

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva



DIPLOMOVÁ PRÁCE

Působnost obcí v oblasti herního práva

Plzeň 2012

Martin KOPET

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Studijní program Právo a právní věda

Studijní obor Právo

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Působnost obcí v oblasti herního práva

Zpracoval:

Martin Kopet

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.
Katedra správního práva

Plzeň 2012

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Působnost obcí v oblasti herního práva zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny.

V Plzni dne 28. března 2012

Martin Kopet

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu diplomové práce JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D. za rady, konzultace a vedení při práci. Také bych chtěl poděkovat JUDr. Květoslavu Kramáři, Ph.D. za to, že mne inspiroval k bližšímu studiu herního práva

Obsah

1	Úvod.....	1
2	Pojem herního práva	3
3	Veřejnoprávní úprava sázky a hry.....	5
3.1	Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách	5
4	Loterie a jiné podobné hry	9
4.1	Členění loterií a jiných podobných her.....	10
4.2	Pojem provozování loterií a jiných podobných her	13
5	Právní postavení obce a její organizační struktura.....	15
5.1	Zastupitelstvo obce.....	15
5.2	Rada obce	17
5.3	Starosta obce	18
5.4	Obecní úřad	18
5.5	Zvláštní orgány obce	19
6	Působnost obcí	20
6.1	Samostatná působnost obcí	21
6.2	Přenesená působnost obcí.....	22
6.3	Působnost obcí v oblasti loterií a jiných podobných her.....	23
6.3.1	Samostatná působnost obcí v oblasti loterií a jiných podobných her	23
6.3.2	Přenesená působnost obcí v oblasti loterií a jiných podobných her	24
7	Obecně závazné vyhlášky	27
7.1	Regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami.....	28
7.1.1	Regulace loterií a jiných podobných her podle loterního zákona	28
7.1.2	Regulace loterií a jiných podobných her podle zákona o obcích	30
7.1.3	Regulace podle loterního zákona do 31. prosince 2011	32
8	Povolovací činnost	36
8.1	Pojem povolení	36
8.2	Režim vzniku oprávnění.....	36
8.3	Právní nárok na vydání povolení.....	37
8.4	Hmotněprávní předpoklady vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her.....	39
8.4.1	Obecné hmotněprávní předpoklady vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her	39
8.4.2	Zvláštní hmotněprávní předpoklady	44
8.5	Působnost obcí v oblasti povolování provozování loterií a jiných podobných	

her	49
8.5.1 Řízení o udělení oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her.....	49
8.5.2 Řízení o udělení oprávnění k provozování výherních hracích přístrojů ...	50
8.5.3 Zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, dočasné zastavení provozování loterií a jiných podobných her	54
8.5.4 Účast obce v řízení o povolení k provozování her podle § 2 písm. g), i), j), l) a n)	56
8.6 Správní poplatky v oblasti loterií a jiných podobných her	56
9 Správní dozor	60
9.1 Působnost obcí v oblasti správního dozoru na úseku provozování loterií a jiných podobných her.....	62
9.1.1 Správní dozor orgánů obce nad dodržováním loterního zákona	62
9.1.2 Správní dozor orgánů obce nad dodržováním obecně závazných vyhlášek obcí regulujících provozování loterií a jiných podobných her ..	66
10 Správní trestání	68
10.1 Působnost obcí v oblasti správního trestání na úseku loterií a jiných podobných her podle loterního zákona.....	69
10.2 Působnost obcí v oblasti správního trestání na úseku loterií a jiných podobných her za porušení povinností stanovených obecně závaznými vyhláškami obcí regulujících provozování loterií a jiných podobných her	71
11 Závěr	73
12 Cizojazyčné resumé – Summary	75
13 Seznam použitých pramenů	77

1 Úvod

Fenomén hazardního hraní je nepochybně velmi starý. Již z období 2000 let př. n. l. jsou dochovány záznamy o prvních organizovaných kasinech v Indii. První zmínky o klasických výherních hracích přístrojích pak lze nalézt na počátku 15. století, jejich slavná éra však započala až na konci 19. Století.¹ Jak je zřejmé, technický vývoj se tedy nevyhnul ani tomuto druhu společenské aktivity, což vedlo ke vzniku specifického herního průmyslu. Z hazardních her se tak stala tradiční součást fiskální politiky řady států, jenž se rozhodly tento specifický trh tolerovat a regulovat.

Mezi tyto státy patří i Česká republika, ve které od počátku 90. let trvale stoupá zájem obyvatelstva o tento druh her, v důsledku čehož dramaticky roste nejen jejich variabilita, ale i počet míst, kde se jich lze veřejně zúčastnit. V obecné rovině jsou těmito místy v první řadě obce, jelikož s výjimkou vojenských újezdů je každá část území České republiky součástí území obce.² Tudiž nejen stát, ale i obce mají výrazný zájem na regulaci provozování tohoto druhu her, jelikož není pouze zdrojem příjmů, ale také mnohých společenských rizik, kterými je ohrožena celá společnost, v první řadě však právě obce.

Obecná úprava provozování hazardních her a tedy i působnost obcí v této oblasti je obsažena v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterní zákon“). Obce v rámci přenesené působnosti v této oblasti prostřednictvím svého obecního úřadu zejména vydávají povolení k provozování některých typů her, načež vykonávají též správní dozor nad jejich provozováním. Jádrem samostatné působnosti obcí pak je vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících provozování loterií a jiných podobných her. Samostatná působnost obcí, tedy možnosti regulace provozování loterií a jiných podobných her, však byla dlouhá léta značně omezena. Výrazné posílení pravomocí obcí v této oblasti však přinesl rok 2011, během kterého bylo nejen vydáno několik průlomových nálezů Ústavního soudu, ale došlo také k významným změnám loterního zákona.

V této práci se tedy zaměřuji na problematiku právní úpravy loterií a jiných podobných her z pohledu samostatné a přenesené působnosti obcí. S ohledem na právě realizované legislativní změny v této oblasti jsem se v době zpracování své práce

¹ NĚMEC, Pavel. Pozitiva a negativa provozování hazardních her v obcích – 1. Část. Moderní obec. 2006, 10, str. 38. ISSN 1214-9764.

²Viz. § 18 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

potýkal s nedostatkem odborné literatury, reagující na tyto nově vzniklé skutečnosti. Velice často jsem tak byl odkázán pouze na judikaturu, stanoviska Ministerstva financí ČR a vlastní úvahy. Z pozice studenta, který nemá žádné praktické zkušenosti v tomto oboru, si netroufám předjímat správnost některých úvah. Často se jich však nebylo možné vyvarovat, jelikož opačný přístup by vedl pouze ke strohému přepisování textu zákona.

2 Pojem herního práva

Právo je jedním ze sociálních systémů a jako každý systém se vyznačuje svou vnější jednotou (tvoří určitý celek) a vnitřní diferenciací. Teorií práva je tento systém tradičně strukturalizován na právní odvětví. Za stěžejní právní odvětví (tzv. megaodvětví) je považováno zejména ústavní, občanské, trestní a správní právo, ale i právo obchodní, což jakýsi derivát občanského práva. Právní odvětví jsou autonomní částí objektivního práva, které se vyznačují relativní samostatností na základě trojice charakteristických znaků. Těmito znaky je metoda právní úpravy (soukromoprávní, veřejnoprávní), účel právní úpravy (hmotná a procesní právo) a předmět právní úpravy (vznikl kombinací věcných předmětů a subjektivního cítění).³

Z tohoto pohledu není herní právo tradičním právním odvětvím, jelikož nesplňuje uvedené znaky. Herní právo je průřezovým odvětvím, jakýmsi účelovým souborem právních norem procházejících napříč hlavními právními odvětvími. Společným znakem těchto norem není to, že upravují právní vztahy stejného charakteru, ale skutečnost, že se jejich obsah dotýká relativně určité oblasti lidské činnosti. Předmětem úpravy norem herního práva jsou tedy vztahy vznikající při uskutečňování sázky a hry s podnikatelským, ale i nepodnikatelským záměrem, včetně vztahů souvisejících s normotvornou, rozhodovací a dozorčí činností veřejné správy v této oblasti.

Přestože si většinu institutů, se kterými normy herního práva pracují, již přisvojila zmíněná megaodvětví, je i herní právo zdrojem řady specifických právních pojmů a institutů (za nejtypičtější lze považovat „loterie a jiné podobné hry“).

K. Kramář obecně charakterizoval herní právo jako „účelový soubor právních norem z různých odvětví soukromého i veřejného práva, upravujících společenské vztahy vznikající v souvislosti s uskutečňováním sázek a her a zakotvující tomu odpovídající specifické právní pojmy a instituty.“⁴

Herní právo je tedy výtvorem společenské poptávky, který nelze co do charakteru a významu řadit ke zmíněným megaodvětvím, nýbrž k ostatním účelovým souborům norem, jež se v poslední době vytvářejí a stávají se vědním oborem a pedagogickou disciplínou (internetové a počítačové právo, sportovní právo). Herní

³ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 3 rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2003, str. 123-128. ISBN 80-86473-85-6.

⁴ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 13. ISBN 80-86898-80-6.

právo tedy je právním odvětvím, ale již není vědním oborem, jelikož chybí soustavný výzkum, který by zkoumal problémy společné všem právním normám tohoto odvětví a vytvářel umělé teoretické škatulky.⁵

⁵ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 11-13.
ISBN 80-86898-80-6.

3 Veřejnoprávní úprava sázky a hry

Jak bylo řečeno v předchozí kapitole, předmětem herního práva jsou vztahy vznikající v souvislosti s uskutečňováním sázek a her. Zvýšené pozornosti nositelů veřejné moci však nepodléhá každá sázka a hra, ale především provozování tzv. hazardních her. Tedy her hraných za úplatu (vklad hodnoty do hry), jejichž výsledek je z větší či menší míry nepředvídatelný, s cílem získat finanční nebo jinou výhru. Jinak řečeno hry, při kterých si jejich účastníci kupují šanci na zisk ekonomicky měřitelné výhry.⁶

Historie veřejnoprávní úpravy náhodných/hazardních her je charakteristická periodickým střídáním restriktivních a liberalizujících úprav. Především historie USA je důkazem, že restriktivní politika vůči hazardu nevede k jeho vymáčení, nýbrž přesunu do podzemí, mimo zákon, mimo kontrolu, kde se pak rozvíjí ve společensky mnohem nebezpečnějších formách. Stát tak přichází nejen o možnost účinné regulace tohoto druhu her a nežádoucích vlivů s nimi spojených, ale také možnost jejich částečné transformace ve společenské přínosy.⁷

3.1 Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

V českém právu je veřejnoprávní regulace sázky a hry obsažena zejména v loterním zákoně a jeho třech prováděcích vyhláškách, tj. vyhláška č. 223/1993 Sb., o hracích přístrojích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška Ministerstva financí ČR o hracích přístrojích“), vyhláška č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu, v platném znění a vyhláška č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií, v platném znění.

Loterní zákon byl tehdejší Českou národní radou přijat v květnu roku 1990 jako jeden z prvních porevolučních zákonů. Zde je třeba zdůraznit, že loterní zákon na rozdíl od úpravy v řadě jiných evropských států nestanovil monopolní postavení státu v žádné z oblastí provozování hazardních her, nýbrž celý tento „zábavní“ trh liberalizoval a otevřel soukromé sféře, díky čemuž započala nová epocha tohoto specifického druhu

⁶ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 15. ISBN 80-86898-80-6.

⁷ Tamtéž, str. 16.

podnikání.⁸ Loterní zákon tedy upravuje veřejnoprávní předpoklady pro uskutečňování vymezeného okruhu občanskoprávních smluvních vztahů sázek a her.

Od svého přijetí v roce 1990 byl loterní zákon celkem desetkrát novelizován. Poslední dva zákony, jenž se loterního zákona dotkly, tedy zákon 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“) a zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, v platném znění (dále jen „zákon č. 458/2011 Sb.“). Tyto zákony byly přijaty teprve před několika měsíci, přičemž neřešily pouze dílčí problémy, ale v některých ohledech přinesly i významnou změnu koncepce úpravy loterií a jiných podobných her. Za významné změny lze považovat především, že:

- byl zcela zrušen institut „odvodu části výtěžku“, jehož cílem bylo přeměnit společenská rizika na společensky přínosné efekty a představoval zcela odlišný systém zdanění provozovatelů loterií a jiných podobných her.⁹ Nahrazen byl zvláštní daní - „odvodem z loterií a jiných podobných her“;
- byly vymezeny nové druhy zákonem výslovně pojmenovaných her;
- doznala značných změn působnost obcí vydávat obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií a jiných podobných her na jejich území. Zejména byl rozšířen okruh her, na které se tyto vyhlášky vztahují;
- byla zrušena pravomoc obcí stanovit obecně závaznou vyhláškou místní poplatky za provozovaný výherní hrací přístroj (dále jen „VHP“ a jiné technické herní zařízení);
- provozovatelem VHP může být nově pouze právnická osoba ve formě akciové společnosti;
- došlo k významné změně koncepce vybírání správních poplatků v souvislosti s provozováním loterií a jiných podobných her;
- změny loterního zákona reflektovaly nově zavedenou trestní odpovědnost právnických osob.

⁸ NĚMEC, Pavel. Pozitiva a negativa provozování hazardních her v obcích – 1. část. Moderní obec. 2006, 10, str. 38. ISSN 1214-9764.

⁹ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 64. ISBN 80-86898-80-6.

Přestože je loterní zákon především veřejnoprávní předpis a je pro něj tedy typická nerovnost subjektů, mají některé jeho ustanovení též soukromoprávní povahu (například ustanovení § 7, podle kterého nesmí maximální výše odměny poskytované fyzickým osobám za zprostředkování prodeje losů přesahovat 10 % ceny jimi prodaných losů), případně je jejich povaha nejasná. Dle autorů K. Kramáře, A. Hušáka a kol. lze předmět úpravy loterního zákona obecně členit na tyto okruhy:

- vymezení okruhu sázek a her podléhajících jeho režimu, tzv. loterií a jiných podobných her, které dále podrobněji člení a charakterizuje;
- kdo může být provozovatelem loterií a jiných podobných her, jaké musí splňovat předpoklady a jaké jsou jeho veřejnoprávní povinnosti a práva v souvislosti s jejich provozováním;
- kdo může být účastníkem hry a jaké jsou jeho veřejnoprávní povinnosti při účasti na hře;
- veřejnoprávní povinnosti dalších osob v souvislosti s provozováním loterií a jiných podobných her;
- úkoly veřejné správy v oblasti provozování loterií a jiných podobných her.

Z hlediska systematiky je loterní zákon členěn na sedm částí. Úvodní část, byť není nijak členěna, je nezvykle rozsáhlá a obsahuje většinu stěžejních právních pojmů a institutů herního práva, některé jsou však roztroušeny i po ostatních částech zákona. Největším nedostatkem úvodní části je ale skutečnost, že konkrétně nevymezuje předměty/okruhy úpravy, na které se loterní zákon vztahuje (srov. např. úvodní ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Následují zvláštní části, které se věnují konkrétním druhům zákonem výslovně pojmenovaných her. Část první až pátá se tak věnuje loteriím a tombolám, výherním hracím přístrojům, kurzovým sázkám, hrám v kasinu a dostihovým sázkám. Zvláštní úpravu ostatních pojmenovaných her loterní zákon neobsahuje. Část šestá obsahuje úpravu odvodu z loterií a jiných podobných her. V závěrečné části sedmé jsou pak obsažena ustanovení společná, přechodná a závěrečná, přičemž dosti nezvykle se zde nacházejí i ustanovení věnovaná správnímu dozoru.¹⁰

Pokud jde o předmět úpravy byl uvedený nedostatek částečně odstraněn přijetím zákona č. 300/2011 Sb., který do § 1 loterního zákona vložil nový odst. 1. Ten však

¹⁰ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 35-39.
ISBN 80-86898-80-6.

netradičně místo předmětu úpravy loterního zákona vymezuje jeho účel. Tímto účelem je vymezení rámce zákonem povoleného provozování loterií a jiných podobných her, ochrana účastníků těchto her a omezení s tím souvisejících společenských rizik.

4 Loterie a jiné podobné hry

Režimu loterního zákona nepodléhá každá sázka a hra, nýbrž pouze jejich specifické druhy, pro které zákon zavádí souhrnný pojem „loterie a jiné podobné hry“. Základ definice pojmu loterie a jiné podobné hry se v loterním zákoně nalézá v § 1, kde je roztržena celkem do tří odstavců. Ve své podstatě se však definice pojmu „loterie a jiné podobné hry“ nachází v celé řadě dalších ustanovení, jejichž „vzájemný vztah je obsahově i formálně logicky značně komplikovaný.“¹¹

„§ 1

(2) Loterii nebo jinou podobnou hrou se 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.

(3) Okolnost, jež určuje výhru (výsledek slosování, sportovního utkání, dostihů, závodů a jiné budoucí události), nesmí být nikomu předem známa a musí být takového druhu, aby nemohla být provozovatelem nebo sázejícím ovlivněna.

...

(6) Loterie nebo jiné podobné hry, které nezaručují všem účastníkům hry rovné podmínky včetně možnosti výhry, jsou zakázány.“¹²

Pod takto definované loterie a jiné podobné hry přitom spadají celkem dva okruhy her. První okruh tvoří „standardní“ loterie a jiné podobné hry, které podléhají „povolovacímu“ režimu loterního zákona. Tyto hry loterní zákon dále člení na jednotlivé druhy či skupiny a obsahově je charakterizuje v § 2 a § 50 odst. 3. Druhý okruh tvoří spotřebitelské loterie blíže vymezené v § 1 odst. 5 loterního zákona, tzv. „nestandardní“ hry.

¹¹ KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 39. ISBN 80-86898-80-6.

¹² § 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

4.1 Členění loterií a jiných podobných her

Loterie a jiné podobné hry prvního okruhu (tzv. standardní) se tradičně člení na zákonem výslovně pojmenované hry uvedené v § 2 a zákonem výslovně nepojmenované hry, jejichž existence vyplývá z § 50 odst. 3 loterního zákona.¹³

Na základě členění § 2 na jednotlivá písmena lze rozlišovat celkem čtrnáct druhů výslovně pojmenovaných her. Konkrétně tuto skupinu tvoří pět druhů loterií, osm druhů sázkových her a tomboly:

- **peněžitě nebo věcné loterie**, při nichž je provozovatelem vydán herním plánem určený počet losů označených pořadovými čísly. Do slosování se zahrnou všechny vydané losy, jejichž cena musí být stejná. Výše herní jistiny je předem známá, přičemž její výše se vypočte jako násobek celkového počtu vydaných losů a ceny za jeden los (§ 2 písm. a));
- **tomboly** jsou hry o nepeněžitě ceny, které se hrají prostřednictvím losů. Losy se prodávají a výhry vydávají pouze v den a na místě slosování, přičemž do slosování jsou zahrnuty pouze prodané losy (§ 2 písm. b));
- **číselné loterie**, u nichž není předem znám počet účastníků, počet vydaných losů, ani výše herní jistiny (násobek počtu vydaných losů a prodejní ceny za jeden los). Výpočet výher vychází z počtu výherců a výše podílů herní jistiny, nebo může být předem určena jako násobek vkladu, kdy výše násobku závisí na počtu uhodnutých čísel (§ 2 písm. c));
- **okamžitě loterie**, při nichž se účastník hry dozvídá o výhře či prohře bezprostředně po odkrytí vyznačené části sázkového tiketu nebo losu, jenž byla do okamžiku koupě zakryta (§ 2 písm. d));
- **výherní hrací přístroje**, přičemž loterní zákon zavádí v ustanovení § 2 písm. e) pojem „výherní hrací přístroj“, který definuje jako sázkovou hru provozovanou prostřednictvím elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení. VHP se pak následně věnuje též celá druhá část loterního zákona označená rubrikou „Výherní hrací přístroje“. V ní je pojem VHP dále rozveden v § 17, podle kterého se VHP rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče, přičemž u VHP s programovým vybavením

¹³ Viz. KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 42. ISBN 80-86898-80-6.

umožňujícím současnou hru více hráčů na více hracích místech se každé takové hrací místo rovněž považuje za samostatný VHP. Z uvedeného je patrné, že základním znakem VHP je samostatnost, která umožňuje hrát nastavenou hru bez nutnosti propojit daný VHP s jiným zařízením;

- sázkové hry (**tzv. TOTO hry**), u nichž je výhra podmíněna uhodnutím sportovních výsledků nebo pořadí ve sportovních soutěžích či závodech. Výše výhry závisí na předem stanoveném podílu výher a poměru počtu výherců k celkové výši vkladů (§ 2 písm. f));
- sázkové hry provozované pomocí zvláštního druhu žetonů a karet s patnácti náhodně určenými čísly z řady od jedné do devadesáti (**tzv. Bingo**). Počet účastníků ani výše herní jistiny nejsou předem určeny. Losování probíhá veřejně za pomoci mechanického zařízení a spočívá v postupném losování jednotlivých čísel. Výhra závisí na výsledku losování a celkové výši vkladů podle druhu výhry. Podmínky hry musí být podrobně upraveny v herním plánu (§ 2 písm. g));
- **kurzové sázky**, u kterých je výhra podmíněna uhodnutím sportovních výsledků nebo pořadí ve sportovních soutěžích, závodech nebo uhodnutím jiných událostí, jenž budí zájem veřejnosti.¹⁴ Nejsou však povoleny sázky na události, které odporují etickým principům. Výše výhry je přímo úměrná výši vsazené částky a stanovenému kurzu (výhernímu poměru), ve kterém byla sázka přijata (§ 2 písm. h));
- **sázkové hry v kasinech** (např. ruleta, kostky), tedy hry provozované ve zvláště k tomu určených hernách, a to i za pomoci mechanických zařízení, při nichž není předem určen počet účastníků, ani výše vsazených částek jedné hry. Výhra se vypočítává z výše vkladů podle podmínek stanovených herním plánem (§ 2 písm. i));
- loterie a jiné podobné hry, kterých se sázející účastní přímo pomocí technických zařízení nebo po telefonu. Tzv. **telefonní a kombinované sázkové hry** (např. kostky podobné elektromechanické ruletě - bez krupiéra, obsluhované přímo sázejícím). U tohoto druhu loterií není předem znám počet účastníků, ani výše vsazených částek. Výhra závisí buď na výši vkladů, nebo podmínkách stanovených v herním plánu (§ 2 písm. j));

¹⁴ Srov. KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 43-44. ISBN 80-86898-80-6.

- **dostihové sázky**, při kterých je výhra podmíněna uhodnutím pořadí koní dostihových plemen ve výkonnostních zkouškách. Výše výhry je závislá na poměru počtu výherců k celkové výši vkladů (sázek) a předem stanovenému podílu výher nebo je přímo úměrná kurzu, ve kterém byla sázka přijata, a výši vsazené částky (§ 2 písm. k));
- sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného systému tvořeného centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem koncových **interaktivních videoloterních terminálů** (dále jen „IVT“). Centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy a IVT slouží pouze jako její výstupní a ovládací zařízení. Pomocí tohoto systému je zakázáno provozovat hry podle § 2 písm. a), c), d), f), g), h), m) bodu 1 a n) loterního zákona (§ 2 písm. l));
- **turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet**, při nichž účastníci platí vklad (sázku) nebo startovné, jehož návratnost není účastníkovi hry zaručena, přičemž počet účastníků není předem znám. Stejně tak není předem známá ani výše vsazených částek. Výše výhry se vypočítává podle podmínek stanovených herním plánem. Sázkové hry podle tohoto ustanovení nelze provozovat v mobilních hernách (kasinech). Tyto hry mohou být uskutečňovány buď jako stolní hry, kdy účastníci hry hrají proti sobě navzájem u hracích stolů (na základě povolení podle písmene i)), nebo prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (§ 2 písm. m));
- **lokální loterní systémy** (tzv. Triplexy), tj. sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného systému tvořeného řídicí jednotkou a třemi pevně fyzicky spojenými herními místy obsluhovanými sázejícími (další místa nelze přidávat). Tato technická zařízení slouží výhradně k realizaci válcových her, jejichž herní mechanismus tvoří nejméně tři otáčející se kotouče, na nichž jsou vyobrazeny různé symboly. Doplněny jsou o bonusovou hru. O výhře rozhoduje buď samostatné technické zařízení nebo jedno z herních míst. Pomocí lokálního loterního systému nelze provozovat hry dle písmen a), c), d), f), g), h), l) a m) bodu 1 loterního zákona (§ 2 písm. n)).

Existence skupiny zákonem výslovně nepojmenovaných her se odvozuje od ustanovení § 50 odst. 3 loterního zákona, v němž je Ministerstvu financí ČR dána pravomoc povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou upraveny v části první až čtvrté

loterního zákona za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové hry podrobně stanoveny. Ustanovení v části první až čtvrté loterního zákona se přitom použijí přiměřeně. Cílem této úpravy je zejména umožnit provozování zákonem dosud neupravených her, jež vznikly na základě technologického vývoje. Po přijetí zákona č. 300/2011 Sb. však většina her dříve spadajících do této skupiny patří nově mezi hry zákonem výslovně pojmenované (§ 2 písm. l), m) a n)), byť jsou stále povolovány podle § 50 odst. 3 loterního zákona.

Zmíněný druhý okruh pak tvoří spotřebitelské loterie upravené v § 1 odst. 5 loterního zákona, které nejsou na rozdíl od her v prvním okruhu pořádány s vidinou zisku z přijatých vkladů, ale představují prostředek k propagaci a zvýšení poptávky po jiné nabízené službě či produktu. Oproti „standardním“ hrám se na tyto hry nevztahuje žádné povolovací řízení a jejich provozování je podmíněno pouze splněním oznamovací povinnosti ze strany provozujícího subjektu (úprava této povinnosti se nenachází v loterním zákoně, ale v prováděcí vyhlášce Ministerstva financí ČR č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií). Druhým podstatným rozdílem je, že podmínkou účasti na spotřebitelské soutěži není zaplacení vkladu, ale zakoupení určitého zboží, služby či jiného produktu (případně uzavření smluvního vztahu s jejich poskytovatelem) nebo účast (lze i prostřednictvím jiné osoby) na propagační či reklamní akci poskytovatele anebo provozovatele.

4.2 Pojem provozování loterií a jiných podobných her

Pojem provozování loterií a jiných podobných her je v § 4 odst. 3 loterního zákona vymezen velice široce, kromě samotného provozování do něj spadá i „činnost směřující k uvedení loterií a jiných podobných her do provozu, včetně zprostředkovatelských, organizačních, finančních, technických a dalších služeb souvisejících se zajištěním provozu těchto her a jejich řádné ukončení a vyúčtování.“¹⁵ Zákon dále stanoví, že provozováním se rozumí též vykonávání všech dalších činností, které jsou provozovateli uloženy jinými právními předpisy, konkrétní právní předpisy však nejsou uvedeny (mimo jiné zřejmě půjde o zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Jinými slovy řečeno, zákon pod pojmem

¹⁵ § 4 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

provozování loterií a jiných podobných her rozumí veškerou činnost přímo související s provozováním her až do jeho ukončení a vyúčtování.

Z výše uvedeného je patrné, že loterní zákon provozování loterií a jiných podobných her přímo nespojuje s podnikáním. Dle J. Rajchla však nelze pojem „provozování loterií a jiných podobných her“ vykládat příliš široce, jelikož pak by se loterní zákon musel vztahovat na veškeré soukromoprávní vztahy hry. J. Rajchl za provozování hry dle loterního zákona považuje pouze veřejné provozování her, tedy provozování her, které je zaměřeno na anonymní adresáty (účastníky hry).¹⁶

¹⁶ Srov. RAJCHL, Jiří. Sázka a hra. Plzeň, 2010. Disertační práce. Západočeská univerzita, Fakulta právnická. Vedoucí práce Karel Eliáš. Str. 131-135.

5 Právní postavení obce a její organizační struktura

Obec je nejen sociologickou jednotkou tvořenou společenstvím osob na určitém území, ale i právní jednotkou, což je jejím podstatným rysem. V českém právním řádu je právní postavení obcí vymezeno zejména v hlavě sedmé Ústavy ČR a zákoně o obcích. Obec je základní územní samosprávný celek, který je společenstvím občanů a je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku (kraje). Obec je dále výslovně charakterizována jako veřejnoprávní korporace, která může mít vlastní majetek, hospodaří s ním podle vlastního rozpočtu, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Nositel veřejné moci v České republice tedy není pouze lid, ale též občané územních společenstev, jako nositelé samosprávné moci.¹⁷ Obec je tedy veřejná právnická osoba disponující veřejnou mocí nad každou fyzickou a právnickou osobou na svém území. Má ale i soukromoprávní subjektivitu, protože své veřejnoprávní úkoly plní nejen svěřenými pravomocemi, ale i nástroji práva soukromého (nevrchnostensky).

Obec jedná navenek, vykonává-li svou působnost prostřednictvím svých orgánů. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) výslovně nedefinuje pojem „orgán obce“, pouze vyjmenovává, který subjekt je za takový orgán považován a jaké „vlastnosti“ vykazuje. Orgánem obce dle zákona o obcích je zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise, byl-li jim svěřen výkon přenesené působnosti. Každá obec však nemusí mít s ohledem na počet obyvatel a rozsah přenesené působnosti všechny výše uvedené orgány.

5.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je jediným ústavně zakotveným orgánem obce. Členové tohoto jednokomorového kolegiálního orgánu jsou voleni občany obce na čtyři roky a to tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.¹⁸ Jedná se o orgán obce s nejvyšší legitimitou, jelikož je jako jediný volen přímo občany

¹⁷ FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky (základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR). 4. opravené a doplněné vydání. Brno: MU, 2003, str. 383. ISBN 80-210-3254-5.

¹⁸ Čl. 102 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

obce. K rozpuštění zastupitelstva může dojít na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR v případech stanovených zákonem o obcích.¹⁹

Zastupitelstvo obce, jakožto nejvyšší orgán obce, rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Podle § 84 zákona o obcích může zastupitelstvo v samostatné působnosti rozhodovat například ve věcech vydávání obecně závazných vyhlášek obce, vyhlášení místního referenda, schvalování rozpočtu, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek, rozhodování o založení nebo rušení právnických osob. Dále je zastupitelstvu obce v § 85 zákona o obcích v samostatné působnosti vyhrazeno rozhodování o některých majetkoprávních úkonech. Konkrétně se jedná například o nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce. Také si může vyhradit další pravomoci v rámci samostatné působnosti obce s výjimkou těch, které jsou dle zákona vymezeny radě. Do přenesené působnosti obce může zastupitelstvo zasahovat pouze tehdy, není-li v obci zřízena rada obce. Zastupitelstvu v takovém případě přísluší mimo jiné vydávání nařízení obce.

Zastupitelstvo vykonává svou působnost na veřejných zasedáních, která se schází dle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Zasedání svolává a zpravidla i řídí starosta. Usnášení schopné je tedy, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. K platnému přijetí usnesení, rozhodnutí nebo volbě je rovněž nutná nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva (v rozmezí od 5 do 55) je dle zákona o obcích přímo odvozen od počtu obyvatel dané obce k 1. lednu roku, v němž se konají volby.²⁰

Zákon o obcích zastupitelstvu obce také umožňuje, aby zřídilo své iniciativní a kontrolní orgány, kterými jsou výbory zastupitelstva. Výbory jsou odpovědné zastupitelstvu a plní úkoly, kterými je zastupitelstvo pověřeno. Výsledkem jejich činnosti jsou stanoviska a návrhy. Ze zákona je zastupitelstvo povinno zřídit finanční a kontrolní výbor, dále pak za stanovených podmínek také výbor pro národnostní menšiny.²¹

¹⁹ Viz. § 89 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 166-168. ISBN 978-80-7400-049-2.

²¹ Viz. § 117 a § 118 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

5.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti obce, přičemž při výkonu této působnosti je odpovědna zastupitelstvu obce. Vzhledem k jejímu postavení jí až na výjimky stanovené zákonem (např. vydává nařízení obce) nepřísluší rozhodovat v přenesené působnosti.

Rada obce je kolegiálním orgánem, jehož členy jsou starosta, místostarosta či místostarostové a další členové (radní), které volí zastupitelstvo obce z vlastních řad. Rada má minimálně 5 a maximálně 11 členů, musí však být splněna podmínka, že počet členů rady musí být lichý a nesmí přesáhnout jednu třetinu členů zastupitelstva obce. Funkce starosty a místostarosty obce je svázaná s jejich členstvím v radě obce. Rada obce se tedy dle ustanovení § 99 odst. 3 zákona o obcích nevolí v případech, kdy má zastupitelstvo obce méně než 15 členů. Vyjma těch záležitostí, jež jsou vyhrazeny zastupitelstvu, pak funkci rady zastává starosta.

Zasedání rady jsou na rozdíl od zasedání zastupitelstva neveřejná a schází se podle potřeby (obecně mnohem častěji než zastupitelstvo obce). Podmínky pro usnášení schopnost rady obce jsou obdobné jako u zastupitelstva obce.

Dle taxativního výčtu je radě obce vyhrazena pravomoc připravovat návrhy na jednání zastupitelstva, zabezpečování plnění jeho usnesení, zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, řešení otázek vnitřní organizace obecního úřadu, či ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti. Působnost rady obce je však stanovena nejen taxativním výčtem, ale též jakousi generální klauzulí. Touto generální klauzulí, jenž je obsažena v ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích, je radě obce svěřeno zabezpečení „rozhodování ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo.“²² Obecně lze tedy shrnout, že úkolem rady obce je především faktické naplňování usnesení zastupitelstva, rozhodování o vnitřním chodu obecního úřadu a rozhodování v dalších věcech svěřených výhradně radě.

Jako své iniciativní a kontrolní orgány může rada obce zřizovat komise. Konkrétní komise pak může fungovat též jako výkonný orgán, pokud jí starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřil výkon přenesené působnosti v určitých věcech. Obecně je tedy komise rady obce odpovědná ze své činnosti radě obce, ale ve

²² Viz. § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

věcech přenesené působnosti odpovídá starostovi, přičemž má postavení zvláštního orgánu obce.²³

5.3 Starosta obce

Starostu volí z vlastních řad zastupitelstvo obce, kterému je pak ze své činnosti odpovědný. Jeho stěžejním úkolem je zastupovat obec navenek, nemá však povahu statutárního orgánu právnické osoby. Starosta netvoří vůli obce, nýbrž pouze sděluje a projevuje vůli, kterou již dříve formuloval příslušný orgán obce a je tedy jakýmsi zprostředkovatelem mezi obcí a „okolím“.

Do jeho samostatné působnosti patří například svolávání a zpravidla i řízení zasedání zastupitelstva a rady obce, jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu se souhlasem ředitele krajského úřadu, plnění úkolů zaměstnavatele k zaměstnancům obce či zabezpečení výkonu přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. Významnou pravomocí pak je možnost pozastavit výkon usnesení rady obce, které shledá za nesprávné, a předložit jej zastupitelstvu k rozhodnutí na jeho nejbližším zasedání. Dále může řídit obecní policii, pokud je zastupitelstvem obce zřízena, to ale jen za předpokladu, že tím zastupitelstvo obce nepověří jinou osobu.

Jeho působnost je však do jisté míry limitována. Úkony vyžadující schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést pouze po jejich předchozím schválení zastupitelstvem či radou obce, jinak jsou absolutně neplatné.²⁴

Pokud jde o přenesenou působnost, stojí starosta v čele obecního úřadu, z čehož plyne nadřazenost jeho postavení jak vůči zaměstnancům úřadu, tak místostarostovi.

5.4 Obecní úřad

Obecní úřad je povinným orgánem obce administrativního typu. Personálně je obecní úřad tvořen starostou, místostarosty (může být jen jeden), tajemníkem obecního úřadu (pokud je tato funkce zřízena) a zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu (ti jsou rozděleni mezi odbory a oddělení, o jejichž členění rozhoduje rada obce). Obecní úřad je orgán monokratického typu. V jeho čele je starosta, funkce tajemníka se zřizuje jen někdy, povinně v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 168-169. ISBN 978-80-7400-049-2.

²⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 169-170. ISBN 978-80-7400-049-2.

působností. Tajemníka jmenuje i odvolává starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu.

V oblasti samostatné působnosti obce se obecní úřad zabývá úkoly, jež mu byly uloženy radou či zastupitelstvem obce, a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Kromě toho zastává obecní úřad pozici nepřímého vykonavatele státní správy, přičemž vykonává veškerou přenesenou působnost obce, pokud není svěřena jinému orgánu. Působnost tajemníka obecního úřadu se odvíjí od působnosti obecního úřadu, a to jak v případě působnosti přenesené, tak samostatné.

5.5 Zvláštní orgány obce

Zákon o obcích předpokládá existenci těchto tzv. zvláštních orgánů obce již ve svém § 5. Jsou zřizovány starostou obce a financovány z obecního rozpočtu za účelem výkonu přenesené působnosti, a to v případech stanovených zvláštním zákonem. Jednotlivé členy tohoto orgánu, který může být kolektivní či jednočlenný, jmenuje i odvolává starosta. Typickým příkladem zvláštního orgánu obce je přestupková komise, jejíž vznik je předpokládán zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“).²⁵

Mezi zvláštní orgány obce patří též zastupitelstvem fakultativně zřizovaná obecní policie, jejíž právní úprava se nachází v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“).

²⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 170. ISBN 978-80-7400-049-2.

6 Působnost obcí

Pojem působnost můžeme obecně vymezit jako okruh určitých společenských vztahů na určitém území, vůči určitému okruhu osob a v určitém čase, ve kterých obce v rámci veřejné správy vykonávají svou pravomoc, jenž je právním řádem vymezena. Jelikož zákonem přiznaná působnost není pouze právem, ale též povinností, lze ji definovat také jako souhrn práv a povinností stanovených právním řádem obcím k plnění jejich úkolů. Dle výše zmíněného tedy můžeme působnost dělit na věcnou, místní, osobní a časovou. Stěžejní však je členění věcné působnosti na samostatnou a přenesenou.²⁶

Územní působnost obcí není celostátní, nýbrž je v zásadě omezena jejich územními hranicemi. Zákon však může stanovit, kdy může dojít k rozšíření územní působnosti mimo vlastní území samosprávného celku. Typickým příkladem může být výkon státní správy obcí s pověřeným úřadem či obcí s rozšířenou působností. Územní působnost má však význam pouze při výkonu činnosti, kterou obec realizuje prostředky veřejného práva. Při výkonu soukromoprávní činnosti nejsou obce jako právnické osoby svým územím z povahy věci jakkoli omezeny.

Z hlediska osobní působnosti se rozlišuje, zda do působnosti obce spadají všechny či pouze některé osoby. Zde hraje roli především členění osob na fyzické a právnické, případně cizí státní příslušníky, občany obce, občany ČR atd.

Časové omezení působnosti obcí se obvykle neuplatňuje. Teoreticky by se jednalo o případy, kdy by zákon omezil výkon dané působnosti pouze na určitou dobu.

Věcná působnost určuje společenské vztahy, které mají obce právo a povinnost spravovat. Dle rozsahu se věcná působnost dělí na obecnou a dílčí, mnohem významnější je však členění na působnost samostatnou (samosprávu) a přenesenou (státní správu). Přesné rozlišení toho, co patří do samostatné a co do přenesené působnosti, není jen teoretickou otázkou, ale má i zásadní praktické důsledky. V první řadě se liší úprava jejich právních podmínek. V druhé řadě má toto rozlišení význam pro určení funkčně příslušného orgánu na úrovni obce. Zjednodušeně lze říci, že na úrovni obce je výkon samostatné působnosti záležitostí volených orgánů (zastupitelstva, rady a starosty) a výkon přenesené působnosti je primárně úkolem obecního úřadu. V rámci samostatné působnosti vydávají zastupitelstva obcí obecně závazné vyhlášky,

²⁶ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, str. 122. ISBN 978-80-7201-665-5.

v přenesené pak rady obce vydávají nařízení. V obou případech se jedná o veřejnou správu, ale zatímco samostatnou působnost vykonává obec vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, přenesenou vykonávají její orgány jménem státu a na jeho odpovědnost. Především z těchto důvodů je důležité určit hranici mezi samostatnou a přenesenou působností.²⁷

6.1 Samostatná působnost obcí

Prostřednictvím samostatné působnosti realizuje obec své ústavou zaručené právo na samosprávu. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Právo na spravování vlastních záležitostí však není neomezené a jeho uplatňování se vždy musí pohybovat v mezích vytyčených zákonodárcem.

Demonstrativní výčet nalezneme v zákoně o obcích, jehož ustanovení jsou tak široká, že umožňují do samostatné působnosti obcí zařadit značný okruh činností sloužících k zabezpečení hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje, zdravého životního prostředí a ochraně veřejného pořádku. Užití demonstrativního výčtu je zde zcela opodstatněné, jelikož pojem „zájem obce a občanů obce“ se s časem neustále vyvíjí.²⁸

Řadu dalších působností pak mohou stanovit i zvláštní zákony. To však pouze za předpokladu, že se nejedná o působnost přenesenou nebo záležitosti výslovně svěřené do působnosti kraje či státu. Zároveň platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, tak jde vždy o samostatnou působnost. Samostatnou působnost obcí tedy nelze stanovit taxativním výčtem. Co se týče jejího rozsahu jsou si obce víceméně rovny (výjimkou je například hlavní město Praha, které má navíc samostatnou působnost kraje).

Lze se též setkat s rozlišováním úkolů v samostatné působnosti obce na fakultativní (dobrovolné) a obligatorní (povinné). U početnějších fakultativních úkolů zákonodárce ponechal obcím možnost volby, zda budou či nebudou určité záležitosti spravovat (například zda vydají obecně závaznou vyhlášku regulující loterie a jiné podobné hry). Výkon fakultativních úkolů je tedy právem, nikoliv povinností. Opakem

²⁷ VEDRAL, Josef. Je přenesenou působností opravdu jen to, o čem zákon stanoví, že jí je? ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI [software]. stav k 19.2.2012 do částky 20/2012 Sb. a 9/2012 Sb.m.s. [cit. 29. 2. 2012].

²⁸ KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde, 2008, str. 71. ISBN 978-80-7201-690-7.

jsou obligatorní úkoly, které jsou obce povinny plnit (povinnost obcí zřídit kontrolní a finanční výbor), tyto úkoly jsou projevem zvýšeného zájmu zákonodárce na správě určitých záležitostí.²⁹

Obce se při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí jen zákony. V ostatních případech výkonu samostatné působnosti se řídí nejen zákony, ale též obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Interní předpisy krajů a ústředních orgánů státní správy tak mají pouze doporučující charakter a obce jimi nejsou nijak vázány. Při správním rozhodování jsou orgány obce v konkrétních případech navíc vázány právním názorem orgánů rozhodujících o opravných prostředcích.

Výkon samostatné působnosti je subjektivním právem obce, do kterého smí stát zasahovat, pouze je-li to nutné k ochraně zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Prostředky právní ochrany proti nezákonným zásahům státu poskytuje především správní a ústavní soudnictví. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí přísluší Ministerstvu vnitra ČR, který spočívá v zajištění zákonnosti (resp. souladu se zákonem) obecně závazných vyhlášek obcí, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí vydaných v jejich samostatné působnosti.

6.2 Přenesená působnost obcí

Přenesenou působnost obcí lze chápat jako zvláštní druh dekoncentrace státní správy, která je speciálními zákony v různém rozsahu obcím svěřena. Tato delegace má oporu v Ústavě, která umožňuje, aby byl výkon státní správy svěřen orgánům samosprávy, pokud tak stanoví zákon.

Při vydávání nařízení obce a rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, se musí obecní orgány řídit právním řádem. V ostatních případech výkonu přenesené působnosti je závazný nejen právní řád, ale též usnesení vlády, směrnice ústředních orgánů státní správy a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Na rozdíl od samostatné působnosti, jejíž rozsah je u všech obcí zásadně stejný, se rozsah přenesené působnosti u jednotlivých druhů obcí výrazně liší. Podle míry přenesení státní správy rozlišujeme zejména obce s obecními úřady, obce s pověřenými

²⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 161. ISBN 978-80-7400-049-2.

obecními úřady a obce s rozšířenou působností (další skupiny obcí dle přenesené působnosti mohou tvořit například obce s matričním úřadem, či obce se stavebním úřadem).³⁰

Zatímco náklady na výkon samostatné působnosti nesou obce samy, na výkon přenesené působnosti jim stát poskytuje finanční příspěvek ze státního rozpočtu. Výše příspěvku je určena zákonem o státním rozpočtu (např. zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012) a může být určen jak rozsahem přenesených úkolů, tak účelem, na který je určen. Stále však jde pouze o příspěvek, který plně nehradí náklady obcí spojené s výkonem státní správy.

Dozor nad výkonem přenesené působnosti vykonávají krajské úřady, přičemž nespočívá pouze v zajištění souladu výkonu této působnosti se zákonem, ale rovněž i s jinými (podzákonnými) právními předpisy.

6.3 Působnost obcí v oblasti loterií a jiných podobných her

Tato kapitola obecně seznamuje s jednotlivými druhy činností, které obec vykonává v rámci své samostatné a přenesené působnosti v oblasti loterií a jiných podobných her, blíže je však nespecifikuje, jelikož to bude náplní následujících kapitol.

6.3.1 Samostatná působnost obcí v oblasti loterií a jiných podobných her

Nejvýraznější složkou samostatné působnosti obcí v oblasti loterií a jiných podobných her je normotvorná činnost zastupitelstev obcí, tedy vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, které významnou měrou dotvářejí systém pramenů herního práva. V současné době jsou obce zmocněny k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí dopadajících na provozování loterií a jiných podobných her v loterním zákoně a v zákoně o obcích.

Loterní zákon obsahuje zmocnění v § 50 odst. 4. Jedná se o obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m), n) a § 50 odst. 3.

Druhé zmocnění obsahuje v § 10 písm. a) zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Ten obce zmocňuje k vydávání obecně závazných vyhlášek, jež nejsou určeny

³⁰ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, str. 149. ISBN 978-80-7201-665-5.

primárně k regulaci provozování loterií a jiných podobných her, nýbrž k zabezpečení záležitostí veřejného pořádku.

Právní řád ČR umožňoval obcím do 31. prosince 2011 vydávat i jiné druhy obecně závazných vyhlášek dopadajících výhradně na oblast provozování VHP. Například znění § 17 odst. 11 loterního zákona platné do 31. prosince 2011 umožňovalo obcím stanovit obecně závaznou vyhláškou okruh vzdálenosti do 100 metrů od škol, nemocnic, budov státních orgánů a jiných podobných budov či zařízení, v němž nesmělo být povoleno provozování výherních hracích přístrojů. Další zmocnění, které již platný právní řád od 1. ledna 2012 neobsahuje se nacházelo v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, na jehož základě mohly obce vedle jiných místních poplatků také stanovit a vybírat poplatek za provozovaný VHP nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu.

Do samostatné působnosti obcí v oblasti loterií a jiných podobných her patří i kontrola dodržování výše uvedených obecně závazných vyhlášek a navazující správní trestání osob, jež porušily povinnost, která jim byla vyhláškou uložena.

Mimo to do samostatné působnosti obcí patří též účast na správním řízení, v němž Ministerstvo financí ČR rozhoduje o vydání povolení k provozování her dle § 2 písm. g), i), j), l) a n) loterního zákona v jejím územním obvodu a s tím spojená možnost obcí v tomto řízení vyjádřit své stanovisko.

6.3.2 Přenesená působnost obcí v oblasti loterií a jiných podobných her

Přenesenou působnost obcí v oblasti loterií a jiných podobných her vykonávají obecní úřady, v hlavním městě Praze úřady městských částí a v územně členěných statutárních městech úřady městských částí či městských obvodů. To vyplývá z § 48 loterního zákona, podle kterého jsou okruhy působnosti svěřené obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo úřadu městského obvodu dle tohoto zákona vždy výkonem přenesené působnosti.

Jejich primární činností je vydávání správních aktů, konkrétně správních rozhodnutí základajících oprávnění k provozování VHP, tombol s herní jistinou do 50 tisíc Kč a věcných loterií s herní jistinou do 200 tisíc Kč. V průběhu provozování vydávají též rozhodnutí o změně či doplnění vydaného povolení. V taxativních případech vydávají souhlas k uvolnění složené jistoty.

Jejich sekundární činností je správní dozor - státní dozor nad dodržováním loterního zákona provozovateli loterií. S tím souvisí i vydávání rozhodnutí o opatřeních k nápravě a ukládání sankcí za správní delikty.

Poslední činností jenž správní orgány vykonávají jsou tzv. jiné, neboli právně nezavazující úkony spočívající ve vedení evidence vydaných povolení, vydaných identifikačních známek VHP, přijatých vyúčtování provozu jednotlivých VHP atd.

Výše uvedené rozdělení na samostatnou a přenesenou působnost však není vždy zcela zřejmé, jelikož loterní zákon nejméně ve dvou případech vytváří pochybnosti o tom, o jakou působnost se skutečně jedná. Tyto výkladové potíže způsobuje zákon zejména v oblasti povolování loterií a tombol (§ 6 odst. 4) a výkonu státního dozoru (§ 46 odst. 1 písm. a).

V prvním případě není zřejmé, do jaké působnosti spadá pravomoc rozhodovat o tom, že provozovatel bude při provozování tomboly zproštěn některých zákonem stanovených podmínek (blíže v podkapitole č. 8.4.2). Problematické je to, že zde zákon nemluví jako v ostatních případech o obecním úřadu, nýbrž o obci, tudíž by dle § 8 zákona o obcích mělo jít o samostatnou působnost. J. Rajchl ve své disertační práci uvádí, že rozhodování v samostatné působnosti by zde zcela vybočovalo z logiky právní úpravy veřejné správy v oblasti loterií a jiných podobných her, jelikož ta je pokud jde o aplikaci práva koncipována výhradně jako státní správa, přičemž chybí jakékoliv rozumné důvody, proč by tomu mělo být v případě tombol jinak. Nelze než souhlasit s názorem J. Rajchla, že ustanovení § 6 odst. 4 loterního zákona nelze považovat za úpravu působnosti správních orgánů, ale pouze jako úpravu způsobu rozhodování u povolovacích orgánů vyjmenovaných v prvním odstavci tohoto paragrafu.³¹

Další obdobnou nepřesnost obsahuje ustanovení § 46 odst. 1 písm. a), v němž loterní zákon označuje obec za orgán státního dozoru v případech, kdy vydává povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Leč obec je územní samosprávný celek, rozhodně to není orgán, natož státní. Navíc označení státní dozor jen zdůrazňuje skutečnost, že se jedná o státní správu, jejíž výkon byl v tomto případě delegován na nepřímého vykonavatele, a musí tedy jít o přenesenou působnost. Mimo to i zmíněné povolování je uskutečňováno obcí v přenesené působnosti. Tudíž je třeba odmítnout výklad, podle kterého by státní dozor měla vykonávat obec jako svou samostatnou

³¹ RAJCHL, Jiří. Sázka a hra. Plzeň, 2010. Disertační práce. Západočeská univerzita, Fakulta právnická. Vedoucí práce Karel Eliáš. Str. 169-170.

působnost. Za orgán státního dozoru podle § 46 odst. 1 písm. a) loterního zákona je tak zřejmě nutné považovat obecní úřad, i když tak loterní zákon výslovně nestanovil.³²

³² Srov. RAJCHL, Jiří. Sázka a hra. Plzeň, 2010. Disertační práce. Západočeská univerzita, Fakulta právnická. Vedoucí práce Karel Eliáš. Str. 178.

7 Obecně závazné vyhlášky

Obecně závazné vyhlášky jsou právním předpisem (normativním právním aktem), jenž je součástí právního řádu České republiky. Především jsou však výrazem ústavně zaručené autonomie územně samosprávných celků, což znamená, že jsou vydávány v samostatné působnosti. Obecně závazné vyhlášky nemohou upravovat věci, jenž jsou svěřeny výlučně zákonu, a nesmějí být v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly.

Oprávnění obce k vydávání obecně závazných vyhlášek je primárně zakotveno v čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou zastupitelstva územních samosprávných celků vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti. Obecně závazné vyhlášky mají povahu originárních (původní) právních předpisů, k jejichž vydávání zastupitelstva obcí v rozsahu své působnosti nepotřebují žádné další zákonné zmocnění (na rozdíl od nařízení vydávaných v přenesené působnosti). To platí i tehdy, jsou-li jimi ukládány povinnosti, jelikož podle Ústavního soudu pojmově neexistuje právní předpis, jenž by právní povinnosti neukládal.³³

Zastupitelstva jsou tedy při vydávání obecně závazných vyhlášek věcně omezeny pouze rozsahem své působnosti. Jejíž rozsah je stanoven v ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, ze kterého vyplývá, že obec je při vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci své samostatné působnosti limitována jen mezemi stanovenými zákonem. Toto zákonné vymezení nalezneme v § 10 zákona o obcích (blíže v podkapitole č. 7.1.2).

Obecně závazné vyhlášky musí obsahovat výlučně obecnou úpravu, tj. úpravu chování druhově, nikoliv individuálně určených adresátů. Nelze však bez dalšího říci, že nesmí obsahovat úpravu záležitostí, které jsou již upraveny zákonem. Pro posouzení, zda je či není obecně závazná vyhláška *contra legem* se zákonem je důležitá identifikace předmětu a cíle konkrétní úpravy. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že obecně závazná vyhláška může mít předmět úpravy shodný se zákonem, pokud je z textu obou předpisů zřejmé, že se liší jejich cíle.³⁴

³³ Viz. nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl.ÚS 28/09.

³⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 75-77. ISBN 978-80-7400-049-2.

7.1 Regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami

Z územních samosprávných celků jsou to pouze obce, kdo může vydávat právní předpisy v oblasti loterií a jiných podobných her. Kraje tuto pravomoc nemají.

Obce jsou k vydávání takových právních předpisů, obecně závazných vyhlášek, zmocněni celkem na dvou místech českého právního řádu. Primárně je k regulaci loterií a jiných podobných her obcemi určeno zmocnění obsažené v § 50 odst. 4 loterního zákona. Druhé zmocnění, jehož cílem však není v první řadě obcím umožnit regulaci hazardních her na svém území, nýbrž zajištění veřejného pořádku, můžeme nalézt v § 10 písm. a) zákona o obcích.

Obě tato zmocnění dávají obcím právo, nikoli povinnost obecně závaznou vyhlášku vydat. Obce tedy mají možnost volby, zda se rozhodnou omezit provozování hazardních her na svém území a minimalizovat tak negativní společenské jevy tradičně tuto činnost doprovázející (rušení nočního klidu, nárůst kriminality), či upřednostní fiskální hledisko (příjmy plynoucí do rozpočtu obcí v souvislosti s provozováním loterií a jiných podobných her mnohdy dosahují ročně milionových částek). Především v důsledku nově nastolené politiky zpoplatnění loterií a jiných podobných her a požadavky na zabezpečení veřejného pořádku lze u obcí sledovat snahu o maximální regulaci/omezení „hazardu“ na svém území.

7.1.1 Regulace loterií a jiných podobných her podle loterního zákona

Loterní zákon zmocňuje obec k vydání obecně závazných vyhlášek v § 50 odst. 4. Toto zmocnění poskytuje obcím celkem tři možná řešení regulace sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 (pro zjednodušení již nebude v této podkapitole č. 7.1.1 dále uváděn výčet konkrétních her, na které toto zmocnění dopadá). Obecně závazně závazné vyhlášky obcí vydané na základě tohoto zmocnění mohou mít formu:

- 1) pozitivního vymezení - stanovit vyhláškou, na kterých místech a v jakém čase je provozování uvedených druhů her na území obce povoleno;
- 2) negativního vymezení - stanovit vyhláškou, na kterých místech a v jakém čase je provozování uvedených druhů her na území obce zakázáno;
- 3) úplného zákazu provozování uvedených druhů her na celém území obce.

Jde o velice silnou pravomoc, která dokáže značnou měrou negativně ovlivnit činnost provozovatelů na území obce, jenž takovou vyhlášku vydá. Využit tuto pravomoc přitom může obec kdykoliv podle své vlastní úvahy, jelikož vydání vyhlášky na základě tohoto zmocnění není ničím podmíněno, tedy ani povinností jej odůvodnit veřejným zájmem či ochranou veřejného pořádku.

Síla zmocnění v ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona, co by nástroje regulace loterií a jiných podobných her, je však výrazně oslabena existencí přechodného ustanovení Čl. II, bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., které odkládá účinnost tohoto zmocnění vzhledem k některým druhům již povolených her do 1. ledna 2015 (konkrétně jsou to hry podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona).

Přestože se v poslední době stále více obcí uchyluje k absolutnímu zákazu, většina doposud platných vyhlášek podle § 50 odst. 4 omezuje provozování loterií a jiných podobných her na území obce pouze částečně formou stanovení míst, na kterých se provozování her povoluje. Obce přitom však často zapoměly, že jsou vázány nejen zákonem, ale také obecnými principy práva, mezi něž patří i princip rovnosti (tento princip sice není v psaném právu v obecné formulaci výslovně obsažen, ale byl judikován).³⁵

Většina obcí se totiž při tvorbě vyhlášky podle zmocnění v § 50 odst. 4 loterního zákona postavila značně specifickým způsobem na což upozorňuje i J. Rajchl ve své disertační práci. Ve vyhláškách stanovily, že provozování konkrétních her je povoleno pouze v budovách uvedených v příloze obecně závazné vyhlášky. Tato příloha pak obsahovala seznam konkrétních budov identifikovaných číslem popisným (v nichž již byly loterie a jiné podobné hry provozovány), čímž provozování uvedených her de facto zakázaly na naprosté většině svého území a zavedly tzv. stop stav. Takový přístup k vymezení budov však má přímou a zcela nevyvratitelnou vazbu ke konkrétním osobám jednotlivých provozovatelů ve vyjmenovaných místech, byť nejsou jmenovitě uvedeni.

Jak již bylo řečeno, loterní zákon pro vydání obecně závazné vyhlášky podle § 50 odst. 4 nestanoví bližší podmínky, přesto ale nemůže být uvážení obcí neomezené. Je sice přípustné, aby právní normy obsažené v právním předpisu upravovaly práva a povinnosti velmi úzkého okruhu osob (případně i jediného adresáta), tento okruh však musí být vždy vymezen obecně (normy musí dopadat na neurčitý okruh adresátů).

³⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 62. ISBN 978-80-7400-049-2.

Ve zmíněných případech ale povinnost obecného vymezení nelze ve většině případů považovat za dodrženu a dochází tak k neodůvodněné nerovnosti. Takovýto specifický druh vyhlášky v praxi ničí konstrukci povolovacího režimu, poněvadž povolení k provozování loterií a jiných podobných her může být na jejím základě vydáno pouze konkrétním adresátům. Ad absurdum tak může docházet k případům, kdy v konkrétní budově nebude provozování loterií a jiných podobných her povoleno, zatímco ve všech bezprostředně sousedících budovách již ano.³⁶

Dochází tak k obcházení legislativní konstrukce obsažené v loterním zákoně a z právního nároku se stává výsada. Z materiálního hlediska pak je tento specifický druh vyhlášek spíše individuálním právním aktem, rozhodnutím o právech a povinnostech konkrétních provozovatelů.³⁷ V takovém způsobu realizace zmocnění v § 50 odst. 4 loterního zákona je možné spatřovat zneužití zákonem vymezené věcně samostatné působnosti.

V souladu s principem obecnosti lze za nejvhodnější způsob částečné regulace považovat určení zón (městské části, jednotlivé ulice, skupiny ulic, okruhy kolem určitých budov či zařízení apod.), ve kterých je/není provozování loterií a jiných podobných her povoleno.

Ústavní soud se k této otázce však vyjádřil v tom smyslu, že je nepřipustné vztahovat na obecně závazné vyhlášky, jenž regulují lidskou činnost a její důsledky v obcích podle potřeby vyplývající z místních poměrů, požadavek obecnosti ve stejné míře, jako je kladen na normy zákonné. Stále však platí, že „regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti musí být jednoznačně ospravedlnitelná a nesmí být výrazem libovůle.“³⁸

7.1.2 Regulace loterií a jiných podobných her podle zákona o obcích

Zákon o obcích v ustanovení § 10 vymezuje celkem 3 věcné oblasti (mimo zmocnění obsažená ve zvláštních zákonech), k jejichž regulaci jsou obce oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky, aniž by k tomu potřebovaly další zákonné zmocnění. Obec tak může ve vyhlášce stanovit povinnosti:

³⁶ RAJCHL, Jiří. Sázka a hra. Plzeň, 2010. Disertační práce. Západočeská univerzita, Fakulta právnická. Vedoucí práce Karel Eliáš. Str. 64-65.

³⁷ KOSTRUHOVÁ, Marie. Vyrozumění o výsledcích posouzení obecně závazné vyhlášky č. 4/2011, o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních hracích přístrojů povoleno. 19. srpna 2011 [cit. 2. 3. 2012], str. 3-9. Dostupné z: <http://www.mupisek.cz/>

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10.

- 1) „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 (§ 10 písm. a));
- 2) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku (§ 10 písm. b));
- 3) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí a veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (§ 10 písm. c)).“³⁹

Obecně lze tedy shrnout, že obce mohou adresátům svých obecně závazných vyhlášek uložit povinnosti směřující k zajištění veřejného pořádku. V právní řádu ČR však není pojem „veřejný pořádek“ nikde legálně definován (právně neurčitý pojem, viz. podkapitola č. 8.3). Z. Dvořáček vymezil veřejný pořádek „jako souhrn společenských vztahů, rozvíjejí se a zanikají na místech veřejných a veřejnosti přístupných, které jsou upravené právními i neprávními normami, jejichž zachování je významné pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti.“⁴⁰

Regulace hazardních her podle zákona o obcích je „novinkou“, s kterou přišly Františkovy Lázně v únoru roku 2010, když přijaly obecně závaznou vyhlášku na základě ustanovení § 10, písm. a) zákona o obcích.⁴¹ Tuto vyhlášku město vydalo jako reakci na určitý věcný nesoulad právní úpravy (loterního zákona) v oblasti loterií a jiných podobných her. Obce sice mohly regulovat provozování VHP na svém území, ale již jim nebylo umožněno podílet se na povolování jiných herních zařízení. Regulované VHP tak byly tradičně nahrazeny IVT (povolenými Ministerstvem financí ČR), které sice nejsou VHP, ale jejich smysl je stejný a účastník hry často ani není schopen poznat rozdíl mezi jednotlivými hrami.

³⁹ § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ DVOŘÁČEK, Zdeněk. Právní základy veřejného pořádku. Vybrané kapitoly. Praha: Armex Publishing, 2004, str. 6. ISBN 80-7251-074-6.

⁴¹ HOLLAN, Matěj. Jak ve Vaší obci regulovat hazard. 23. listopadu 2011 [cit. 11.3.2012]. Dostupné z: <http://www.osbrneni.cz/>

Z komparace ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona je patrné, že se obsahově z velké části překrývají. Zásadní rozdíl ale spočívá v tom, že vyhlášky podle zákona o obcích musí být náležitě odůvodněny veřejným zájmem. V souvislosti s tím Ústavní soud konstatoval, že loterie a jiné podobné hry (často označované jako hazardní) mohou mít negativní dopad na jednotlivce, jejich blízké a ve svém důsledku i širší okolí, přičemž fenomén patologického gamblerství se v současné době vyskytuje stále častěji, navíc je tradičně doprovázen i dalšími společensky škodlivými aktivitami. Loterie a jiné podobné hry tedy bezesporu představují reálné ohrožení veřejného pořádku a soužití v obci. Regulace loterií a jiných podobných her vyhláškou podle § 10 písm. a) zákona o obcích je tudíž zcela legitimní.⁴²

Z výše uvedeného plyne, že je z pohledu obcí nanejvýš logické na svém území regulovat loterie a jiné podobné hry obecně závaznou vyhláškou vydanou na základě zmocnění v § 10 písm. a) zákona o obcích, jelikož se na ní na rozdíl od vyhlášky podle § 50 odst. 4 loterního zákona nevztahuje přechodné ustanovení Čl. II, bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Vyhláška podle § 10 písm. a) zákona o obcích tak má negativní dopad především na provozovatele interaktivních videoloterních terminálů.

Závěrem je vhodné dodat, že kontroverzní vymezení míst (seznam konkrétních budov identifikovaných číslem popisným), na nichž je provozování loterií a jiných podobných her povoleno, je typickým rysem i těchto vyhlášek.

7.1.3 Regulace podle loterního zákona do 31. prosince 2011

Regulace podle § 50 odst. 4

Dle znění § 50 odst. 4 loterního zákona platného do konce roku 2011 mohly obce obecně závaznou vyhláškou stanovit, že „VHP 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.“⁴³ Jak je na první pohled patrné, zásadní rozdíl v porovnání s aktuálním zněním ustanovení § 50 odst. 4 spočíval v rozsahu her, jenž bylo možné takovou vyhláškou regulovat.

Dlouholeté spory mezi obcemi a Ministerstvem financí se pak vedly o to, zda se tyto vyhlášky vztahují také na IVT či nikoliv. IVT sice spadaly pod širší vymezení ustanovení

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10.

⁴³ § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. prosince 2011.

§ 2 písm. e), ale již se nevešly do užší definice VHP obsažené v § 17 odst. 1 loterního zákona (blíže k obsahu § 2 písm. e) a § 17 odst. 1 v podkapitole č. 4.1). Pro srozumitelnost je nutné dodat, že do 31. prosince 2011 nebyly IVT vymezeny v § 2 písm. l) loterního zákona jako samostatný druh sázkové hry.

Důležitá zde byla především skutečnost, že pro samotného účastníka hry je rozdíl mezi VHP a IVT téměř nerozeznatelný. IVT jsou přitom díky možnosti vyšších sázek mnohonásobně nebezpečnější než VHP. Nejvyšší vsazená částka na jednu hru na VHP může činit pouze 2 Kč, 5 Kč pokud jsou umístěny v hernách a 50 Kč, jsou-li v kasinech. Naproti tomu je u IVTV výše sázky neomezená. Ve srovnání s VHP tak IVT umožňují ve velice krátkém čase vsadit (prohrát) mnohonásobně vyšší finanční částky, v důsledku čehož jsou s jejich provozováním spojeny i mnohem vážnější a četnější společenská rizika, která v největší míře dopadají právě na obce.⁴⁴

Hlavním argumentem proti zařazení IVT pod pojem VHP pak bylo jejich technické řešení vylučující samostatnost jednotlivých IVT (základním znakem VHP je samostatnost, viz. podkapitola č. 4.1). Tento názor vyjádřilo MF ve svém stanovisku ze dne 11. ledna 2010, podle kterého není IVT samostatným zařízením, nýbrž částí elektronického systému, který je složen z centrální řídicí jednotky, místní kontrolní jednotky a neomezeného počtu koncových zařízení (IVT), přičemž celý tento systém tvoří jeden funkčně nedělitelný celek. V praxi to znamená, že samotný herní proces neprobíhá v koncovém zařízení (IVT), ale v centrální řídicí jednotce, se kterou je IVT permanentně spojen prostřednictvím internetové sítě. Každý jeden IVT tedy slouží pouze jako ovládací a zobrazovací zařízení, přičemž veškeré herní procesy jsou zpracovávány centrální řídicí jednotkou, v níž se nachází i veškerá potřebná data.⁴⁵

Při posuzování zda IVT spadají pod pojem VHP došel systematickým výkladem Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011 k názoru, že loterní zákon je tvořen dvěma strukturními částmi. První se skládá z úvodních a závěrečných ustanovení, které obsahují definice obecných pojmů herního práva a úpravu všech typů loterií a jiných podobných her. Druhá je tvořena zvláštními částmi, které upravují především jednotlivé výslovně uvedené druhy loterií a jiných podobných her. Na základě tohoto systematického členění Ústavní soud dovodil, že pro aplikaci zmocnění v § 50 odst. 4 se

⁴⁴ NOVOTNÝ, Josef. Studie hazardních her v České republice a navrhované změny. Květen 2008 [cit. 11.2.2012], str. 6. Dostupné z: <http://www.stophazardu.cz/>

⁴⁵ KORYNTA, Karel. Stanovisko Ministerstva financí ČR k vyhlášce města Chrastavy. 11. ledna 2010 [cit. 11.3.2012], str. 1-2. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>

uplatní širší vymezení VHP obsažené v ustanovení § 2 písm. e) nezávisle na užší definici v § 17 odst. 1 loterního zákona. Ústavní soud tedy rozhodl, že obecně závazné vyhlášky obcí vydané na základě zmocnění obsaženém v § 50 odst. 4 vydané do 31. prosince 2011 se vztahují kromě VHP též na IVT („právním“ osudem obecně závazných vyhlášek vydaných na základě zrušeného zmocnění se tato podkapitola věnuje v rámci její další části).⁴⁶

Z dnešního pohledu však tento náleží již nemá většího významu, jelikož byl prolomen novelizací loterního zákona, jenž s účinností od 1. ledna 2012 mimo jiné definovala IVT jako „nedílnou součást“ sázkové hry podle § 2 písm. l) loterního zákona.

Regulace podle § 17 odst. 11

Loterní zákon v § 17 odst. 11 ve znění účinném do 31. prosince 2011 zakazoval povolit provozování VHP ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Obce pak byly zmocněny tento zákaz rozšířit až na okruh do vzdálenosti 100 m od těchto budov.

V minulosti se soud několikrát zabýval výkladem neurčitého pojmu „sousedství“, který nebyl zákonem blíže vymezen. Nebylo jasné, kde sousedství začíná a kde končí. Dále byl spor o to, komu tato vyhláška slouží, zda provozovatelům či občanům obce. Pokud občanům, znamenalo by to, že obec může vyhláškou okruh sousedství rozšířit až do vzdálenosti 100 metrů od uvedených budov. V opačném případě by vyhláška umožňovala naopak plochu sousedství pouze zmenšit. Nešťastně byl vymezen také okruh objektů, kterých se negativní vymezení týkalo, jelikož v první větě § 17 odst. 11 se o budovách nemluvilo, ve druhé již ano. Bylo například sporné, zda se zákaz provozování VHP vztahoval i na sousedství školních hřišť. Těmto otázkám se však tato práce nebude blíže věnovat, jelikož by to bylo vzhledem k platné právní úpravě zcela bezpředmětné. Případné zájemce o tuto problematiku pak lze odkázat především na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. ledna 2000, sp. zn. 22 Ca 123/99-18, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2009, sp. zn. 9 Afs 79/2008-101, či článek J. Rajchla o obecně závazných vyhláškách obcí a výherních hracích přístrojích.⁴⁷

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

⁴⁷ RAJCHL, Jiří. Obecně závazné vyhlášky obcí o výherních hracích přístrojích. Správní právo. 2010, 4, str. 218-228. ISSN 0139-6005.

Za zmínku stojí, že vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění se ani po přelomovém nálezu Ústavního soudu o obecně závazné vyhlášce města Chrastavy⁴⁸ nevztahovaly též na IVT, ale stále jen na VHP. Tento závěr vyplývá ze skutečnosti, že § 17, v němž bylo zmocnění obsaženo, se nachází v části druhé „Výherní hrací přístroje“, nikoliv v části „Úvodní ustanovení“ či „Ustanovení společná, přechodná a závěrečná“ a legální definice VHP obsažená v § 2 písm. e) loterního zákona se na něj tak ze systematického hlediska nevztahovala.

Zmocnění v ustanovení § 17. odst. 11 loterního zákona bylo zrušeno zákonem č. 300/2011 Sb., jelikož se z důvodu své malé efektivity v praxi neosvědčilo a obce jej využívaly jen sporadicky. Zmocnění tedy bylo zrušeno, nelze však dojít k obecnému závěru, že existující obecně závazné vyhlášky vydané na jeho základě pozbyly platnosti a účinnosti, jelikož český právní řád obecně neupravuje „právní“ osud právních předpisů obcí v případech, kdy k takovéto situaci dojde.⁴⁹

Ústavní soud se k této problematice vyjádřil v tom smyslu, že zrušení příslušného zmocňovacího ustanovení zákona nevyvolává bez dalšího derogaci právních předpisů vydaných na jeho základě, nýbrž je v takové situaci nutné vždy zkoumat materiální předpoklady existence a účinnosti takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis tedy zůstává nadále platným právním předpisem, aplikovat jej však lze pouze za předpokladu, že se v právním řádě bude nacházet jiný materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy jiné zákonné zmocnění, pod které by bylo možné právní předpis subsumovat (podřadit).⁵⁰

Podle konkrétního obsahu vyhlášky tak lze připustit její subsumpci pod zmocnění obsažené v § 50 odst. 4 loterního zákona. Obecně však obcím nelze než doporučit přijetí nové vyhlášky dle § 50 odst. 4 loterního zákona.

⁴⁸ Viz. nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

⁴⁹ FUREK, Adam. Důsledky zrušení zákonného zmocnění nebo změny zákonného zmocnění jeho převedením ze samostatné do přenesené působnosti (nebo naopak) na platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce. 4. září 2006 [cit. 5.1.2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>

⁵⁰ Viz. nález Ústavního soudu ze dne 20. října 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

8 Povolovací činnost

8.1 Pojem povolení

Provozovat loterie a jiné podobné hry je možné pouze na základě povolení vydaného příslušným orgánem veřejné správy. S ohledem na formy činnosti veřejné správy se jedná o správní akt, který teorie správního práva definuje jako jednostranný správní úkon, jímž správní úřad v konkrétním případě vrchnostensky upravuje právní poměry jmenovitě určených nepodřízených osob.

Tyto správní akty pak teorie správního práva dále člení podle řady kritérií. Zpravidla nejvýznamnější je jejich členění na správní akty konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní akty zakládají, mění či ruší vztahy správního práva a působící ex nunc, tedy od jejich platnosti (zásadně až od právní moci) do budoucnosti. Za deklaratorní jsou považovány ty správní akty, které přímo nezakládají nové právní následky, ale autoritativně zjišťují (deklarují) existenci či neexistenci právních vztahů správního práva, přičemž působí ex tunc, tedy od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existence byla sporná. Z hlediska osob, které správní akt zavazuje, rozlišujeme akty ad personam a ad rem. Akty ad personam řeší osobní poměry pouze jmenovitě určených adresátů. Akty ad rem naopak působí vzhledem k jejich vztahu k předmětu daného aktu i vůči právním nástupcům původních adresátů. U konstitutivních aktů připadá v úvahu také členění podle trvání účinků aktu na omezené a neomezené. Nejméně významné je pak členění zohledňující, zda se v důsledku vydání aktu právní pozice adresáta změnila či nikoliv, a klasifikace dle přínosu obsahu správního aktu pro adresáta.⁵¹

Na základě výše uvedeného můžeme povolení k provozování loterie či jiné podobné hry charakterizovat jako omezený konstitutivní akt ad personam. Přestože s jeho výkonem souvisí i řada povinností, jádrem jeho obsahu je oprávnění, o které adresát usiloval. Nemůže být tedy pochyb, že se jedná o pozitivní akt k dobru adresáta.

8.2 Režim vzniku oprávnění

Z teoretického hlediska můžeme rozlišovat celkem pět režimů vzniku takového oprávnění (volný, ohlašovací, registrační, povolovací a koncesní), přičemž při povolování loterií, tombol a VHP obecními úřady se uplatňuje pouze režim povolovací.

⁵¹ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 207-212. ISBN 978-80-7400-049-2.

Ke vzniku oprávnění v povolovacím režimu je potřeba splnit stanovené hmotněprávní podmínky a podat u příslušného správního úřadu žádost o vydání povolení. Při splnění stanovených podmínek je na vydání povolení právní nárok. Tento režim vzniku oprávnění u loterií a jiných podobných her převládá. Uplatňuje se u her podle § 2 písm. a), b), c), d), e), h), i) a k) loterního zákona. Dalšími režimy, které se při vzniku oprávnění k provozování loterie a jiné podobné hry uplatňují, jsou ohlašovací a koncesní.

U ohlašovacího režimu vzniká oprávnění již dnem ohlášení, případně dnem pozdějším, který je předem stanoven. Oprávnění však skutečně vznikne pouze za předpokladu, že ohlášení bylo učiněno řádně a byly splněny všechny stanovené hmotněprávní předpoklady. Jeho vznik se zpravidla osvědčuje, přičemž na vydání takového osvědčení je při splnění stanovených podmínek právní nárok. V opačném případě, kdy nebyly splněny všechny podmínky či bylo učiněno podání s vadami, by mělo být vydáno rozhodnutí o tom, že oprávnění učiněným ohlášením nevzniklo. Tento režim se zatím uplatňuje pouze u spotřebitelských soutěží, které dle § 1 odst. 5 loterního zákona podléhají oznamovací povinnosti místně příslušnému finančnímu úřadu. V připravovaném zákoně o provozování sázkových her se pak počítá s částečným zavedením ohlašovacího režimu i u tombol.

Koncesní režim - oproti ohlašovacímu a povolovacímu režimu spočívá zásadní rozdíl ve skutečnosti, že na vydání koncese neexistuje ani při splnění stanovených podmínek právní nárok. Záleží tedy na správním uvážení příslušného správního orgánu, zda koncesi udělí či nikoliv. Správní úvaha je však omezena, jelikož zákon obvykle stanoví kritéria, kterými se má správní orgán při správním uvážení řídit. V praxi může být obtížné odlišit koncesi od povolení zejména v případech, kdy je v některé z hmotněprávních podmínek pro udělení povolení užito neurčitěho právního pojmu. Koncesní režim se uplatňuje u her zákonem výslovně nepojmenovaných a her podle § 2 písm. f), g), l), m), n) loterního zákona.⁵²

8.3 Právní nárok na vydání povolení

Jak již bylo řečeno, vydávání povolení k provozování VHP, věcných loterií a tombol spadá pod režim povolovací, který teorie správního práva považuje v případě

⁵² Srov. KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. Herní Právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 49-52. ISBN 80-86898-80-6.

splnění všech stanovených hmotněprávních podmínek za právně nárokový, v praxi se však můžeme setkat i s opačnými názory.

Například dle výkladu metodického pokynu Ministerstva financí ČR zde právní nárok neexistuje ani při splnění veškerých podmínek na vydání povolení, což má obcím dávat možnost zcela zamezit provozování VHP ve svém správním obvodu.⁵³ Podobný názor zastával i T. Dvořák ve svém komentáři k loternímu zákonu z roku 2003, leč v jeho druhém vydání z roku 2006 již žádosti o povolení právní nárok přiznává, byť takový výklad vzhledem k dikci zákona nepokládá za zcela jednoznačný.⁵⁴ Z neznámého důvodu však i v tomto druhém vydání zmíněného komentáře zůstalo konstatování, že „ani obec ovšem nemá právní nárok na vydání povolení.“⁵⁵ Toto tvrzení ale nepodložil žádnými argumenty, načež je nutné jej odmítnout.

Tyto spory ohledně přiznání či nepřiznání právního nároku nejspíše způsobilo i dřívější znění ustanovení § 4 odst. 5 (dnes odst. 2) loterního zákona a jiných podobných hrách ve znění účinném do 30. prosince 1998, ve kterém se uvádělo, že „povolení může být vydáno, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s platnými zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, neohrožuje veřejný pořádek...“⁵⁶ Právě formulaci „může“ teorie správního práva typicky spojuje se správním uvážením v případech, kdy na oprávnění není právní nárok.⁵⁷ Dikce citovaného ustanovení by tedy mohla vést k závěru, že správní orgán při splnění všech stanovených hmotněprávních podmínek povolit provoz může, ale nemusí. Zde ale bylo slovo „může“ zjevně použito ve smyslu „může jen ... jestliže ... je v souladu.“⁵⁸ V tomto případě tedy šlo o situaci, kdy "může" znamenalo "musí", čemuž dal za pravdu i následný legislativní vývoj.

Při splnění všech stanovených podmínek však vzniká pouze relativně absolutní právní nárok. Tato relativnost je zapříčiněna neurčitými právními pojmy „veřejný pořádek“, „řádné provozování“ a „řádné technické vybavení“, jež jsou uvedeny vedle

⁵³ Viz. VRLOVÁ, Miluše. Metodická příručka k povolovacímu procesu, kontrole provozu a k vyúčtování provozu výherních hracích přístrojů . 1. Července 2009 [cit. 2.1.2012], str. 8. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>

⁵⁴ Viz. DVOŘÁK, Tomáš. Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, str. 39. ISBN 80-7201-638-5.

⁵⁵ Tamtéž, str. 61.

⁵⁶ § 4 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. prosince 2011.

⁵⁷ Např. HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 566. ISBN 978-80-7400-049-2.

⁵⁸ PRŮCHA, Petr. Plošný zákaz či omezení nejsou v souladu se zákonem. Black Jack. 1996, 12, str. 17-18. ISSN 1210-8286.

ostatních, již nesporných, výslovně a jednoznačně určitých podmínek pro udělení povolení. Za neurčitý právní pojem je považován takový výraz, který je v právní normě používán, aniž by byl definován jeho obsah. Zákonodárce jej využívá v případech, kdy nelze předem pevně stanovit jeho obecná kritéria z důvodu nepředvídatelnosti všech možných vztahů, v nichž bude uplatňován. Jedná se tedy o pojem, který je vždy nutné posuzovat vzhledem k určité konkrétní situaci.⁵⁹ Nutno však uvést, že zamítnutí žádosti z důvodu nesplnění podmínek stanovených zmíněnými neurčitými pojmy je vzhledem k potřebě konkretizace a odůvodnění přinejmenším problematické. Právě požadavek náležitého odůvodnění odlišuje povolovací režim od režimu koncesního v případech, kdy je v podmínkách k udělení povolení užito neurčitého právního pojmu.⁶⁰

8.4 Hmotněprávní předpoklady vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her

Loterní zákon obsahuje jak obecné hmotněprávní předpoklady vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her, tak speciální pro jednotlivé druhy zákonem pojmenovaných her (to neplatí u her dle § 2 písm. f), g), j), l), m) a n)). S ohledem na již řešený právní nárok jsou tedy tyto hmotněprávní předpoklady zároveň předpokladem pro vydání kladného rozhodnutí o udělení oprávnění. Generální předpoklady nalezneme především v § 4 odst. 2 a odst. 4, § 4a, § 4b a § 50 odst. 5 loterního zákona. Speciální předpoklady pak ve zvláštních částech věnovaných jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her.

8.4.1 Obecné hmotněprávní předpoklady vzniku oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her

Hmotněprávní předpoklady vyjádřené s použitím neurčitých právních pojmů

V § 4 odst. 2 loterní zákon praví, že „povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení.“⁶¹

⁵⁹ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 86. ISBN 978-80-7400-049-2.

⁶⁰ Srov. tamtéž, str. 85-91.

⁶¹ § 4 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

Jak již bylo zmíněno v podkapitole č. 8.3, jde o vyjádření hmotněprávního předpokladu způsobem, který vydávané povolení přibližuje koncesi. Skutečnost, že nehrozí narušení veřejného pořádku se dovozuje především z neexistence obecně závazné vyhlášky podle § 10 písm. b) zákona o obcích. Dříve měla obdobný význam i obecně závazná vyhláška podle § 17 odst. 11 loterního zákona, zmocnění k jejímu vydávání však již platné znění loterního zákona neobsahuje. Garance řádného provozování včetně řádného technického vybavení se pak prokazuje například osvědčením pověřené autorizované osoby či znaleckým posudkem. Co přesně je nutné v této souvislosti dokazovat a jakou formou, stanoví zákon jednotlivě u každého druhu hry.

Bezúhonnost

Dalším obecným hmotněprávním předpokladem stanoveným v § 4a loterního zákona je bezúhonnost žadatele o povolení k provozování loterie a jiné podobné hry. Bezúhonnost musí být prokázána nejen u žadatele, ale také u fyzických osob, které mají postavení statutárního orgánu nebo jsou jeho členy, a fyzických osob, pokud jsou akcionáři či společníky žadatele. Stejně tak je požadována bezúhonnost u právnických osob a fyzických osob, které jsou u této právnické osoby statutárním orgánem či jeho členem, pokud je akcionářem nebo společníkem žadatele.

Zákon pojem bezúhonnost nedefinuje. Obsahuje pouze negativní vymezení, v němž jsou označeny ty fyzické a nově i právnické osoby, které nejsou považovány za bezúhonné. V souladu s ustanovením § 4a odst. 2 loterního zákona není za bezúhonnou považována ta fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena k nepodmíněnému trestu odnětí svobody nejméně na 1 rok za úmyslný trestný čin. U právnických osob nesplňují podmínku bezúhonnosti ty osoby, jenž byly pravomocně odsouzeny za úmyslný trestný čin. Fyzické a právnické osoby pak nejsou shodně považovány za bezúhonné také v případech, kdy byly odsouzeny za trestný čin, jehož skutková podstata souvisela s provozováním loterií a jiných podobných her. Výjimku tvoří případy, kdy se na osobu hledí, jako by nebyla odsouzena. Tato zákonná překážka udělení povolení k provozování loterií a jiných podobných her tedy může po uplynutí zákonem stanovené doby odpadnout na základě zahlazení.

Trestným činem, jehož skutková podstata souvisí s provozováním loterií a jiných podobných her je třeba rozumět provozování nepoctivých her podle § 213, neoprávněné provozování loterie a podobné sázkové hry podle § 252 a ohrožování výchovy dítěte

podle § 201 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), který vychází ze skutkové podstaty trestného činu ohrožování mravní výchovy mládeže dle § 217 dříve účinného zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. U těchto trestných činů není pro účely posuzování bezúhonnosti dle loterního zákona rozhodující forma zavinění ani druh uloženého trestu.

Před účinností zákona č. 420/2011 Sb., novela některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v platném znění bylo vždy povinností žadatele doložit svou bezúhonnost výpisem z evidence Rejstříku trestů, který v době podání žádosti nesměl být starší více než tři měsíce. Dnes je v § 4a odst. 3 loterního zákona uvedeno, že povolující orgán si pro každé rozhodnutí sám vyžádá podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 269/1994 Sb. o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Rejstříku trestů“), aktuální opis z evidence Rejstříku trestů od příslušného orgánu, kterým je Rejstřík trestů Praha.⁶² Obsah tohoto ustanovení ale v praxi nelze naplnit, jde-li o právnické osoby, jelikož ty nemohou být trestně odpovědné za jednání spáchané před účinností zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,⁶³ a z tohoto důvodu v současnosti neexistuje žádná evidence odsouzených právnických osob.⁶⁴

Tento postup se netýká cizinců, kteří nemají povolen trvalý pobyt na území České republiky, a akcionářů či společníků žadatele, kteří jsou právnickou osobou a nemají sídlo na území ČR. Cizí státní občané mají povinnost prokázat svou bezúhonnost odpovídajícími doklady vydanými státem, v němž mají hlášen trvalý pobyt, či se na jeho území více než tři měsíce nepřetržitě zdržovali v posledních pěti letech. Zahraniční právnické osoby dokládají svou bezúhonnost dokladem vystaveným státem, v němž mají sídlo. Tyto zahraniční doklady nesmí být v době předložení starší než tři měsíce.

Dojde-li po vydání povolení ke změně fyzických či právnických osob uvedených ve vydaném povolení, jejichž bezúhonnost je nutné ze zákona doložit, vznikne provozovateli povinnost tuto skutečnost nejpozději do jednoho měsíce oznámit orgánu, který příslušné povolení vydal. Cizinci a zahraniční právnické osoby musí k písemnému

⁶² V souladu s § 10 odst. 3 zákona o Rejstříku trestů by povolovací orgán nemohl o opis úspěšně žádat bez tohoto zmocnění obsaženém v § 4 odst. 3 loterního zákona .

⁶³ Tj. před 1. lednem 2012.

⁶⁴ Zprovoznění elektronické podatelny pro výdej výpisů týkajících se právnických osob se připravuje na duben 2012.

oznámení též přiložit zahraniční doklad odpovídající svým obsahem opisu z Rejstříku trestů, jenž nesmí být starší déle než tři měsíce.

Forma právnické osoby žadatele a její základní kapitál

Zákon klade na žadatele značné nároky ohledně formy právnické osoby a jejího základního kapitálu. Provozovatelem loterie a jiné podobné hry může být pouze stát či právnická osoba se sídlem na území České republiky. S výjimkou her provozovaných v kasinu jsou vyloučeny tuzemské právnické osoby se zahraniční účastí a ty právnické osoby, ve kterých má taková společnost majetkovou účast. Jak je zřejmé, provozovatelem loterií a jiných podobných her se nikdy nemůže stát fyzická osoba.

Výrazně omezeny jsou však i právnické osoby, po kterých je u všech druhů her kromě tombol požadována forma akciové společnosti, její veškeré akcie musejí znít na jméno a její základní kapitál musí dosahovat hodnoty stanovené jednotlivě pro každý druh her. S výjimkou sázkových her podle § 2 písm. b), e), g) a k) musí činit základní kapitál akciové společnosti nejméně 100 milionů Kč, který je nutné splatit před podáním žádosti, přičemž po celou dobu platnosti povolení nesmí klesnout pod tuto hodnotu.

VHP může provozovat akciová společnost, jejíž základní kapitál musí být tvořen výlučně peněžitými vklady a dosahovat výše nejméně 30 milionů Kč. V porovnání s většinou ostatních her jsou tak na provozovatele VHP kladeny znatelně menší finanční nároky. Právní stav před 1. lednem 2012 však byl v tomto ohledu pro provozovatele VHP mnohem benevolentnější. Odpovídal totiž dnešní úpravě tombol, jejichž provozovatelem může být jakákoliv právnická osoba.

Tato restrikce může mít nepříznivý dopad na všechny právnické osoby, které podaly žádost o provozování VHP do 31. prosince 2011, leč nespĺňují požadavek právní formy a základního kapitálu. Na základě přechodného ustanovení v Čl. II zákona č. 300/2011 Sb. jim sice bude uděleno oprávnění k provozování výherních hracích přístrojů, ale již nebudou moci úspěšně žádat o provedení jakékoliv změny tohoto povolení.

Peněžní jistota

Předposledním obecným předpokladem, který se však opět nevztahuje na tomboly, je složení peněžní částky (tzv. jistoty) žadatelem na vázaný (tzv. vinkulovaný) účet u banky, případně spořitelního či úvěrního družstva, která je určena k zajištění

případných pohledávek státu, obcí a výplat výher sázejícím. Splnění této povinnosti musí žadatel prokázat potvrzením banky nebo spořitelního či úvěrního družstva o zřízení účtu a složení jistoty přiloženým k žádosti. Žadatel o povolení k provozování výherních hracích přístrojů je povinen toto potvrzení předložit i příslušnému finančnímu úřadu. Platnost potvrzení o složení jistoty je u výherních hracích přístrojů omezena na 24 měsíců, po jejichž uplynutí je nutné příslušným orgánům předložit nové potvrzení.

Nově má žadatel povinnost přiložit k žádosti kromě potvrzení o složení jistoty i doklady osvědčující původ složených peněžních prostředků, které nesmí pocházet z půjček ani úvěrů.

U možnosti (či spíše nemožnosti) se složenou jistotou nakládat došlo po přijetí zákona 300/2011 Sb. v § 4b loterního zákona ke zřejmým nesrovnalostem. K výrazné změně došlo v jeho odstavci 3, jenž v dřívějším znění umožňoval po dobu, na kterou bylo povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydáno, nakládat s jistotou po předchozím souhlasu Ministerstva financí ČR, resp. finančního úřadu u výherních hracích přístrojů. V aktuálním znění odstavce 3 bylo slovo „může“ nahrazeno slovem „nesmí“, s čímž souvisely i další drobné změny v syntaxi a především odstranění ustanovení o orgánech vydávajících ono povolení. Následující odst. 4 ale zůstal nezměněn, což vzhledem k jeho obsahu působí dosti rozpačitě. Píše se v něm, že jistota může být provozovateli v taxativně uvedených případech uvolněna po předchozím souhlasu orgánů uvedených v odstavci 3.

Tímto orgánem tedy zjevně bude orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, jelikož to je jediný orgán, o kterém se odst. 3 v platném znění zmiňuje, byť v jiné souvislosti. Takový výklad ale může mít vážné důsledky v souvislosti s provozováním VHP povolovaných obecními úřady. Provozovateli VHP provozovaných v rámci několika správních obvodů by stačil k uvolnění jistoty souhlas udělený kterýmkoliv obecním úřadem, jenž vydal povolení pro svůj správní obvod. Provozovatel by tak mohl nadále provozovat VHP v ostatních správních obvodech, aniž by byly jakkoliv zajištěny jeho případné závazky (odpovídající níže uvedeným typům pohledávek). Spolupráci obcí na celostátní úrovni při udělování souhlasu k uvolnění jistoty lze jen stěží předpokládat.⁶⁵

Odstavec 4 zmíněného paragrafu následně upravuje i situace, kdy složená jistota nepostačuje zcela k úhradě vzniklých pohledávek, které následně dělí do dvou tříd.

⁶⁵ Ke dni 1. 3. 2012 zatím nevydalo Ministerstvo financí k této otázce žádné oficiální stanovisko.

První třídu, jenž se uhrazuje přednostně, představují pohledávky státu a obcí, jejichž taxativní výčet obsahuje správní poplatky, odvod z loterií a jiných podobných her a pokuty (zjevně není nutné, aby šlo o správní poplatky a pokuty vybírané/udělené v souvislosti s provozováním loterií a jiných podobných her). Teprve po jejich úplné úhradě může dojít k výplatě výher hráčů. Není-li jistota dostatečná, hradí se pohledávky podle poměru jejich výše v rámci jednotlivých tříd. Jak je patrné, zákonodárce zde využil své postavení a autoritativně upřednostnil zájmy státu a obcí před zájmy hráčů. Opomněl při tom však kraje, které byly v roce 2000 znovu obnoveny.

Konkrétní výše jistoty je opět stanovena různě pro jednotlivé druhy her. U výherních hracích přístrojů je stanovena na 2 milióny Kč. U tombol, jak již bylo v úvodu této kapitoly zmíněno, není složení jistoty požadováno.

Místo provozování

S výjimkou věcných loterií a tombol dle § 6 odst. 1 písm. a) loterního zákona nelze loterii a jinou podobnou hru povolit v budovách a zařízeních stanovených v § 50 odst. 5 loterního zákona. Taxativní výčet se vztahuje na školy, školská zařízení, zařízení sociální a zdravotní péče a budovy, ve kterých se vykonává činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy, registrovaných církví a náboženských společností. Podobné omezení obsahoval loterní zákon již ve zrušeném § 17 odst. 11, vztahovalo se ale pouze na VHP. Nové znění § 50 odst. 5 loterního zákona, který tento zákaz převzal, jej však rozšířilo i na další druhy loterií a jiných podobných her. Přejícného ustanovení Čl. II, bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., však odložilo účinnost tohoto zákazu vůči některým druhům již povolených her do 1. ledna 2015 – jede o hry podle § 2 písm. i), j) a § 50 odst. 3 loterního zákona.

8.4.2 Zvláštní hmotněprávní předpoklady

S ohledem na téma této práce se tato kapitola bude věnovat pouze zvláštním hmotněprávním předpokladům vzniku oprávnění k provozování loterií, tombol a VHP.

Zvláštní předpoklady vzniku oprávnění k provozování loterií a tombol

Speciální předpoklady pro provozování loterií a tombol jsou upraveny v části první (§ 6 až § 16) loterního zákona, která je i označena rubrikou „Loterie a tomboly“. Jak je z názvu patrné, upravuje tato část zákona zvláštní předpoklady pro tomboly a několik druhů loterií (věcné, peněžité, číselné a okamžité).

V § 6 odst. 2 loterního zákona je stanoven zákaz loterií a tomboly, jejichž účelem by bylo krytí výdajů provozovatele, z jejichž povahy vyplývá, že mají být hrazeny z jeho příjmů, nebo krytí výdajů na pořádání zábavních akcí, na kterých není vybíráno vstupné. Tento zákaz se vztahuje i na krytí výdajů jakékoliv akce, pokud je z předběžných rozpočtů zřejmá nehospodárnost při pořádání či plánovaném použití výtěžku loterie nebo tomboly.

Další požadavek je kladen na úhrnnou cenu výher, ta nesmí být menší než 20 % a vyšší než 50 % herní jistiny. V odůvodněných případech může Ministerstvo financí ČR zvýšit horní hranici úhrnné ceny výher až na 70 % herní jistiny.

Na loterie a tomboly se vztahuje i systematicky nesprávně umístěný požadavek ustanovení § 1 odst. 4, který říká, že pravděpodobnost výhry u her podle § 2 písm. a), b) a d) nesmí být menší než 1 : 200.

Zákon reguluje i maximální výši odměny poskytované fyzickým osobám za zprostředkování prodeje losů. Odměna nesmí přesahovat 10 % ceny jimi prodaných losů. Právní vztah mezi prodejcem a provozovatelem loterie či tomboly je soukromoprávní povahy, tudíž se na něj vztahuje i § 37 odst. 2 občanského zákoníku. To znamená, že smlouva uzavřená v rozporu s tímto zákazem stanoveným loterním zákonem v § 7 by byla od počátku neplatná a případné plnění by bylo nutné považovat za bezdůvodné obohacení.

U loterií a tombol s herní jistinou nad 50 tisíc Kč musí být losy vytištěny Státní tiskárnou cenin v Praze (pokud Ministerstvo financí ČR nepovolí výjimku). Účelem je dohled státu nad jejich tiskem a zamezení jejich možného padělání. Text takových losů musí obligatorně obsahovat název a sídlo provozovatele, celkový počet losů a jejich cenu, či jiný údaj, z něhož je patrná celková výše herní jistiny, počet a cena výher, případně jakým způsobem bude počet výher určen, datum, místo a způsob slosování, potažmo uvedení okolností rozhodujících o výhře, číslo a datum povolovacího rozhodnutí, určení způsobu oznámení výhry, označení místa, kde bude možné výhru vyzvednout, a lhůtu, do kdy tak musí být učiněno.

U tombol a věcných loterií, jejichž herní jistina je menší než 50 tisíc Kč však mohou ke slosování sloužit i losy či jinak pojmenované slosovatelné papíry označené číslem a opatřené razítkem provozující organizace, k jejichž použití dal souhlas příslušný povolovací orgán.

Každý los je jedinečný a nelze jej nahradit vidimovanou listinou.⁶⁶ Text losů podléhá předběžnému schválení orgánem státního dozoru. Užití státních symbolů na losech je podle § 9 odst. 1 loterního zákona zakázáno.⁶⁷ Slosování musí být veřejné, ve stanoveném rozsahu u něj musí být zajištěna účast notáře a orgánu státního dozoru.

Výjimečné postavení z hlediska předpokladů vzniku oprávnění k jejich provozování mají tomboly pořádané na slavnostech a zábavách, jejichž výhry jsou tvořeny převážně věcnými dary členů pořadající organizace. Obec⁶⁸ může v těchto případech na základě místních poměrů a vlastního uvážení provozovatele zprostit splnění některých zákonem stanovených podmínek provozování. Rozsah podmínek, jejichž splnění může být provozovatel takto zproštěn, však není jasný. Nejasná je například odpověď na otázku, zda může obecní úřad provozovatele zprostit povinnosti odvodu z provozu loterií a jiných podobných her stanovené v části šesté loterního zákona. Nejspíše nikoliv, jelikož systematickým výkladem lze dojít k názoru, že obecní úřad může provozovatele zprostit pouze povinnosti uložené v části první loterního zákona.

T. Dvořák je toho názoru, že provozování tombol a podobných druhů aktivit by mělo být vyňato z režimu loterního zákona, jelikož cílem provozovatele zde není zisk, ale společenská zábava zúčastněných osob.⁶⁹

Zvláštní předpoklady vzniku oprávnění k provozování sázkových her prostřednictvím výherních hracích přístrojů

Úpravě zvláštních předpokladů sázkových her provozovaných prostřednictvím VHP se věnuje celá druhá část (§ 17 až 20) loterního zákona, která je i označena rubrikou „Výherní hrací přístroje“.

Z důvodu ochrany mravní výchovy mládeže, veřejného pořádku, bezpečnosti a mravnosti smí být VHP provozovány v hernách a kasinech, jejichž provoz se řídí herním řádem, v pohostinských zařízeních a ostatních místech se zvláštním režimem. Z požadavku schválení stálého umístění VHP v ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) loterního zákona vyplývá, že tzv. putovní (přenosné) VHP nejsou povoleny.

⁶⁶ Viz. § 9 písm. a) zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Toto ustanovení pouze duplikuje zákaz obsažený již v § 2 odst. 1 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání symbolů České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ Přestože loterní zákon v § 6 odst. 4 mluví o obci, je zřejmé, že se zde jedná o přenesenou působnost vykonávanou obecním úřadem (viz. podkapitola č. 7.3.2)

⁶⁹ Viz. DVOŘÁK, Tomáš. Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, str. 50. ISBN 80-7201-638-5.

Pro herny a kasina je stanoven zákaz vstupu osobám mladším 18 let, v ostatních případech jsou vyžadována taková opatření, která osobám mladším 18 let neumožní hru na VHP. Rozhodujícím kritériem pro účast na hře je věk, tudíž se toto omezení vztahuje i na osoby, které zletilosti nabyly uzavřením manželství. Zákaz vstupu a zpřísněný režim musí být po celou dobu zajištěn dozorem odpovědných osob uvedených v seznamu pověřených osob. Dozor spočívá především ve stálé přítomnosti těchto fyzických osob na stanovišti VHP po celou dobu provozování, přičemž k naplnění účelu dozoru jsou oprávněny od případného účastníka hry požadovat předložení průkazu totožnosti. Ustanovení takové osoby je potřeba ošetřit písemnou smlouvou. Počet osob ustanovených do funkce odpovědné osoby není nikterak limitován a nejsou na ně kladeny ani žádné bližší požadavky (např. bezúhonnost). Je-li jich více, musí provozovatel přijmout taková organizační opatření, aby bylo vždy dovoditelné, která z nich měla povinnost být přítomna. Pověřená osoba musí být zároveň poučena o veřejnoprávním postihu, který jí hrozí v případě nesplnění svých povinností.⁷⁰

Umístění VHP v jednotlivých typech provozoven je dále limitováno jejich maximálním počtem. Mimo herny a kasina nesmí být v jedné provozovně⁷¹ umístěno více než šest VHP. Na jejich umístění závisí i nejvyšší povolená částka, která může být vsazena na jednu hru a nejvyšší povolená výhra z jedné hry, přičemž jedna hra nesmí být kratší než jedna sekunda. Nejvyšší vsazená částka na jednu hru u VHP v kasinu může činit 50 Kč, v herně 5 Kč a v ostatních případech 2 Kč. Nejvyšší výhra pak může v kasinu činit 50 tisíc Kč, v herně 750 Kč a 300 Kč ve zbylých případech. Pojmem „jedna hra“ se ale vztahuje pouze na základní hru a již nezahrnuje různé herní kombinace, na které je možné vsadit. Reálně je tedy možné během jedné sekundy prohrát či vyhrát i několikanásobně větší finanční obnos.

Další požadavky se týkají technické konstrukce a softwarového nastavení VHP. Konstrukce VHP nesmí umožňovat nastavit výherní podíl nižší než 75% a vyšší než 100%. S tím souvisí i omezení nejvyšší hodinové prohry, což je objem peněžních prostředků, který může být na jednom přístroji prohrán během jedné hodiny. U VHP v kasinu nesmí hodinová prohra překročit 10 tisíc Kč, v herně 2 tisíce Kč a u ostatních 1 tisíc Kč.

⁷⁰ Viz. § 48 odst. 1 písm. g) a h) loterního zákona.

⁷¹ V § 7 odst. 3 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů je provozovna definována jako prostor, v němž je uskutečňována určitá podnikatelská činnost.

Zvláštním předpokladem je také existence osvědčení o provozuschopnosti VHP, které vydala autorizovaná osoba pověřená Ministerstvem financí ČR podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky Ministerstva financí ČR o hracích přístrojích. Tímto osvědčením provozovatel dokládá, že VHP odpovídá zákonem stanoveným technickým požadavkům a od data výroby přístroje neuplynulo pět a více let a že obsahuje nejméně dvojitý systém kontroly vložených a vyplacených peněžních prostředků. Aktuálně jsou osvědčováním provozuschopnosti VHP pověřeny pouze dvě autorizované osoby, Elektrotechnický zkušební ústav v Praze a Institut pro testování a certifikaci a.s. ve Zlíně. Osvědčení vydaná jinými institucemi jsou neplatná. Aby nedocházelo k falzifikaci, zveřejňují obě pověřené instituce po dohodě s Ministerstvem financí ČR na svých internetových stránkách seznamy platných výpisů osvědčení o provozuschopnosti a seznamy vydaných duplikátů těchto dokumentů.

Loterní zákon v ustanovení § 17 odst. 7 umožňuje v kasinech a hernách připojit VHP na české koruny na systém kumulované výhry (dále jen „SKV“), označovaný jako jackpot. Jedná se o samostatné technické zařízení, které je programově nezávislé na herních programech navzájem propojených VHP. Každý VHP může být zapojen pouze do jednoho SKV s tím, že provozovatel musí současně provozovat toto VHP i daný jackpot. Hlavním výstupem tohoto zařízení jsou světelné digitální displeje ukazující okamžitou výši jackpotu. Výhry jackpotu může dosáhnout jenom hráč, který se aktivně účastní hry na VHP napojeném na jackpot. Nejvyšší kumulovaná výhra v hernách smí činit 10 tisíc Kč, v kasinech 100 tisíc Kč. V pohostinských zařízeních a ostatních místech se zvláštním provozním režimem je SKV zakázán.

SKV povoluje stejný orgán, který je příslušný k vydání povolení k provozování VHP, na nějž bude jackpot napojen. Žádost o povolení SKV může být součástí žádosti o povolení k provozování VHP, nebo může být předložena jako samostatná žádost o připojení SKV k již povoleným VHP. Stejně jako u VHP je třeba doložit řádný technický stav SKV osvědčením vydaným pověřenou autorizovanou osobou. Tato forma osvědčení řádného technického stavu sice přímo nevyplývá z loterního zákona, ale povolovací orgány ji mohou požadovat na základě ustanovení § 43 odst. 5 písm. a).

8.5 Působnost obcí v oblasti povolování provozování loterií a jiných podobných her

Povolání k provozování loterií a jiných podobných her vydávají na základě žádosti pro své správní obvody obecní a krajské úřady v přenesené působnosti a Ministerstvo financí ČR. Který z těchto správních orgánů je příslušný vydat povolení k provozování kterého druhu hry v loterním zákoně nenalezneme na jednom místě, nýbrž v jeho jednotlivých částech, které upravují povolovací režim jednotlivých druhů her (část první až čtvrtá) a ve zmocňovacím ustanovení § 50 odst. 3 části sedmé.

Dle § 6 odst. 1 písm. a) a § 18 odst. 1 písm. a) loterního zákona povolují obecní úřady (včetně městských částí v Praze a městských částí či obvodů územně členěných statutárních měst) provozování VHP na českou měnu (mimo VHP provozované v kasinu a VHP provozovaných samotnou obcí ve svém územním obvodu), tomboly s herní jistinou do 50 tisíc Kč a věčné loterie s herní jistinou do 200 tisíc Kč.

8.5.1 Řízení o udělení oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her

Povolání se vydává ve správním řízení upraveném zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštních procesních ustanovení loterního zákona. Řízení není zahajováno z moci úřední, vychází tedy ze zásady dispoziční. Zahájeno je dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Jeho předmět v žádosti vymezuje žadatel a v dalším průběhu řízení jej může zúžit či vzít zpět. Žádost musí splňovat obecné požadavky podání, musí z ní být tedy patrné, kdo ji činí, které věci se týká a co žadatel navrhuje. Pro povolující orgán je rozhodující obsah žádosti bez ohledu na to, jak je žádost označena a slovo „žádost“ nemusí vůbec obsahovat.⁷²

Řízení je zpravidla pouze písemné, bez ústního jednání. Povolovací orgán žádost posuzuje z pohledu obecných náležitostí dle správního řádu, věcných a obsahových náležitostí dle loterního zákona. Odpovědnost za zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti leží na správním orgánu. Povolovací orgán z tohoto důvodu nejen provádí důkazy, které spolu s dalšími podklady vyhodnocuje, ale i určuje, které doklady pro správní řízení požaduje od žadatele v originálu (resp. v ověřené kopii) a které postačují v prosté kopii.

⁷² Viz. § 44 a násl. správního řádu.

Rozhodnutí vydá bezodkladně, není-li to možné, učiní tak nejpozději do 30 dní od zahájení řízení (případy, kdy může být lhůta prodloužena jsou uvedeny v § 71 odst. 3 správního řádu). Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě a skládá se z výrokové části, odůvodnění a poučení. Odůvodnění není třeba uvádět, pokud je žádosti v plném rozsahu vyhověno. Rozhodnutí je vykonatelné nabytím právní moci či pozdějším dnem uvedeným ve výrokové části.

Zvláštní obsahové náležitosti kladného rozhodnutí (povolení) jsou u loterií stanoveny v § 6 odst. 5, u VHP v § 19, u kurzových sázek v § 21 odst. 1, u sázkových her v kasinu v § 32 odst. 2 loterního zákona. Pro povolení ostatních pojmenovaných i nepojmenovaných her nejsou zvláštní náležitosti stanoveny.

Podle ustanovení § 43 odst. 5 písm. a) loterního zákona může být obsahem povolení i stanovení bližších podmínek provozování, je-li to nutné pro řádné provozování loterie či jiné podobné hry. Za bližší podmínku stanovenou povolovacím orgánem ve vydaném povolení k provozování VHP lze považovat například povinnost provozovatele ve stanovené lhůtě doložit řádný technický stav SKV předložením výpisu z osvědčení o provozuschopnosti vydaném pověřenou autorizovanou osobou. Přestože notně využívaná, je tato pravomoc povolovacích orgánů poněkud nejasná vzhledem k § 43 odst. 6, který ustanovení § 43 odst. 5 písm. a) loterního zákona neguje. Podle § 43 odst. 6 loterního zákona nesmějí být bližší podmínky stanoveny přísnější, než stanoví loterní zákon. Těžko si však lze představit jakékoliv bližší podmínky, jenž by provozovatele neomezovaly, či na něj nekladly přísnější nároky (např. zmíněné osvědčení o provozuschopnosti SKV) a nebyly tudíž přísnější.⁷³

8.5.2 Řízení o udělení oprávnění k provozování výherních hracích přístrojů

Následující text se bude podrobněji věnovat řízení o udělení oprávnění k provozování výherních hracích přístrojů, jelikož tvoří stěžejní obsah činnosti obcí v oblasti herního práva.

Povolení k provozování VHP vydává:

- **obecní úřad pro svůj územní obvod;**⁷⁴

⁷³ RAJCHL, Jiří. Sázka a hra. Plzeň, 2010. Disertační práce. Západočeská univerzita, Fakulta právnická. Vedoucí práce Karel Eliáš. Str. 177.

⁷⁴ Z terminologického hlediska by v ustanovení § 18 odst. 1 písm. a) měl být uveden správní obvod, nikoliv územní.

- krajský úřad pro svůj správní obvod, žádá-li obec o povolení k provozování VHP ve svém územním obvodu;
- Ministerstvo financí ČR, má-li být VHP provozováno v kasinu či na cizí měnu.

Žadatel musí v žádosti uvést kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem také přesnou identifikaci VHP, návrh adresy jeho stálého umístění, období, na které požaduje vydat povolení a další údaje obsažené v povinných přílohách.

Konkrétní výčet všech dokumentů, které je nutné přiložit k podané žádosti zákon neobsahuje. Na základě § 19 loterního zákona a prováděcí vyhlášky Ministerstva financí ČR o hracích přístrojích lze dovodit, že požadovanými přílohami žádosti je zejména:

- **výpis z obchodního rejstříku** – z předloženého výpisu, který nesmí být starší 12 měsíců, musí vyplývat, že žadatel je právnická osoba s formou akciové společnosti a že žádost o povolení k provozování VHP a další náležitosti s ní související byly podepsány osobou oprávněnou jednat a podepisovat za společnost nebo jí zplnomocněnou osobou na základě přiložené plné moci. Zároveň v něm musí být uveden předmět činnosti, ze kterého je zřejmá podnikatelská aktivita spočívající v provozování VHP.⁷⁵ Tento požadavek však nemůže splnit žadatel, který doposud VHP neprovozoval. Rejstříkový soud mu totiž do obchodního rejstříku nezapiše tento předmět podnikání dříve, než mu bude vydáno povolení k provozování VHP. Východiskem z tohoto začarovaného kruhu je vydání podmíněného rozhodnutí o povolení k provozování VHP, které nabude právní moci až po předložení výpisu obchodního rejstříku povolovacímu orgánu, jenž bude požadovaný předmět podnikání obsahovat;
- **herní plán** - obecné obsahové náležitosti herního plánu jsou demonstrativně vyjmenovány v § 42 loterního zákona. U žádosti o povolení k provozování VHP jsou těmito náležitostmi zejména údaje o nejvyšší možné vsazené částce na jednu hru, nejvyšší možné výhře z jedné hry, nastavení pravděpodobnosti výhry (výherní podíl), způsob vkládání peněžních prostředků, způsob výplaty zbytkového kreditu, podmínky určující okolnosti výhry a návod na hru.

⁷⁵ Předmět podnikání, který musí být v živnostenském či obchodním rejstříku obsažen je „Výroba, instalace a opravy elektrických zařízení“.

V návodě na hru jsou uvedeny pokyny pro účastníka hry, jak VHP ovládat a jaká jsou její pravidla. Herní plán s návodem na hru musí být v provozovně umístěn na viditelném místě a tvoří podstatnou část obsahu soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem a účastníkem hry. Povolující orgán jej nejen úředně schvaluje, ale je oprávněn jej i upravit či doplnit, čímž získává i veřejnoprávní rozměr;

- **návštěvní řád** (u heren) – žádost o povolení provozování VHP v herně musí navíc obsahovat návštěvní řád herny. V něm by měly být zahrnuty především informace o zákazu vstupu osob mladších 18 let, způsobu dozoru tohoto zákazu a postupu při reklamaci výher. Stejně jako herní řád a návod hry, musí být i návštěvní řád umístěn na viditelném místě, aby se s ním mohli návštěvníci seznámit;
- **potvrzení o zřízení účtu a složení jistoty** – potvrzení má platnost 24 měsíců a dokládá, že žadatel o udělení povolení k provozování VHP složil na zvláštní účet u banky, potažmo spořitelního či úvěrního družstva, jistotu 2 milióny Kč ve prospěch příslušného povolovacího orgánu;
- **výpis z osvědčení o provozuschopnosti VHP** – výpis vydaný pověřenou autorizovanou osobou musí být platný po celé období, na které žadatel žádá o vydání povolení. V opačném případě lze vydat povolení k provozování sázek prostřednictvím konkrétního VHP pouze do konce platnosti jeho osvědčení o provozuschopnosti;
- **potvrzení o zajištění servisu** – zajištění odborného servisu VHP a SKM žadatel prokazuje kopií smlouvy se subjektem, který je oprávněn vykonávat odborný servis elektrotechnických a elektronických zařízení. Oprávněnost k této činnosti musí být doložena kopií výpisu z živnostenského rejstříku či obchodního rejstříku, ve kterém má tuto činnost uvedenu a povolenu. Žadatel si může odborný servis zabezpečovat i sám, pokud má odpovídající činnost uvedenu v obchodním rejstříku jako povolený předmět podnikání;⁷⁶
- **seznam pověřených osob** – součástí žádosti musí být i jméno osoby (osob) odpovídající za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, v případě herny

⁷⁶ Konkrétní předmět podnikání, který musí být v živnostenském či obchodním rejstříku obsažen je „Výroba, instalace a opravy elektrických zařízení“.

i zákazu vstupu osob mladších 18 let. Souhlas pověřené osoby se svým ustanovením je obvykle doložen smlouvou mezi touto osobou a žadatelem;

- **doklad o zaplacení správního poplatku** – povolení nemůže být vydáno dříve, než žadatel zaplatí příslušný správní poplatek. Podrobněji se správním poplatkům věnuje samostatná podkapitola č. 8.6;
- **doklad o bezúhonnosti** - platí pouze pro cizince a zahraniční právnické osoby, viz. podkapitola č. 8.4.1.⁷⁷

Při schvalování návrhu na stálé umístění VHP nevychází povolující orgán jen z omezení na základě loterního zákona, ale i ostatních zákonných norem. Ty nalezneme například v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů či zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), přičemž dopadají zejména na provozování VHP v hernách. Při posuzování umístění VHP v herně si může povolující orgán vyžádat doplňující stanovisko od stavebního úřadu, jenž vydal kolaudační souhlas k provozovně, ve které mají být VHP provozovány. Význam zákona o ochraně spotřebitele spočívá zejména v zákazu klamavých obchodních praktik při nabízení či poskytování služeb.⁷⁸ V rozporu s tímto zákazem může být například označení herny slovem „kasino“ či „casino“.

Povolení k provozování VHP lze vydat nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku. Loterní zákon ale mlčí o tom, na jak vzdálené období je možné žádost podat. Na základě gramatického, jazykového a logického výkladu ustanovení § 18 odst. 3 loterního zákona lze dojít k závěru, že povolení je možné vydat pouze na rok, ve kterém byla žádost podána, či rok na něj bezprostředně navazující. Podání více samostatných žádostí na mnoho kalendářních let dopředu je nutné posuzovat jako snahu o obcházení

zákona. Tento názor se opírá o rozsudek Krajského soudu v Ostravě, který v řízení o kasační stížnosti potvrdil i Nejvyšší správní soud.⁷⁹

⁷⁷ Viz. VRLOVÁ, Miluše. Metodická příručka k povolovacímu procesu, kontrole provozu a k vyúčtování provozu výherních hracích přístrojů . 1. Července 2009 [cit. 2.1.2012], str. 9-16. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>

⁷⁸ Viz. § 4 a § 5 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Viz. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. července 2007, č. j. 22 Ca 101/2006 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2009, č. j. 8 Afs 88/2007-60.

V praxi jsou účastníci řízení, jako žadatelé o vydání povolení k provozování VHP, tradičně již obeznámeni se všemi zákonnými podmínkami a povolujícímu orgánu jako součást žádosti o vydání povolení automaticky předkládají všechny výše zmíněné doklady. K vydání předmětného rozhodnutí tak obvykle dochází do čtrnácti dnů od zahájení řízení. Nežádoucí průtahy pak hrozí zejména tehdy, žádá-li účastník řízení o vydání povolení k provozování VHP v provozovně, ve které doposud nebyly (v předchozích obdobích) provozovány žádné VHP. V takových případech si povolující orgán vyžádá od účastníka řízení předložení kolaudačního souhlasu od stavebního úřadu vztahujícího se k dané provozovně a šetřením na místě prověří, zda umístění a provozování VHP bude splňovat podmínky stanovené loterním zákonem. I v tomto, jako i v podobných případech, však povolující orgán obvykle vydá předmětné povolení v zákonné lhůtě 30ti dnů ode dne zahájení řízení.⁸⁰

S povolením vydá správní orgán i identifikační známku VHP, jejíž náležitosti jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva financí ČR o hracích přístrojích. Nejpozději do 15 dnů od platnosti povolení je provozovatel povinen označit identifikační známkou povolený VHP na viditelném místě tak, aby známku nebylo možné poškodit. Otázkou, jaké místo splňuje tyto podmínky se zabýval Krajský soud v Brně, který ve svém rozsudku vyjádřil názor, že identifikační známka musí být umístěna na vnějším plášti VHP tak, aby byla viditelná i bez jakékoliv manipulace s tímto přístrojem.⁸¹ Soud v Českých Budějovicích pak rozhodl o tom, že vydání povolení nemůže záviset na skutečnosti, zda povolovací orgán má či nemá k dispozici potřebné identifikační známky.⁸² Pokud povolovací orgán nemá známky k dispozici, musí vydat rozhodnutí s příkazem jejich pozdějšího odběru.

8.5.3 Zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, dočasné zastavení provozování loterií a jiných podobných her

Pro přehlednost výkladu se tato podkapitola bude věnovat správním aktům, jimiž se oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her ruší nebo jimiž se dočasně pozastavuje provozování těchto her, a to i přesto, že obvykle bývají vydávány v rámci druhé fáze správního dozoru, jemuž se věnuje kapitola č. 9.

⁸⁰ Vychází z informací poskytnutých finančním odborem Magistrátu města České Budějovice.

⁸¹ Viz. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. ledna 1999, č. j. 29 Ca 71/98–25.

⁸² Viz. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. října 2011, č. j. 10 A 55/2010-31.

Okolnosti, za kterých má správní orgán, jenž loterii či jinou podobnou hru povolil, pravomoc povolení zrušit, dočasně zastavit, doplnit nebo změnit jsou loterním zákonem stanoveny v § 43 odst. 1 až 5.

V první řadě je třeba rozlišit okolnosti, kdy orgán povolení zrušit musí a kdy pouze může. Příslušný orgán povolení obligatorně zruší obecně pro všechny druhy her tehdy, nastanou-li či dodatečně vyjdou najevo okolnosti, na jejichž základě by nebylo možné povolení vůbec vydat, nebo se dodatečně ukáže, že bylo vydáno na základě klamných údajů.

Ostatní případy stanovené loterním zákonem, kdy příslušný orgán musí povolení zrušit, se již týkají pouze provozovatelů VHP. Učiní tak, pokud se ve třech časově odlišných případech ukáže, že provozovatel umožnil účast na hře osobám mladším 18 let, nebo provozuje-li nepovolený VHP či VHP, který svým technickým provedením neodpovídá ustanovení § 17 odst. 3 až 6 loterního zákona. Bez ohledu na to, zda k porušení těchto povinností došlo byť u jediného VHP, zruší správní orgán odpovědnému provozovateli všechna povolení k provozování VHP ve svém správním obvodu. Nové povolení může být takovému provozovateli vydáno nejdříve po uplynutí tří let. Další případy obligatorního zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her upravuje zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tato práce jim však nebude věnovat bližší pozornost, jelikož se netýkají provozovatelů her povolovaných obecními úřady.

Správní úvaha se uplatňuje tehdy, nesplňuje-li provozovatel některou z podmínek stanovených v povolení nebo nedodržuje-li předpisy o provozování loterií a jiných podobných her. V těchto případech má příslušný orgán na základě své diskreční pravomoci možnost volby, zda povolení zruší nebo provozování dočasně zastaví. Dočasně zastavit provozování loterie či jiné podobné hry je možné nejdéle na dobu 30 dnů. Ze závažných důvodů lze tuto lhůtu prodloužit až o 30 dnů. Při dočasném zastavení je příslušný orgán vykonávající státní dozor oprávněn VHP či jiná herní zařízení zapečetit. Pokud ve stanovené lhůtě nedojde k odstranění nedostatků, musí povolující orgán vydané povolení zrušit. Podle § 48 odst. 6 loterního zákona může v takových případech obec, jenž povolení vydala, zároveň rozhodnout, že výnos provozovatele z loterie, tomboly, nebo VHP bude po splnění jeho daňových a jiných finančních povinností odveden do rozpočtu obce.

Vydané povolení může povolovací orgán rovněž změnit či doplnit a to jak na základě žádosti provozovatele, tak z vlastní iniciativy, vyžaduje-li to řádné provozování loterie či jiné podobné hry nebo veřejný zájem (jak již bylo řečeno v podkapitole č. 8.3, vázanost správních orgánů na předpoklady vyjádřené pomocí neurčitých právních pojmů značně stírá rozdíly mezi povolovacím a koncesním režimem).

8.5.4 Účast obce v řízení o povolení k provozování her podle § 2 písm. g), i), j), l) a n)

Obec je nově účastníkem správního řízení, v němž Ministerstvo financí ČR rozhoduje o vydání povolení k provozování her dle § 2 písm. g), i), j), l) a n) loterního zákona v jejím územním obvodu. Obcím tak byla dána možnost vyjádřit v řízení své stanovisko (v rámci své samostatné působnosti). Stanovisko musí být odůvodněno z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku, jinak k němu nebude moci Ministerstvo financí ČR přihlídnout. Výše uvedené platí pouze pro první správní řízení o vydání povolení zmíněných loterií a jiných podobných her v provozovně na určité adrese. V ostatních řízeních o udělení povolení na shodné adrese by mělo ministerstvo přihlídnout k dřívějšímu vyjádření obce, bylo-li učiněno.

Tato úprava obsažená v § 45 odst. 3 loterního zákona účinná od 1.ledna 2012 je zřejmě reakcí na dlouholetou kritiku obcí směřující proti stavu legislativy v oblasti herního práva, která umožňovala Ministerstvu financí ČR povolovat nové technické hry (především IVT) do míst, kam nebylo možné umístit společensky méně škodlivé VHP z důvodu existence omezující obecně závazné vyhlášky.

Zmíněný § 45 odst. 3 loterního zákona však ztrácí na významu v kontextu s ustanovením § 50 odst. 4, který dává obcím mnohem silnější nástroj k regulaci hazardu ve svém územním obvodu. Ve svém záporném vyjádření tak obce obvykle pouze odkazují na existenci obecně závazné vyhlášky dle § 50 odst. 4 (obecně závazným vyhláškám se blíže věnovala již kapitola č. 7).

8.6 Správní poplatky v oblasti loterií a jiných podobných her

S podáním žádosti o povolení k provozování loterie či jiné podobné hry a žádosti o změnu takového povolení se pojí obligatorní povinnost žadatele uhradit správní poplatek. Správní poplatky jsou upraveny v zákoně č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (dále jen „zákon o správních poplatcích“), ve znění pozdějších předpisů.

Správní poplatek je jednorázová platba, která se vybírá za úkon provedený v rámci činnosti správních orgánů. Jeho primárním účelem je úhrada nákladů spojených s takovým úkonem, sekundární pak zamezit zbytečnému zatěžování orgánů státní správy. Poplatky tradičně vyměřuje a vybírá správní orgán, který je příslušný k provedení daného úkonu. Jednotlivé správní poplatky a jejich výše jsou vymezeny v Sazebníku správních poplatků, jenž je nedílnou součástí zákona o správních poplatcích.⁸³ Správní poplatky, týkající se povolení loterií a jiných podobných her, jsou stanoveny položkou 21 Sazebníku správních poplatků (dále jen „Sazebník“).

Do 31. prosince 2011 byla ustanovení položky 21 Sazebníku jednoznačná a nebyly s nimi spojeny žádné výkladové obtíže. Správní poplatek se podle písmen a) až d) Sazebníku platil za vydané povolení, přičemž jeho výše byla téměř u všech druhů her stanovena poměrně, pouze u VHP byla stanovena pevnou částkou zohledňující plánovanou dobu jeho provozování. Pro další srovnání s aktuální úpravou je zajímavé dřívější znění ustanovení položky 21 písm. c) Sazebníku, podle kterého se za povolení hry podle § 2 písm. e) loterního zákona platil správní poplatek „za každý výherní hrací přístroj“. Dále se platily poplatky za vydání povolení změny stálého umístění výherního hracího přístroje a změnu povolení při výměně výherního hracího přístroje za stejný model v důsledku prokázaného zničení požárem nebo jinou živelnou pohromou.

Celý koncept vybíraných správních poplatků podle položky 21 Sazebníku však změnil zákon č. 458/2011 Sb. Aktuální znění položky 21 Sazebníku je následující:

„Položka 21

Přijetí žádosti o:

- a) vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry - 5 000 Kč
- b) změnu povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry - 3 000 Kč⁸⁴

Z ustanovení položky 21 vyplývá, že od 1. ledna 2012 se správní poplatek platí za podanou žádost, přičemž není rozhodující, zda žádosti bude vyhověno či nikoliv. Žadatel je tedy povinen uhradit správní poplatek, aniž by měl jistotu, že mu bude oprávnění k provozování uděleno, či bude schválena změna v již vydaném povolení.

⁸³ HORZINKOVÁ, E., ČECHMÁNEK, B. Poplatky vybírané orgány České republiky. Praha: Linde, 1999, str. 9. ISBN 80-7201-159-6.

⁸⁴ Položka 21 Sazebníku správních poplatků zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon ale neřeší, kolik her, potažmo VHP je možné v jedné žádosti uvést. Z gramatického výkladu textu položky 21 písm. a) přílohy zákona o správních poplatcích, tj. použití jednotného čísla ve větě „vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry“, lze usuzovat, že v žádosti je možné uvést pouze jeden druh hry (např. VHP), ale už nelze uvést několik různých her v kombinaci (např. VHP a tombolu), jelikož v takovém případě by byla podána žádost o vydání povolení k provozování loterií/her a nikoliv loterie/hry. Žadatel tak zřejmě za jednotnou částku správního poplatku ve výši 5 tisíc Kč může v žádosti uvést jeden VHP, ale například i deset VHP, které mohou být umístěny v různých provozovnách v rámci správního obvodu povolovacího orgánu.⁸⁵

Další podstatnou změnou je, že v položce 21 písm. b) Sazebníku je nově zpoplatněna jakákoliv změna (žádost o ni) vydaného povolení. Zjevně se tak správní poplatek 3 tisíce Kč platí i v případě změny sídla provozovatele, změny názvu provozovny, atd., jelikož i tyto údaje jsou v povolení obsaženy, přestože jde o čistě formální změny.

Sazba všech poplatků je stanovena pevnou částkou, musí tedy být dle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o správních poplatcích zaplacený při podání žádosti nebo později, vždy však před provedením samotného úkonu. To znamená, že správní orgán nemůže úkon provést dříve, než bude správní poplatek zaplacen. Je-li nezaplacený správní poplatek překážkou provedení daného úkonu, vyzve správní orgán poplatníka, aby jej uhradil do 15 dnů ode dne, který následuje po doručení této výzvy a zároveň jej poučí, že nesplnění této výzvy povede k zastavení řízení.

Zde je vhodné uvést, že výše uvedených částek v položce 21 Sazebníku se nevztahuje na všechny druhy her podle loterního zákona bezvýhradně, jelikož ministr financí rozhodl dne 2. února 2012 o plošném prominutí větší části správního poplatku za přijetí žádosti o vydání nebo změnu povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry uvedené v ustanovení § 2 písm. b) loterního zákona. Tímto rozhodnutím byla razantně snížena výše správních poplatků souvisejících s provozováním tombol. Konkrétně na 500 Kč za podání žádosti o vydání povolení a 300 Kč za podání žádosti o změnu povolení. Rozhodnutí bylo odůvodněno především nepřiměřeností správních poplatků vzhledem ke skutečnosti, že tento typ her (tomboly) je svou povahou dosti specifický, poněvadž bývají zpravidla součástí různých dobročinných akcí, maturitních

⁸⁵ Ke dni 1. 3. 2012 zatím nevydalo Ministerstvo financí k této otázce žádné oficiální stanovisko.

plesů atd. (nejedná se primárně o výtěžnou činnost, ale garanci zábavy), přičemž výše herní jistiny i cen je poměrně nízká. Toto plošné prominutí umožňuje ustanovení § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), a to z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. Závěrem je třeba uvést, že toto rozhodnutí je účinné od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2012, působí tedy i zpětně.⁸⁶

Po zrušení ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nejsou od 1. ledna 2012 uvedené správní poplatky z 50 % příjmem rozpočtu obce a z 50 % příjmem státního rozpočtu. V souladu s ustanovením § 7 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona ve znění pozdějších předpisů jsou tyto správní poplatky v celé své výši příjmem obecního rozpočtu. S tím bezprostředně souvisí, že povinnost platit správní poplatky nemá žadatel o vydání povolení k provozování tomboly (provozovatel), pokud jím je obec. Vyplývá to z ustanovení § 8 odst. 2 písm. c) zákona o správních poplatcích, podle kterého jsou od správního poplatku osvobozeny úkony prováděné úřadem pro orgány téhož územního samosprávného celku.

⁸⁶ Rozhodnutí ministra financí ze dne 2. února 2012, č. j. MF-21 680/2012/26, str. 1-2.

9 Správní dozor

Obecně je podstatou dozoru činnost spočívající v pozorování určitého jednání nebo určitého stavu, na kterou navazuje hodnocení a fakultativně též aplikace nápravných či sankčních prostředků. Význam dozoru je značný, jelikož bez kontroly by ukládání jakýchkoliv povinností v podstatě ztrácelo své opodstatnění. Z toho vyplývá, že hlavním cílem dozoru je ovlivňovat kontrolované subjekty tak, aby se chovaly žádoucím způsobem.

Správní dozor je jednou ze sekundárních činností správních orgánů. J. Staša ji chápe jako činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) sleduje chování nepodřízených subjektů a hodnotí je z hlediska dodržování povinností uložených právními předpisy a případně též reaguje na zjištěné nedostatky.⁸⁷ Přestože se správní dozor uskutečňuje výlučně ve vnějších vztazích vůči nepodřízeným subjektům, vztahy, které při něm vznikají, jsou již vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Při dozoru je sledováno plnění zejména veřejnoprávních povinností, přičemž hodnotícím kritériem je soulad s právem. Zde je vhodné upozornit na rozdíl mezi dozorem a kontrolou, při které je hodnocena také účelnost, hospodárnost či efektivita.

Orgány správního dozoru jsou vykonavatelé veřejné správy, kteří tuto činnost vykonávají na základě zákona a v rozsahu jím vymezeném. Zpravidla jsou jimi správní úřady (obecní úřady) nebo jednotlivé úřední osoby (příslušníci policie ČR). Může ale být vykonáván i jednotlivými právníckými (státní zkušebny) či fyzickými osobami (příslušníci lesní stráže), pokud na ně zákon dozorčí působnost přenesl.

Teorie správního práva správní dozor tradičně člení z hlediska struktury působnosti správního orgánu na dozor běžný, specializovaný, pořádkový a vrchní. Běžný správní dozor je nejčastější formou správního dozoru, který orgány vykonávají spolu nebo vedle své hlavní činnosti (stavební úřady, živnostenské úřady). Specializovaný správní dozor naopak uskutečňují orgány (pro které se vžilo označení inspekce), jejichž dozorčí působnost je výlučná či převažující (Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce). V dřívější době dokonce existovaly specializované orgány státního dozoru s generální dozorčí působností (například. Ministerstvo státní kontroly). Pořádkový správní dozor je zaměřen na zabezpečení veřejného pořádku a je prováděn na veřejně přístupných místech vůči předem neznámému okruhu subjektů

⁸⁷ Viz. STAŠA, Josef. Úvod do českého správního práva. Čtvrté doplněné vydání. Praha: PA ČR, 2001, str. 131. ISBN 80-7251-067-3.

(orgány policie). Vrchní správní dozor je vykonáván ministerstvy či jinými ústředními správními orgány a zastřešuje jak správní dozor vůči nepodřízeným subjektům, tak kontrolní činnost vůči podřízeným dozorčím orgánům.

Z časového hlediska pak lze rozlišovat správní dozor jednorázový (incidenční) a soustavný. Jednorázový je zpravidla vykonáván zcela namátkově či na základě podnětu k provedení dozoru, který přišel zvenčí. Soustavný dozor je často označován jako dozor zpřísněný a je důsledkem zvýšeného veřejného zájmu na dodržování sledovaných povinností. Též můžeme rozlišovat správní dozor průběžný a následný. Výjimečně se můžeme setkat i s označením „předběžný správní dozor“, za který je považována povolovací činnost správních orgánů.⁸⁸

Na základě výše uvedeného členění můžeme správní dozor vykonávaný v oblasti loterií a jiných podobných her charakterizovat jako dozor běžný, vykonávaný převážně jednorázově. Následný správní dozor lze spatřovat v případech, kdy orgán státního dozoru kontroluje, zda byly ve stanovené lhůtě odstraněny závady zjištěné při předchozím výkonu dozoru, na jehož základě bylo vydáno rozhodnutí o dočasném zastavení provozování loterie či jiné podobné hry. Za průběžný právní dozor pak lze považovat účast orgánů státního dozoru při slosování loterií a tombol.

V užším smyslu je obsahem správního dozoru pouze kontrolní zjišťování, v širším jej lze dělit do dvou fází, kdy kromě fáze kontrolní a hodnotící zahrnuje též fázi nápravnou a sankční.

První fáze je pro správní dozor pojmově určující. Nerozhoduje se během ní o právech a povinnostech dozorovaných osob a nedochází ani k zásahům do jejich hmotněprávních poměrů. Přesto však dochází k významnému omezování jejich práv, jelikož jsou povinny strpět výkon dozoru či poskytnout potřebnou součinnost. V této fázi dochází k pozorování, na jehož základě se vytváří skutková zjištění, jež mohou být podkladem pro rozhodování v druhé fázi správního dozoru.⁸⁹ V českém právním řádu neexistuje žádná generální hmotněprávní úprava první fáze. Na otázku kdo koho, v jakých záležitostech a podle jakých hledisek kontroluje odpovídají jednotlivé zákony, které upravují konkrétní oblast veřejné správy.

⁸⁸ KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. Základy správního práva. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 233-234. ISBN 978-80-7380-190-8.

⁸⁹ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 315-316. ISBN 978-80-7400-049-2.

Výsledkem první fáze je písemná zpráva (protokol), jež kromě ostatních obsahových náležitostí musí obsahovat zejména přesný popis konkrétně zjištěných nedostatků a ustanovení právních předpisů, které byly porušeny.

Druhá fáze je fakultativní a dochází k ní zpravidla tehdy, bylo-li v první fázi zjištěno, že dozorované osoby porušily své zákonem stanovené povinnosti (předcházející kontrola však není podmínkou). Během této fáze je již rozhodováno o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech dozorovaných osob, anebo k faktickým zásahům do jejich hmotněprávních poměrů. Opatření k nápravě a sankce, jež mají podobu správních aktů, faktických pokynů nebo bezprostředních zásahů, se ukládají ve správním řízení, na které se vztahuje správní řád, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.⁹⁰

Jak uvádí J. Staša, první a druhá fáze správního dozoru se může prolínat, jelikož jejich vymezení nepředstavuje časovou, ale pouze logickou posloupnost.⁹¹ Zejména v případech, kdy existuje nebezpečí z prodlení, jsou v praxi běžně uplatňována nápravná opatření dříve, než je vypracován výsledný kontrolní protokol.⁹²

9.1 Působnost obcí v oblasti správního dozoru na úseku provozování loterií a jiných podobných her

9.1.1 Správní dozor orgánů obce nad dodržováním loterního zákona

Úprava správního dozoru v oblasti loterií a jiných podobných her je v loterním zákoně nesystematicky zařazena mezi „Ustanovení společná, přechodná a závěrečná“ (část sedmá). K nepřehlednosti přispívá i skutečnost, že jednotlivé dozorčí působnosti můžeme nalézt i mimo část označenou marginální rubrikou „Státní dozor“ (§ 46 a následující).

Dle loterního zákona není v oblasti loterií a jiných podobných her pouze jeden univerzální vykonavatel správního dozoru, nýbrž rozmanitá soustava dozorčích orgánů. Kdo patří do této soustavy, kterou loterní zákon souhrnně označuje za „orgány státního dozoru“, nalezneme v § 46 odst. 1 písm. a) až d). Orgány státního dozoru jsou:

⁹⁰ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 316. ISBN 978-80-7400-049-2.

⁹¹ Tamtéž str. 316.

⁹² KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. Základy správního práva. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 232. ISBN 978-80-7380-190-8.

- **obce (obecní úřady)** v případech, kdy vydávají povolení k provozování loterií a jiných podobných her;⁹³
- krajské úřady v případech, kdy vydávají povolení k provozování loterií a jiných podobných her;
- příslušné finanční úřady (podle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů) a finanční úřady, v jejichž územním obvodu se nacházejí jednotlivé provozovny a v případech, kdy povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydává Ministerstvo financí ČR. Fakultativně vykonávají finanční úřady státní dozor také tehdy, kdy povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydávají obecní či krajské úřady, pokud jsou provozovány v jejich územním obvodu;
- Ministerstvo financí ČR.

Dále je podle § 47 odst. 1 loterního zákona povinen kontrolovat loterie a jiné podobné hry orgán, který provozování konkrétní hry povolil. Zákon tak může vzbuzovat mylný dojem, že správní dozor v oblasti loterií a jiných podobných her vykonávají kromě orgánů státního dozoru i jiné orgány. Leč všechny povolovací orgány již byly zahrnuty v § 46 odst. 1) písm. a), b) a d) loterního zákona. K přehlednosti úpravy nepřispívá ani fakt, že zákon na některých místech orgány státního dozoru výslovně slučuje s povolovacími orgány, aby je na jiných místech naopak výslovně rozdělával.

Je tedy zřejmé, že ne všechny orgány státního dozoru mají dozorčí působnost vůči všem provozovatelům loterií a jiných podobných her, přičemž kontrolovanými osobami jsou provozovatelé loterií a jiných podobných her. Obce tedy v přenesené působnosti vykonávají dozor pouze vůči provozovatelům výherních hracích přístrojů, tombol s herní jistinou do 50 tisíc Kč a věčných loterií s herní jistinou do 200 tisíc Kč. Duplicitní dozor nad těmito provozovateli pak vykonávají příslušné finanční úřady.

Přestože sankce mohou orgány státního dozoru ukládat též osobám pověřeným podle § 19 odst. 1 písm. e) loterního zákona a osobám, jež jsou vůči provozovateli v pracovněprávním, členském či obdobném poměru, státní dozor (z širšího pohledu pouze jeho první fáze) je vykonáván výhradně vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her.

⁹³ Zákon zde za orgán státního dozoru nešťastně označuje obec, aniž by bylo uvedeno, že se jedná o přenesenou působnost. Otázce, zda se jedná o přenesenou či samostatnou působnost, se tato práce již dříve (viz. podkapitola 7.3.2).

Z § 46 odst. 1 loterního zákona vyplývá, že předmětem dozoru je v první řadě dodržování loterního zákona. Takové vymezení předmětu dozoru by však bylo velice úzké, načež jej rozšiřuje ustanovení § 47 odst. 1 věty druhé loterního zákona, podle kterého se orgán vykonávající státní dozor může kdykoliv přesvědčit, zda-li jsou loterie či jiné podobné hry provozovány za podmínek stanovených v povolení a zda-li jsou dodržovány příslušné právní předpisy. Předmětem státního dozoru v oblasti loterií a jiných podobných her je tak nejen dodržování loterního zákona, ale též povinností stanovených v podzákoných právních předpisech. Nemůže však jít o jakýkoliv podzákoný právní předpis ukládající provozovatelům jakékoliv povinnosti, ale jen ty předpisy, které ukládají povinnosti přímo související s provozováním loterií a jiných podobných her, jelikož neurčitý právní pojem „příslušné právní předpisy“ je nutné vykládat restriktivně. Dozor se tedy vztahuje i na povinnosti obsažené v prováděcích vyhláškách Ministerstva financí ČR k loternímu zákonu, obecně závazných vyhláškách obcí vydaných na základě zmocnění obsažených v loterním zákoně a ostatních správních aktech vydaných (zejména povolení) na základě loterního zákona.⁹⁴

Z předchozího odstavce vyplývá, že sledováno je především dodržování veřejnoprávních povinností, jsou však kontrolovány i některé povinnosti vyplývající ze soukromoprávních ustanovení loterního zákona. Například dodržování maximální možné výše odměny fyzických osob za prodej losů.⁹⁵

Při výkonu státního dozoru v první fázi, zjišťovací a hodnotící, se dle ustanovení § 47 odst. 3 loterního zákona postupuje podle zvláštního předpisu, kterým je zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Nejde tedy o správní řízení a neuplatňuje se správní řád.

Loterní zákon však také obsahuje některá zvláštní procesní ustanovení upravující postup orgánů státního dozoru při kontrolním zjišťování, které mají co by zvláštní úprava přednost před úpravou obecnou. Předně je provozovatel „povinen umožnit povolujícímu orgánu a orgánu státního dozoru vstup do provozních místností, předložit účetní doklady, účetní závěrky, výkazy, doklady a jiné písemnosti a záznamy na technických nosičích dat, umožnit kontrolu provozovaných her a technických zařízení a podat informace o účetních případech a spolupůsobit při kontrole. Vyžaduje-li to povaha věci, může povolující orgán a orgán státního dozoru zajistit podklady a odebrat

⁹⁴ KRAMÁŘ, Květoslav. Otázka č. 2 ke zkoušce z předmětu Soudní judikatura v oblasti herního práva. 29. října 2010 [cit. 20. 1. 2012], str. 2-3. Dostupné z: <http://portal.zcu.cz/>

⁹⁵ Viz. § 7 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

je na potřebnou dobu k dořešení a uzavření případu. O zajištěných písemnostech či záznamech na technických nosičích dat vydá provozovateli potvrzení.“⁹⁶

Podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole by mělo být kontrolované osobě předloženo oznámení o zahájení kontroly před jejím samotným provedením. V důsledku dodržení této povinnosti by však mohlo v některých případech dojít ke zmaření účelu a cíle kontroly, jelikož by již nebylo možné zjistit skutečný stav věci, což je také povinnost stanovená zákonem o státní kontrole v ustanovení § 12 odst. 1. V této souvislosti nejvyšší správní soud vyslovil, že ve zcela výjimečných případech lze provést kontrolu i bez přítomnosti kontrolované osoby.⁹⁷ Příkladem může být například zcela běžná situace, kdy jsou VHP umístěny v provozovně jiné osoby, než která VHP provozuje, a při kontrole tak je přítomen pouze pracovník provozovatele provozovny, tedy pracovník jiné, než kontrolované osoby. Ve svém pozdějším rozsudku pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že neoznámení zahájení kontroly kontrolované osobě v takovém případě nemůže mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, pokud nešlo o kontrolu účetních dokladů, nosičů dat, apod., ale o zjištění počtu nepovolených VHP v provozovně a jejich vnější identifikaci.⁹⁸ V těchto případech tedy orgán státního dozoru sepíše protokol s osobou, která je přítomna a zajišťuje provoz v kontrolované provozovně (tato osoba pouze dosvědčuje průběh kontroly). Stejnopis tohoto protokolu pak musí být zaslán kontrolované osobě s poučením o možnosti podat ve stanovené lhůtě námitky.

Jak již bylo řečeno, účelem dozoru je sledování všech povinností, které pro provozovatele vyplývají z loterního zákona a některých dalších podzákoných právních předpisů, proto by bylo zcela zbytečné je všechny na tomto místě uvádět.

Na úseku provozování věcných loterií a tombol povolených obecními úřady spočívá dozor především v namátkové kontrole losů před jejich vydáním do prodeje. Průběžným správním dozorem pak je účast orgánu státního dozoru při slosování, jehož průběh osvědčuje na protokolu dle § 11 odst. 6 loterního zákona (zde se neuplatňuje zákon o státní kontrole).

⁹⁶ Viz. § 47 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2005, č. j. 4 As 6/2004-100.

⁹⁸ Viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2006, č. j. 7 Afs 146/2005-63.

Na úseku provozování VHP se zpravidla kontroluje:

- úplnost podkladů o provozovateli, věcnou správnost základních dokumentů, které byly předloženy k žádosti o povolení, včetně ověření platnosti a pravosti osvědčení o provozuschopnosti VHP a SKV;
- zda je na stanovišti VHP přítomna pověřená osoba a zda řádně vykonává své povinnosti;
- jakým způsobem jsou návštěvníci provozoven seznámeni s herním plánem, návodem na hru a v případě heren též návštěvním řádem;
- dodržování počtu a druhu povolených provozovaných přístrojů;
- dodržení povinnosti označení VHP identifikační známkou.⁹⁹

Ke státnímu dozoru, jehož součástí by měla být i technická kontrola VHP, musí být přizvána autorizovaná osoba.

9.1.2 Správní dozor orgánů obce nad dodržováním obecně závazných vyhlášek obcí regulujících provozování loterií a jiných podobných her

Jak vyplývá z podkapitoly č. 7.1.2, obce dnes využívají k regulaci provozování loterií a jiných podobných her nejen zmocnění obsažené v loterním zákoně, nýbrž nově k tomuto účelu vydávají též obecně závazné vyhlášky na základě pravomoci jim dané v ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. Tato oblast však není v právním řádu dostatečně ošetřena, jelikož zákon o obcích definuje jen udělování sankcí radou obce, ale již neřeší samotný správní dozor.

Dozor nad dodržováním povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou obce vztahující se k místním záležitostem veřejného pořádku vykonává nejčastěji obecní policie či Policie ČR, pokud jí o to požádal starosta dané obce dle § 100 odst. 4 písm. d) zákona o obcích.¹⁰⁰ Zde je nutno poznamenat, že obecní policie (resp. strážník) není orgánem státního dozoru, tudíž se na její činnost nevztahuje zákon o státní kontrole. Komplexní úprava postupu obecní policie (resp. strážníka) při zkráceném správním řízení (ukládání a vybírání blokových pokut) a oznamování

⁹⁹ PANGERL, Jindřich. Komentář k praktické aplikaci zákona č. 202/1990 Sb. a vyhlášky MF č. 223/1993 o provozování hracích přístrojů. Praha: MF, 1993, str. 13-14.

¹⁰⁰ Srov. KOUDĚLKA, Zdeněk. Obecně závazné vyhlášky. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-202-9.

podezření ze spáchání přestupků a jiných správních deliktů, které obecní policie není oprávněna projednávat (či nemůže s ohledem na skutkový stav) je obsažena v zákoně o obecní policii a zákoně o přestupcích. V omezené míře se na činnost obecní policie subsidiárně užije i správní řád (zejména základní zásady činnosti správních orgánů).

Zde je nutné zdůraznit, že možnosti dohledu obecní policie (resp. strážníků) na dodržování zmíněných vyhlášek omezujících provozování loterií a jiných podobných her jsou v praxi značně omezené. Strážníci jsou totiž mimo případy, kdy je důvodná obava, že je ohrožen život nebo zdraví osoby, anebo hrozí-li větší škoda na majetku, oprávněni vstupovat pouze do živnostenských provozoven, navíc jen do jejich částí, jež jsou určeny pro zákazníky. Provozování loterií a jiných podobných her však není živností a nevztahuje se na něj úprava obsažená v zákoně č. 455 / 1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů. Nelze tedy prostor, v němž je tento druh her provozován považovat za živnostenskou provozovnu. Je tedy zřejmé, že strážníci městské policie nejsou oprávněni vstupovat do prostorů, ve kterých jsou loterie a jiné podobné hry provozovány. Výjimkou by mohly být prostory (místnosti), v nichž je kromě loterií a jiných podobných her provozována například pohostinská činnost. De facto tak bude dozor prováděný strážníky obecní policie obvykle spočívat pouze v pozorování některých skutečností tzv. „z venku“ (provozní doba, vzhled objektu).

Tento druh správního dozoru pak naráží také na skutečnost, že obecní policie (resp. strážník) nemá právo vyžadovat od povoloovacího orgánu poskytnutí údajů o vydaných povoleních dle loterního zákona.

V návaznosti na skutková zjištění dochází ve druhé fázi správního dozoru k uplatnění nápravných opatření, jejichž účelem je odstranění nedostatků zjištěných při doзору, a ukládání sankcí za zjištěné správní delikty, což je forma represe, která má zabránit opětovnému porušování povinností. Sankce lze přitom ukládat jak samostatně, tak vedle nápravných opatření, jelikož každý z těchto prostředků sleduje jiný účel.

Nápravným opatřením se věnovala již podkapitola č. 8.5.3, správnímu trestání v oblasti loterií a jiných podobných her se bude věnovat kapitola následující.

10 Správní trestání

Správní trestání patří stejně jako správní dozor k sekundárním činnostem správních orgánů. Správní trestání je obvykle náplní druhé fáze správního dozoru. Předchozí zjištění uskutečněná v rámci první fáze správního dozoru ke své realizaci však nutně nepotřebuje a může fungovat i zcela samostatně.¹⁰¹ Tak tomu je u správního trestání v oblasti loterií a jiných podobných her například tehdy, kdy správní dozor vykoná příslušný finanční úřad dle ustanovení § 46 odst. 2, který však není v těchto případech orgánem oprávněným rozhodnout o uložení pokuty – tím je příslušný obecní či krajský úřad.

Obecně lze správní trestání charakterizovat jako zákonem upravený proces, při kterém správní orgány rozhodují o vině a sankci. Správní sankce, neboli správní tresty se ukládají správními akty, jimiž se vyslovuje vina za správní delikt spočívající v porušení povinností stanovených normami správního práva.

Správní delikt je přitom nutné odlišovat od soudních deliktů. Základní rozdíl spočívá v jejich objektu. U soudních deliktů je obecným objektem ochrana života a zdraví jednotlivce, jeho práv a svobod, ochrana nejdůležitějších společenských zájmů a ústavního zřízení České republiky.¹⁰² Naproti tomu je typickým objektem správních deliktů řádný výkon veřejné správy. Kritériem může být rovněž závažnost spáchaných deliktů, přičemž měřítkem je zejména druh a výše udělované sankce, kdy lehčí spadají do působnosti správních orgánů a těžší do působnosti soudů. Do účinnosti zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, bylo možné významný rozdíl spatřovat také v tom, že subjektem soudního deliktu nemohla být právnická osoba. Různé odlišnosti je pak možné spatřovat i vzhledem k požadované formě zavinění, formulaci skutkových podstat, evidenci deliktů, atd. Obecně platnou hranici mezi nimi však teorie ani praxe prozatím nenašla, neboť je dosti relativní a v čase proměnlivá.¹⁰³

Teorie správního práva rozlišuje správní delikty na přestupky, správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty, jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob a fyzických podnikajících osob (tzv. smíšené

¹⁰¹ KRAMÁŘ, Květoslav. Otázka č. 4 ke zkoušce z předmětu Soudní judikatura v oblasti herního práva. 29. října 2010 [cit. 21. 1. 2012], str. 1. Dostupné z: <http://portal.zcu.cz/>

¹⁰² Viz. Zvláštní část trestního zákoníku.

¹⁰³ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 439-441. ISBN 978-80-7400-049-2.

správní delikty). Jediné přestupky jsou částečně kodifikovány v zákoně o přestupcích, řada skutkových podstat je ale obsažena i ve zvláštních zákonech. Úprava ostatních správních deliktů fyzických a právnických osob je roztříštěna a lze ji nalézt v řadě různých zákonů.

Z uvedených druhů správních deliktů jsou v loterním zákoně (§ 46b a § 48) upraveny pouze jiné správní delikty fyzických osob a smíšené správní delikty, za které zákon umožňuje ukládat pouze jediný druh sankce – pokutu. De facto pak lze mezi správní delikty postihované obcemi v rámci jejich působnosti v oblasti herního práva zařadit též smíšený správní delikt, jehož skutková podstata se nachází v ustanovení § 58 odst. 4 zákona o obcích.

10.1 Působnost obcí v oblasti správního trestání na úseku loterií a jiných podobných her podle loterního zákona

Úprava správního trestání v oblasti loterií a jiných podobných her je v loterním zákoně obsažena v ustanoveních § 48 a některých ustanoveních § 46b. Orgány veřejné správy, jež vedou řízení o uložení pokuty, jsou však vymezeny nesystematicky či nepřesně. V některých případech jsou určeny jednotlivě – obec, krajský úřad, finanční úřad, v ostatních případech pak souhrnně jako orgány státní správy. Pomineme-li obec, je z uvedeného výčtu patrné, že správní trestání podle loterního zákona je stejně jako správní dozor koncipováno jako výkon státní správy. Pravomoc obce udělovat pokuty podle § 48 odst. 1 písm. a) loterního zákona je tedy buď nesystematickou výjimkou z obecné koncepce (na základě správního dozoru vykonaného v přenesené působnosti by obec v samostatné působnosti ukládaly mimo jiné pokuty za porušení povinností stanovených v povolení, které bylo vydáno v rámci přenesené působnosti), nebo nepřesnost ve vymezení působnosti obce jako v případě státního dozoru (viz. podkapitola č. 6.3.2), druhou možností podporuje omezení místní působnosti na správní, nikoliv územní obvod. Typicky tuto působnost vykonává obecní úřad bez pověření rady obce.

Okruh osob, kterým může být orgány obce udělena pokuta podle loterního zákona, není omezen jako výkon státního dozoru pouze za provozovatele loterií a jiných podobných her, ale je mnohem širší. Kromě provozovatelů jsou v něm zahrnuty též pověřené osoby podle § 19 odst. 1 písm. e) loterního zákona a osoby, jež jsou vůči provozovateli v pracovněprávním, členském či obdobném poměru. Všechny

vyjmenované osoby jsou za níže uvedené správní delikty odpovědné bez ohledu na zavinění.

Pokutu do výše 150 tisíc Kč uloží obec (obecní úřad) právnické osobě, která v jejím správním obvodu provozuje loterii, tombolu nebo VHP bez povolení, které by byla oprávněna tato obec vydat, nebo je provozuje v rozporu s tímto zákonem, herním plánem nebo podmínkami, které jí byly v povolení uloženy (§ 48 odst. 1 písm. a) loterního zákona).

Dle ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) uloží obecní úřad osobě pokutu do výše 50 tisíc Kč, která poruší povinnosti uvedené v § 47 odst. 2 loterního zákona (například neumožní orgánu státního dozoru vstup do provozních místností, nepředloží účetní doklady či nespolupůsobí při kontrole).

Uložení pokuty do výše 50 tisíc Kč hrozí též osobě, která je k provozovateli v pracovněprávním, členském nebo obdobném poměru, pokud jednala v rozporu s tímto zákonem nebo povolením k provozování či s herním plánem.

Pokutu do výše 50 tisíc Kč uloží obecní úřad pověřené osobě, která je odpovědná za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, při prvním porušení tohoto zákazu. Pokutu do výše 500 tisíc této osobě uloží obecní úřad, pokud k porušení tohoto zákazu dojde v druhém prokazatelném a časově odlišném případě.

Z uvedeného výčtu vyplývá, že zákon nepřipouští správní uvážení, pokud jde o druh uložené sankce, kterou je vždy pokuta. Diskreční pravomoc se tak uplatňuje pouze při stanovení výše pokuty, ta je vždy omezena její horní hranicí (dolní hranice stanovena není). Při správním uvážení by měl být vždy zohledněn především rozsah ohrožení či škod, závažnost a délka trvání protiprávního jednání. Ve všech uvedených případech jsou pokuty ukládány obligatorně a tvoří příjem rozpočtu obce, která pokutu uložila.

V ustanovení § 48 odst. 3 loterního zákona je stanovena prekluzivní (propadná) lhůta k uložení pokuty. Objektivní lhůta je tři roky ode dne, kdy došlo k porušení povinnosti, či ztrátě oprávnění. Subjektivní lhůta je stanovena jako jeden rok od okamžiku, kdy se orgán oprávněný k uložení pokuty o rozhodné skutečnosti dozvěděl. Pro počátek běhu subjektivní lhůty přitom není rozhodný okamžik, kdy měl oprávněný orgán za prokázané, že ke správnímu deliktu došlo, ale okamžik, kdy o porušení povinností vzniklo důvodné podezření.¹⁰⁴ Rozhodující je tedy obvykle datum, kdy byla

¹⁰⁴ Viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2004, č. j. 5 A 1/2001-56.

provedena kontrola, na základě které pak bylo zahájeno správní řízení o uložení pokuty. Jinak je tomu u trvajících správních deliktů. Judikatura za použití odkazu na nauku trestního práva dovodila, že u trvajících správních deliktů začne lhůta pro uložení pokuty či zahájení řízení o uložení pokuty běžet teprve od okamžiku ukončení protiprávního stavu.¹⁰⁵ Opačný závěr by znamenal, že po uplynutí této lhůty by bylo možné v trvajícím správním deliktu beztrestně pokračovat.

Stejně jako při vydávání povolení k provozování loterií a jiných podobných her, i při správním trestání se obecní úřad řídí správním řádem, tudíž o něm platí vše, co o správním řízení obecně. Pokuty vybírá a vymáhá orgán, který je uložil, tedy obecní úřad. Při vymáhání uložených pokut se postupuje podle daňového řádu.

10.2 Působnost obcí v oblasti správního trestání na úseku loterií a jiných podobných her za porušení povinností stanovených obecně závaznými vyhláškami obcí regulujícími provozování loterií a jiných podobných her

Obecně platí, že porušení povinnosti uložené obecně závaznou vyhláškou obce je buď přestupkem podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích, to u fyzických osob, anebo správním deliktem podle § 58 odst. 4 zákona o obcích, to u právnických osob a fyzických osob podnikajících. U fyzických osob je proto třeba odlišovat, zda porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou bylo způsobeno v souvislosti s jejím podnikáním či nikoliv.

Při porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou regulující provozování loterií a jiných podobných her se pak bude nejspíše vždy jednat o delikt podle § 58 odst. 4 zákona o obcích, jelikož provozovatelé těchto her musí být dle ustanovení § 4 odst. 4 loterního zákona právnickou osobou. Za tento správní delikt jim může být obcí uložena pokuta až do výše 200 tisíc Kč.

Tyto správní delikty jsou projednávány v řízení, na které se nevztahuje zákon o přestupcích, ale správní řád se specifiky vyplývajícími z § 58 a § 59 zákona o obcích. Příslušným orgánem k vedení takového řízení je dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. k) zákona o obcích rada obce. Jde tedy o výkon samostatné působnosti obce. V praxi je však jen těžko představitelné, že by rada obce vzhledem k podstatě svého fungování (kolektivní orgán zasedající jen v určitých intervalech) byla schopna efektivně

¹⁰⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2005, č. j. 5 A 164/2002-44.

administrovat takové správní řízení se všemi jeho náležitostmi (schvalovala by každý procesní úkon v řízení, včetně samotného správního rozhodnutí, jednoduše by jednala jako správní orgán). S ohledem na tyto právní a věcné souvislosti nelze obcím (radám obcí) než doporučit přenesení této působnosti dle ustanovení § 102 odst. 2 písm. k) zákona o obcích na odbor obecního úřadu. Zákon zde mluví o přenesení působnosti jako takové, tzn. nelze toto přenášení činit ad hoc ve vztahu k jednotlivým konkrétním procesním případům, nicméně ji lze přenést pouze zčásti. Je tedy možné, aby byla přenesena pouze působnost k projednávání správních deliktů podle § 58 odst. 4 zákona o obcích (tzn. u skutkové podstaty porušení povinnosti uložené právním předpisem obce) a ve vztahu k ostatním správním deliktům podle § 58 si ji rada města ponechala (v § 58 odst. 1 až 3 jsou skutkové podstaty i dalších správních deliktů).

V těchto případech činí objektivní lhůta k uložení pokuty 2 roky a subjektivní 1 rok. Pokuty vybírá a vymáhá obec, přičemž výnos z nich je příjmem obecního rozpočtu.

11 Závěr

V závěru bych chtěl stručně shrnout některé poznatky, jež jsem nabyt při zpracovávání této diplomové práce. V první řadě je nutno zdůraznit, že ačkoliv se jádro úpravy působnosti obcí v oblasti herního práva nachází v jediném právním předpise (loterním zákoně), vyznačuje se tato právní úprava značnou složitostí. Loterní zákon je v mnoha ohledech nesystematický, terminologicky nejednotný a pojmově roztržitý, což má za následek mnohé výkladové obtíže. I přes nepochybně dobrý úmysl a odstranění některých dílčích nedostatků však jeho poslední dvě novely, tedy zákon č. 300/2011 Sb. a zákon č. 458/2011 Sb. přinesly kromě řady výrazných změn také mnoho nových otázek a celkově tak přispěly k nepřehlednosti úpravy loterií a jiných podobných her. S ohledem na tyto skutečnosti jsem se v této práci pokusil vyjádřit i několik svých domněnek, které by mohly představovat odpověď na některé zcela nové, ale i staronové otázky. Bude zajímavé sledovat, jak se například k otázce vydávání souhlasu k uvolnění jistiny a dalším dosud nezodpovězeným otázkám vyjádří Ministerstvo financí ČR ve svém připravovaném metodickém pokynu. Nelze tedy než souhlasit s výrokem T. Dvořáka, že "loterní zákon má celou řadu nepřehlédnutelných legislativních nedostatků a nejasností."¹⁰⁶

Pokud jde o obce, došlo v uplynulém roce k výraznému posílení jejich pravomocí v oblasti provozování loterií a jiných podobných her. Tento vývoj byl zapříčiněn nejen řadou průlomových nálezů Ústavního soudu, ale též přijetím několika novel loterního zákona. Regulace "hazardu" tak nově z velké části spadá přímo do působnosti obcí, a to prostřednictvím vydaných obecně závazných vyhlášek vztahujících se na většinu her upravených loterním zákonem. Tím došlo k překonání značných rozdílů mezi jednotlivými hrami (především VHP a IVT) a zrušení „privilegovaných“ skupin/druhů některých her. O to překvapivěji pak působí skutečnost, že poslední návrh nového zákona o provozování sázkových her již s žádnou normotvornou pravomocí obcí v této oblasti nepočítá a jejich účast na regulaci provozování loterií a jiných podobných her by měla být omezena pouze na vydávání závazného stanoviska v rámci řízení o udělení povolení k provozování těchto her.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Dne 29. února 2012 bylo přerušeno jednání Vlády České republiky o návrhu zákona o provozování sázkových her.

¹⁰⁷ DVOŘÁK, Tomáš. Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, str. 16. ISBN 80-7201-638-5.

V souvislosti s působností obcí v oblasti herního práva a stavu úpravy loterního zákona je též potřeba zmínit, že ne vždy je zcela jasné, o jakou působnost se v tom kterém případě jedná, zda samostatnou, či přenesenou. Značné rozpaky působí například obec, coby orgán státního dozoru.

Úplně na závěr bych chtěl poukázat na skutečnost, že tato diplomová práce je jedním z první ucelených prací, jenž reflektuje změny loterního zákona po jeho rozsáhlých změnách, ke kterým došlo na sklonku roku 2011.

Pevně věřím, že nejen pro mne, ale i pro ostatní zabývající se problematikou loterií a jiných podobných her byla a bude tato práce přínosem, bez ohledu na to, zda se mé domněnky ukáží více či méně správné.

12 Cizojazyčné resumé – Summary

In conclusion I would like to briefly summarize some of the knowledge that I acquired in the processing of this master's thesis. First, it should be emphasized that although the gist of frame of competency of the municipalities in the field of game law, which is regulated by a single act the Lottery act, which is characterized by the considerable complexity of the legislation. Lottery act is in many respects unsystematic, conceptually fragmented, and contains inconsistent terminology which results in interpretational difficulties. Despite unquestionably good intentions and partial removal of some shortcomings, however, the last two novelizations Act No. 300/2011 Coll. and Act No. 458/2011 Coll. brought a number of major changes resulting into a large amount of new questions which contribute to a general confusion of the regulation of lotteries and other similar games. With regards to these facts I have tried to express several assumptions *de lege ferenda*, which could represent a response to some entirely new and old-new questions. It shall be interesting to see how, for instance, the question of issuing of approval to release the principal, or the other still unanswered questions expressed by the Ministry of Finance in its forthcoming guideline. Therefore it cannot be disagreed with the statement of T. Dvorak, "the Lottery act has a number of legislative gaps that cannot be overseen and tend to be rather unclear."¹⁰⁸

In terms of regulations regarding municipalities, last year a significant strengthening of competencies came to force in the field of operation of lotteries and other similar games. This trend is due not only a number of groundbreaking verdicts of the Constitutional Court but also the adoption of several amendments to the Lottery Act. After recent changes the regulation of "gambling" comes under the scope of competence of local authorities (municipalities) by issuing of generally binding decrees covering a majority of lottery games regulated by the Lottery act. These changes allowed to overcome major differences between individual games (especially the WGS and the IVT), and the abolition of "privileged" groups / types of some games. The more surprising fact is that the latest draft of new Act on Gambling does not provide any regulatory powers to the municipalities in this area, in fact only allows their

¹⁰⁸ DVOŘÁK, Tomáš. Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, p. 16. ISBN 80-7201-638-5.

participation in regulating the operation of lotteries and other similar games to issue binding opinions in the context of a conferment of permission to operate these games.¹⁰⁹

Within the context of the powers of municipalities in the field of gaming law and the state of regulation of the Lottery act, it is also necessary to mention that it is not always entirely clear what the scope is, whether independent or devolved. Considerable confusion has such municipality, as a state supervisory authority.

At the very end I would like to point out that this master's thesis is one of the first comprehensive works which reflects amendments to the Lottery Act after extensive changes that occurred at the end of the year 2011.

I firmly believe that not only for me but for those who deal with the problematic of lotteries and other similar games this work has been and will be a benefit, regardless of my assumptions whether they prove to be more or less correct.

¹⁰⁹ On February 29, 2012 the Government of the Czech Republic adjourned the process of adopting the new Act on Gaming.

13 Seznam použitých pramenů

Knižní publikace

- DVOŘÁČEK, Zdeněk. *Právní základy veřejného pořádku. Vybrané kapitoly.*
Praha: Armex Publishing, 2004. ISBN 80-7251-074-6.
- DVOŘÁK, Tomáš. *Zákon o loteriích a jiných podobných hrách s poznámkami a souvisejícími předpisy. 2. vydání.* Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-638-5.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky (základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR). 4. opravené a doplněné vydání.* Brno: MU, 2003. ISBN 80-210-3254-5.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 3 rozšířené vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2003.
ISBN 80-86473-85-6.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HORZINKOVÁ, E., ČECHMÁNEK, B. *Poplatky vybírané orgány České republiky.*
Praha: Linde, 1999. ISBN 80-7201-159-6.
- KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva. 2. upravené vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-190-8.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky.* Praha: Linde, 2000.
ISBN 80-7201-202-9.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy.* Praha: Linde, 2008.
ISBN 978-80-7201-690-7.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva.* Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KRAMÁŘ, K., HUŠÁK, A. a kol. *Herní Právo.* Plzeň: Aleš Čeněk.
ISBN 80-86898-80-6.
- STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva. čtvrté doplněné vydání.*
Praha: PA ČR, 2001. ISBN 80-7251-067-3.

Odborné časopisecké a elektronické články

- NĚMEC, Pavel. *Pozitiva a negativa provozování hazardních her v obcích – 1. Část. Moderní obec.* 2006, 10. ISSN 1214-9764.
- PRŮCHA, Petr. *Plošný zákaz či omezení nejsou v souladu se zákonem. Black Jack.* 1996, 12. ISSN 1210-8286.
- RAJCHL, Jiří. *Obecně závazné vyhlášky obcí o výherních hracích přístrojích.*

Správní právo. 2010, 4. ISSN 0139-6005.

VEDRAL, Josef. *Je přenesenou působností opravdu jen to, o čem zákon stanoví, že jí je?* ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI [software]. stav k 19.2.2012 do částky 20/2012 Sb. a 9/2012 Sb.m.s. [cit. 29.2.2012].

Soudní rozhodnutí

Ústavní soud

Nález Ústavního soudu, 20. října 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

Nález Ústavního soudu, 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl.ÚS 28/09.

Nález Ústavního soudu, 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

Nález Ústavního soudu, 7. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10.

Nejvyšší správní soud

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 3. června 2004, č. j. 5 A 1/2001-56.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 22. února 2005, č. j. 5 A 164/2002-44.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 10. května 2005, č. j. 4 As 6/2004-100.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 31. ledna 2006, č. j. 7 Afs 146/2005-63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 14. ledna 2009, č. j. 8 Afs 88/2007-60.

Krajské soudy

Rozsudek Krajského soudu v Brně, 11. ledna 1999, č. j. 29 Ca 71/98–25.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, 26. července 2007, č. j. 22 Ca 101/2006-32.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, 12. října 2011,
č. j. 10 A 55/2010-31.

Právní předpisy

Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování.

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a doplnění některých zákonů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
Zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů.
Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.
Zákon 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.
Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání symbolů České republiky.
Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.
Zákon č. 420/2011 Sb., novela některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.
Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.
Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.
Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.
Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.
Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.
Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.
Rozhodnutí ministra financí ze dne 2. února 2012, č. j. MF-21 680/2012/26.
Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 223/1993 Sb., o hracích přístrojích.
Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu.
Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 315/1999 Sb., o způsobu oznamování soutěží, anket a jiných akcí o ceny, které nejsou spotřebitelskou loterií.

Další prameny

FUREK, Adam. *Důsledky zrušení zákonného zmocnění nebo změny zákonného zmocnění jeho převedením ze samostatné do přenesené působnosti (nebo naopak) na platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce.*

4. září 2006 [cit. 5.1.2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>

HOLLAN, Matěj. *Jak ve Vaší obci regulovat hazard.* 23. listopadu 2011

[cit. 11.3.2012]. Dostupné z: <http://www.osbrneni.cz/>

- KORYNTA, Karel. *Stanovisko Ministerstva financí ČR k vyhlášce města Chrastavy*. 11. ledna 2010 [cit. 11.3.2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>
- KOSTRUHOVÁ, Marie. *Vyrozumění o výsledcích posouzení obecně závazné vyhlášky č. 4/2011, o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních hracích přístrojů povoleno*. 19. srpna 2011 [cit. 2.3.2012]. Dostupné z: <http://www.mupisek.cz/>
- KRAMÁŘ, Květoslav. *Otázka č. 2 ke zkoušce z předmětu Soudní judikatura v oblasti herního práva*. 29. října 2010 [cit. 20.1.2012]. Dostupné z: <http://portal.zcu.cz/>
- KRAMÁŘ, Květoslav. *Otázka č. 4 ke zkoušce z předmětu Soudní judikatura v oblasti herního práva*. 29. října 2010 [cit. 21.1.2012]. Dostupné z: <http://portal.zcu.cz/>
- NOVOTNÝ, Josef. *Studie hazardních her v České republice a navrhované změny*. Květen 2008 [cit. 11.2.2012]. Dostupné z: <http://www.stophazardu.cz/>
- PANGERL, Jindřich. *Komentář k praktické aplikaci zákona č. 202/1990 Sb. a vyhlášky MF č. 223/1993 o provozování hracích přístrojů*. Praha: MF, 1993.
- RAJCHL, Jiří. *Sázka a hra*. Plzeň, 2010. Disertační práce. Západočeská univerzita, Fakulta právnická. Vedoucí práce Karel Eliáš.
- VRLOVÁ, Miluše. *Metodická příručka k povolovacímu procesu, kontrole provozu a k vyúčtování provozu výherních hracích přístrojů*. 1. července 2009 [cit. 2.1.2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/>