat postavení účastníků řízení.

Nemyslím si také, že by ministerstvo mohlo a mělo zajistit či nahradit splnění své vlastní povinnosti posouzení podmínek pro povolení provozování loterie a jiné podobné hry včetně umístění jiného technického herního zařízení prostřednictvím účastenství obce v řízení.

Úvaha o praktické (ne)schopnosti ministerstva dostát těmto povinnostem mě vede zpět k úvaze o stávajícím postavení obce jako dotčeného orgánu, a do budoucna o vhodnosti rozhodování obecních úřadů v rozsahu povolení stálého umístění jiného technického herního zařízení, nebo o jejich postavení orgánu veřejné moci příslušného k vydání závazného stanoviska.

³¹ „Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“

³² „Povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek, je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení ...“

³³ „Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

³⁴ „Postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.“

D. – Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěl k následujícím obecným závěrům:

- [1] Sázkovou hru podle ustanovení § 2 písm. e) a druhé části loterijního zákona představuje hra použitím technického přístroje přímo ovládaného hráčem umožňující okamžitou výhru (ve smyslu možnosti zisku hotových peněz bez ohledu na to, vydá-li je přímo přístroj).
- [2] Tuto sázkovou hru lze teoreticky provozovat jak pomocí výherního hracího přístroje ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, tak prostřednictvím jiného technického herního zařízení.
- [3] Některá technická herní zařízení zřejmě nelze považovat za (vícemístné) výherní hrací přístroje ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona – např. centrální loterijní systém s interaktivními videoloterijními terminály (CLS s IVT). Některá jimi naopak jsou – takzvané triplexy (třímístná technická herní zařízení). U některých z nich to nemohu s jistotou říci, byť je to v některých variantách přístrojů pravděpodobné – elektromechanická ruleta a kostky, jde-li o kompaktní zařízení.
- [4] Obecně závazné vyhlášky obcí vydané na základě ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona přímo dopadají i na provozování jiných technických herních zařízení obsluhovaných přímo hráči s možností okamžité výhry a výplaty. Případná neexistence tohoto zmocnění by principiálně nemusela překážet regulaci provozování těchto zařízení, případně i některých dalších loterií a jiných podobných her, na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.
- [5] Při povolování sázkové hry provozované pomocí jiného technického herního zařízení je nutno plně aplikovat veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona, není-li to z povahy věci vyloučeno, jakož i obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování výherních hracích přístrojů.
- [6] Povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím jiných technických herních zařízení přísluší Ministerstvu financí.
- [7] V řízení o žádosti o povolení sázkových her provozovaných prostřednictvím jiných technických herních zařízení svědčí obcím postavení dotčeného orgánu.

Ministerstvo financí se při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím různých technických herních zařízení obsluhovaných přímo hráči s možností okamžité výhry a výplaty dopustilo pochybení zejména pokud

- [1] nepoužilo plně veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona, u nichž to z povahy věci není vyloučeno, konkrétně zejména ustanovení:
§ 17 odst. 4 (výše maximální sázky a nejvyšší výhry z jedné hry),
§ 17 odst. 6 (maximální hodinová prohra),

§ 17 odst. 11 (zákaz umístění přístrojů na určitých místech včetně případné regulace rozsahu „sousedství“ obecně závaznou vyhláškou obce),

§ 18 odst. 3 (maximální doba trvání povolení),

- [2] schválilo umístění a provoz jiného technického herního zařízení (jeho koncové části) v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce regulující provozování výherních hracích přístrojů,
- [3] setrvává v nečinnosti pro případ rozporu vydaných povolení s obecně závaznými vyhláškami obcí (tato povolení, byť i částečně, nezrušilo nebo nezměnilo),
- [4] povolilo sázkovou hru provozovanou pomocí VHP ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona (překročilo meze věcné příslušnosti podle ustanovení § 18 odst. 1 loterijního zákona).

Opakuji, že se v tuto chvíli problematice věnuji v obecné rovině, byť vycházím z výhrad obsažených v podnětech a z vyjádření samotného ministerstva. V některých případech však již disponuji dokumentací nasvědčující konkrétním pochybením.

Zprávu obdrží Ministerstvo financí, OBČANÉ PROTI ZÁVISLOSTEM o.s., města Chrastava, Františkovy Lázně, Bohumín a Hrádek nad Nisou, Městská část Praha 2 a občanské sdružení Brnění.

Ministra financí ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, současně vyzvu, aby se ke zjištění specifikovaným ve zprávě vyjádřil a informoval mě o přijatých (a zamýšlených) opatřeních k nápravě.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Příloha

č. 1 - vyjádření Ministerstva financí

č. 2 - výběr ustanovení loterijního zákona