

***Veřejný ochránce práv***  
***JUDr. Pavel Varvařovský***

V Brně dne 28. února 2013  
Sp. zn.: 17/2012/VOP/IP

Vaše sp. zn.: Pl. ÚS 6/13

Ústavní soud ČR  
Joštova 8  
660 83 Brno

Navrhovatel: město Klatovy

Účastníci řízení: Ministerstvo financí ČR  
Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR  
Senát Parlamentu ČR

Věc: N á v r h na zrušení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb.,  
kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných  
podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů a další  
související zákony

**V y j á d ř e n í**

**vedlejšího účastníka řízení k výše uvedenému návrhu**

**Systemem datových schránek**

## I.

Vyrozuměním ze dne 31. ledna 2013 jsem Ústavnímu soudu v zákonem stanovené desetidenní lhůtě sdělil, že ve věci návrhu na zrušení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony, vstupují dle ustanovení § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu do předmětného řízení jako vedlejší účastník.

## II.

Ve svém vyjádření k návrhu města Klatovy ve shora uvedené věci odkazuji v první řadě na své stanovisko ke komunální ústavní stížnosti Zastupitelstva města Klatovy proti nezákonnému zásahu státu do práva města Klatovy na samosprávu v podobě nečinnosti Ministerstva financí České republiky ze dne 8. října 2012, ve kterém jsem, krom návaznosti na svou předchozí činnost a závěry, které má Ústavní soud k dispozici v souvislosti s dříve ukončenými řízeními týkajícími se obecně závazných vyhlášek obcí Chrastava, Františkovy Lázně a Kladno, vyjádřil svou podporu návrhovateli jak ve věci komunální stížnosti, tak ve věci návrhu na zrušení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. Trvám proto na svém názoru, že by tříletý odklad (odnětí) účinků regulace jiných technických herních zařízení obcemi představoval nepřiměřený zásah do práva obcí, jako územních samosprávných celků, na samosprávu a jako vedlejší účastník řízení ve věci citovaného návrhu si dovoluji zopakovat své dřívější stanovisko.

Jak jsem v rámci své činnosti sdělil vládě ČR, přechodné ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. nepovažuji za překážku rušení vydaných povolení, neboť jsem přesvědčen o tom, že ve skutečnosti nedopadá na regulační oprávnění obcí existující před novelou podle dřívějšího ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona, tedy na regulaci všech technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům ve smyslu dřívějšího ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona.

Podle původní důvodové zprávy novela loterijního zákona „rozšiřuje pravomoc obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výherní hrací

přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her“. Vláda novelu předložila před nálezy Ústavního soudu (dne 13. října 2010), a tedy v případné „bezelstné“ snaze posílit postavení obcí (avšak při zachování vydaných povolení po celou dobu jejich platnosti, tedy i na 10 a více let). S ohledem na nálezy Ústavního soudu však v rozsahu regulace provozování jiných technických zařízení obdobných výherním hracím přístrojům novela ve výsledku oprávnění obcí nerozšířila, ale pouze potvrdila.

Tvrdí-li nyní ministerstvo, že možné výkladové obtíže přechodného ustanovení odstraňuje obsah záznamů z jednání obou komor Parlamentu ČR, dovoluji si důrazně upozornit na změnu textu přechodného ustanovení Senátem,<sup>1</sup> již následně schválila Poslanecká sněmovna. Srovnání nedává prostor k pochybnostem o tom, že se přechodné ustanovení (oproti verzi sněmovny) nevztahuje na hry podle ustanovení § 2 písm. e), l) a n) loterijního zákona,<sup>2</sup> tedy právě na jiná technická herní

---

<sup>1</sup> text čl. II bodu 4 v návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu (tisk 138/4):

„Na povolení, která byla vydána do dne nabytí účinnosti tohoto zákona podle § 2 písm. e), i), j) a podle § 50 odst. 3 a která se týkají her povolovaných ode dne účinnosti tohoto zákona podle § 2 písm. l) a n), se po dobu tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nevztahuje ustanovení § 50 odst. 4 a 5.“

text čl. II bodu 4 v návrhu zákona vráceného Senátem Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů (tisk 138/5):

„Na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje do 31. prosince 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. prosince 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ustanovením § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012.“

srovnání v rozsahu vymezení povolení, jichž se přechodné ustanovení týká:

„Na povolení, která byla vydána do dne nabytí účinnosti tohoto zákona podle § 2 písm. e), i), j) a podle § 50 odst. 3 a která se týkají her povolovaných ode dne účinnosti tohoto zákona podle § 2 písm. l) a n), se po dobu tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nevztahuje ustanovení § 50 odst. 4 a 5.“

<sup>2</sup> § 2 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"); ...

l) sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterijního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů. Centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na interaktivním videoloterním terminálu, provádí správu vkladů vložených sázejícími a provádí veškerou administraci spojenou s průběhem hry. Centrální řídicí jednotka se musí vždy nacházet na státním území České republiky. Interaktivní videoloterní terminál je obsluhován přímo sázejícím a slouží pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterijního systému. Pomocí tohoto systému nelze provozovat loterie a hry podle písmen a), c), d), f), g), h), m) bodu 1 a n);

n) sázkové hry provozované prostřednictvím technického zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným řídicí jednotkou se třemi pevně fyzicky spojenými herními místy obsluhovanými sázejícími, se kterými tvoří funkčně nedělitelný celek (dále jen „lokální loterijní systém“). Toto technické zařízení sázejícím nabízí konkrétní válcové hry zobrazované prostřednictvím nejméně tří mechanicky otáčejících se nebo elektronicky nabíhajících kotoučů s různými symboly, doplněné o bonusovou hru. Technické zařízení nelze rozšiřovat o další herní místa. Rozhodnutí o základních výhrách a správa sázejícím vložených vkladů je prováděno přímo na místě buď technickým zařízením, nebo jedním z herních míst. Pomocí tohoto systému nelze provozovat loterie a hry podle písmen a), c), d), f), g), h), l) a m) bodu 1.“

zařízení obdobná výherním hracím přístrojům. Přechodné ustanovení tak ve skutečnosti míří (a může mířit) pouze na reálně nová regulační oprávnění obcí.

Aktuální vysvětlení ministerstva, že přechodné ustanovení vyvažuje ústavně zaručená práva a svobody zúčastněných stran, odmítám jak v principu (viz výše), tak fakticky. Ministerstvo totiž ve skutečnosti nijak neobjasnilo přiměřenost zásahu do práva obcí na samosprávu. K tomu dodávám, že tento zásah považuji za evidentně nepřiměřený rovněž s ohledem na dosavadní (nezákonnou) rozhodovací praxi ministerstva. Situace by totiž jistě byla zcela jiná, kdyby povolení ministerstva respektovala loterijní zákon, zejména kdyby platnost povolení nepřekračovala jeden rok a kdyby limity sázek mnohonásobně nepřevyšovaly zákonem stanovené částky.

K vysvětlení ministerstva stran arbitráží údajně hrozících ze strany provozovatelů kasin dodávám, že regulace sázkových her provozovaných v kasinech podle ustanovení § 2 písm. i) loterijního zákona, kdy povolení (na rozdíl od povolení provozování jiných technických herních zařízení) lze v souladu s loterijním zákonem vydat až na 10 let, není a nemůže být předmětem této debaty. Výherní hrací přístroje a jiná technická herní zařízení totiž nelze provozovat na základě povolení podle ustanovení § 2 písm. i) loterijního zákona.

Provozovatele kasin, obávám se, ve skutečnosti mohla poškodit spíše dosavadní rozhodovací praxe ministerstva při povolování jiných technických zařízení, a to v důsledku nedodržení podmínek druhé části loterijního zákona. Pouze v kasinu totiž může být provozován výherní hrací přístroj (tedy také jiné technické herní zařízení) s maximální sázkou na jednu hru 50,- Kč (v herně pouze 5,- Kč), maximální výhrou na jednu hru 50.000,- Kč (v herně pouze 750,- Kč) a maximální hodinovou prohrou 10.000,- Kč (v herně „pouze“ 2.000,- Kč). Ministerstvo nerespektováním druhé části loterijního zákona způsobilo, že jsou mimo kasina provozována zařízení obdobná výherním hracím přístrojům s parametry mnohonásobně vyššími (maximální sázka na jednu hru až 1.000,- Kč a tomu odpovídající maximální výhra i hodinová prohra).

Přes přesvědčení o tom, že přechodné ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Ministerstvu financí nebrání v zahájení přezkumných řízení a zrušení vydaných povolení v rozsahu rozporu povolení s později účinnou obecně závaznou vyhláškou obce, a vědomí přednosti ústavně konformní interpretace před derogací, bych v daném případě podpořil i zrušení tohoto ustanovení, a to s ohledem na celkovou povahu „případu“: dlouhodobou (nezákonnou) rozhodovací praxí Ministerstva financí (rozpor vydaných povolení s druhou částí loterijního zákona), dlouhotrvající zásah státu do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu (nerespektování vydaných obecně závazných vyhlášek, včetně odmítání možnosti zrušení povolení pro rozpor s pozdější vyhláškou), problematické procesní postavení obcí, snižující reálné možnosti dosažení účinné nápravy, a faktické zneužívání napadeného ustanovení k popsánému zásahu státu do práva obcí na samosprávu.

K důsledkům případného zrušení celého přechodného ustanovení dodávám, že by mohlo dopadat na realizaci nových oprávnění obcí regulovat provozování her podle ustanovení § 2 písm. i) a j) loterijního zákona (hry provozované v kasinech a hry provozované pomocí specifických technických zařízení – odlišných od těch obdobných výherním hracím přístrojům), případně dalších her neupravených v části první až čtvrté loterijního zákona. Ani v těchto případech ho však prakticky není zapotřebí (je nadbytečné). Jak totiž naznačil Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (bod 55): *„Bude pak na Ministerstvu financí, aby v konkrétních případech posoudilo, zda existence obecně závazné vyhlášky ... je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy. Konkrétní posouzení a vážení těchto principů nyní nelze předjímat, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbavení.“*

### III.

V rámci své činnosti podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, se i v roce 2013 setkávám s pokračující praxí Ministerstva financí, které ve svých rozhodnutích sice konstatuje rozpor provozování

loterií a jiných podobných her s konkrétními obecně závaznými vyhláškami, avšak přesto nezrušuje rozhodnutí týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 loterijního zákona, vydaná podle předpisu účinného před 1. lednem 2012, s argumentací, že se na tato povolení aplikuje ochranná lhůta do 31. 12. 2014 dle čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. podobně, jakož i na provozování loterií v místech upravených ustanovením § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012. Tento postup ministerstvo ve svých rozhodnutích dále odůvodňuje sdělením, že loterijní zákon v platném a účinném znění je předpisem vyšší právní síly, než obecně závazná vyhláška, ať už vydaná podle § 10 písm. a) zákona o obcích, či dle § 10 písm. d) obecního zřízení, ve spojení s § 50 odst. 4 loterijního zákona.

Pokračující a dle mého názoru nežádoucí praxe Ministerstva financí je hlavním důvodem mého přistoupení do tohoto řízení a ztotožnění se s požadavkem navrhovatele.

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