

Možnosti a povinnosti regulace hazardu z pozice obce

Matěj Hollan, o. s. Brnění a iniciativa Stop Hazardu

**vypracováno v rámci programu na zapojení občanské společnosti do zlepšování
politické kultury v ČR, Nadace Open Society Fund Praha**

Obsah

Úvod.....	1
Výherní hrací přístroje vs videoloterní terminály.....	2
Výherní hrací přístroje a jejich regulace podle loterního zákona.....	2
Regulace dle § 50, odst. 4.....	2
Regulace dle § 17, odst. 11.....	3
Situace bez OZV.....	4
Situace s OZV.....	4
Co jsou zákonem zmíněné budovy?.....	5
Odkud se měří?.....	6
Možnosti regulace VLT.....	6
Stav do srpna 2010.....	6
Soudní pře z nedodržování Rozhodnutí Státního dozoru plynoucí (Chrastava, Brno, Františkovy Lázně).....	6
Dnešní stav (prosinec 2010).....	7
Shrnutí.....	9
Dodatek: co dělat, když radnice problém hazardu nechce řešit.....	9
Nadace Open Society Fund Praha.....	9

Úvod

Chceme-li se bavit o omezování hazardu, zmiřme pro to nejprve důvody:

V prvé řadě se jedná o vysoce návykovou činnost (tzv. gamblerství), herny jsou sociopatologickými semišti krádeží, rozpadů rodin atd., neboť gambleři hrát prostě musí a je jim jedno, zda do automatu naházejí celou výplatu, popřípadě finance celé domácnosti nebo zaměstnavatele. Herny s automaty se vyskytují často v sociálně vyloučených lokalitách, protože sociálně znevýhodnění a méně vzdělaní lidé propadají závislosti snáze (což je výhodné pro provozovatele). V rozsudku NSS z června roku 2007 se dočteme: „*S provozováním zejména VHP, stejně jako různých elektromagnetických rulet, kostek a terminálů je spojen jeden zásadní celospolečenský negativní jev, jímž je herní závislost neboli gamblerství, který má ve svém rozvinutém stádiu značný vliv na sociální sféru života lidí. Gamblerství patří mezi zásadní negativní fenomény provozování hazardních her, s nimiž jsou mimo jiné spojeny problémy v oblasti rušení nočního klidu, nárůst kriminality a potřeba zvýšeného dozoru policejních složek v okolí heren.*“

Jako další důvod pro omezení hazardu hovoří, že tato oblast podnikání poskytuje podmínky pro vysoce korupční prostředí a pro praní špinavých peněz. Jestliže je umístění automatu v rozporu s poměrně nepřehlednou legislativou, co je jednoduššího, než úředníky a politiky „pozitivně motivovat“, aby zákon vyložili ve prospěch provozovatele. A pokud už automat stojí, triviálně snadno lze upravit počítadla v automatech, ze kterých se odčítá daň ze zisku a proprat přes automat libovolné množství peněz. Dle výroční zprávy BIS za rok 2009: „*Řada soukromých společností podnikajících v hazardu odvádí část svého zisku na veřejně prospěšnou činnost do s nimi spřízněných nadací či občanských sdružení a využívá jej k jiným účelům, než jim ukládá loterijní zákon.*“

A jako důvod pro výrazné omezení hazardu může posloužit ti ten prostý fakt, že v mnoha městech jsou herny doslova na každém kroku, což významně znehodnocuje estetičnost a funkčnost města – namísto obchůdků, kaváren či jiných služeb jsou v parterech domů zatemněné výlohy.

Výherní hrací přístroje vs videoloterní terminály



Výherní hrací přístroj



Videoloterní terminál

V herně se člověk setkává běžně se dvěma typy hracích automatů – výherními hracími přístroji (VHP), a pak s videoloterními terminály (VLT). Do těch druhých, které vypadají úplně stejně, hraje se na nich úplně stejně, jen jsou z prapodivného důvodu považovány účelovými výklady zákona o loteriích za něco jiného (např. výklad Ústava státu a práva Akademie věd ČR, Judr. Jaroslav Zachariáš, CSc., z roku 2006, pro společnost Sazka, a. s.), lze naházet řádově více peněz. Automaty povoluje podle zákona – a má z nich peníze – obec, a to maximálně na jeden rok. Terminály povoluje a kasíruje ministerstvo financí (MF) – až na 10 let!¹

Donedávna byla běžná praxe, že kde nepovolila obec výherní automat, ministerstvo financí obratem povolilo terminál, bez ohledu na obecní vyhlášku. Proto od vytlačování VHP obce upouštěly, s argumentem, že „už je přeci lepší, když ty peníze zůstanou nám, než když odečtou do Prahy“.

V následujícím textu se budeme zabírat nejprve možnostmi regulace klasických automatů a poté možnostmi regulace videoloterních terminálů (a jiných „technických“ zařízení). Podklady pro výkon státní správy v tomto ohledu naleznete souhrnně v Zásobníku podkladů pro výkon správních činností obcí a měst v přenesené působnosti podle Loterijního zákona, na stránkách o. s. Občané proti závislostem.

Výherní hrací přístroje a jejich regulace podle loterního zákona

Regulace dle § 50, odst. 4

Ze zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných sázkových hrách plyne obcím jedna zásadní možnost, jak počty VHP na svém území regulovat. Jedná se o § 50, odst. 4: „*Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.*“

Pro aplikaci tohoto odstavce do OZV se dočteme v Právním výkladu ministerstva vnitra z listopadu 2009,

¹ O tom, zda je VLT dle zákona totéž co VHP, nyní rozhodují soudy, při čtení tohoto textu, který je platný k 9. 12. 2010, už může být situace jiná.

že „v obecně závazné vyhlášce nelze zakázat provozování výherních hracích přístrojů na celém území obce (tedy i na místech veřejně nepřístupných). Takový zákaz by již překročil meze zákonného zmocnění.“ Dle našeho názoru jde však o nesmyslnou a zavádějící argumentaci, protože dle zákona provozovatel VHP jednoduše musí mít pro provoz automatu povolení a povolení vydává na základě zákonného ustanovení obec. Není zde tudíž prostor pro nějakou šedou zónu, v níž by existovaly prostory, které nepatří pod žádnou obec, ale jsou „neveřejné“.² Pojem „veřejně přístupné místo“ jako omezovací pojem pro možnost omezení automatů je z tohoto důvodu irelevantní. V paragrafu 50 se kromě toho píše, že „obec může stanovit (...) vyhláškou (...), že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených.“ Pokud obec utvoří OZV podle této první části věty a povolí provozování VHP jen někde, automaticky to znamená, že na ostatních místech být nesmí.

Podle zmíněného Právního výkladu ministerstva vnitra by dále obec: „při aplikaci regulace provozu výherních hracích přístrojů (...) měla zvažovat důvody, které ji vedou k uplatnění zákazu tak, aby se nedostala do kolize s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který každému zakládá právo podnikat (...)“. Stojí tu proti sobě evidentně několik práv: právo podnikat, právo na zdraví a v neposlední řadě zákonem daná možnost obcí zajišťovat na svém území pořádek. Je doposud soudně nezodpovězenou otázkou, zda množina míst určená obecně závaznou vyhláškou pro provozování VHP může být nulová, zda obec může vykázat automaty do polí, případně kolik automatů je ještě v souladu s „právem podnikat“ a kolik už ne. Je to jeden, dva, pět, deset? Musí být minimálně jeden uprostřed, aby to měli všichni stejně daleko? A není náhodou daleko horší, když obec zakáže podnikat většině a nechá vydělávat jen pár vyvolených?³

Závěr k regulaci podle § 50, odst. 4: Obec může pomocí § 50 účinně potlačovat výherní hrací přístroje na svém území, je jen otázkou nutnou praktického prověření – při případném napadení OZV Ministerstvem financí u ÚS – zda to může být regulace absolutní, nebo zda je obec povinna strpět na svém území určitý počet výherních hracích přístrojů.

Regulace dle § 17, odst. 11

Vedle § 50, odst. 4 je tu další část zákona, která možnosti pro umístění VHP vymezuje. Na rozdíl od předchozí možnosti regulace, je tento paragraf regulující přímo ze zákona, ne pouze v případě přijetí OZV. Jedná se o § 17, odst. 11: „Provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.“

Pro lepší pochopení převedme tento odstavec do srozumitelnějšího vyjádření: V určitých objektech nesmí být povolen VHP. Dokonce nesmí být povolen ani v tzv. „sousedství“ těchto míst. Sousedství je vzdálenost cirká 100 m, přičemž zastupitelstvo obce může obecně závaznou vyhláškou tento okruh přesně definovat, nikoliv však více než 100 m. (Potom je pro regulaci vhodnější využít § 50, odst. 4)

Zmíněné „sousedství“ patří právně do oblasti tzv. neurčitých pojmů. V tomto „historickém“ zákoně z roku 1990 není explicitně řečeno, kam až přesně sousedství bez dalšího upřesnění sahá, z textu zákona lze však vyvozovat, že se jedná o okruh cirká 100 m – o jiný údaj se v zákoně opřít nelze a nelze souhlasit s tím, že pojem „sousedství“ si může každý vykládat zcela libovolně, pro jednoho 1 m pro druhého 2 km. To potvrzuje i výrok Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku z dubna 2009 uvádí: „V případě absence obecně závazné vyhlášky ne všechna místa do vzdálenosti 100 m od uvedených budov budou nutně představovat naplnění pojmu sousedství (...); takto koncipovaný závěr by byl příliš přímočarý, zjednodušující a ve svých důsledcích by mohl být i neopodstatněně restriktivní (např. pokud by od sebe byly budova školy a provozovny vzdáleny vzdušnou čarou méně než 100 m a současně by byly odděleny řekou, jež by mezi nimi činila přirozenou překážku).“

² Podobně by šlo potom tvrdit, že stavební úřad nemá co mluvit do stavby, která je na soukromém pozemku.

³ Dle zákona je možné zakázat automaty v jednom č. p. a sousedovi je povolit, jak ukazuje například srovnání podkladového materiálu a vyhlášky z Karlových Varů.

Situace bez OZV

Situace bez existující OZV, která by pevně stanovovala okruh od „chráněných“ budov, pro povolovací orgán znamená: Existují příklady – Berlínská zeď, řeka bez mostu, ostatné ploty se zátarasy a minovým polem – kdy sousedství ve smyslu tohoto zákona může být kratší než 100 m. Avšak v ostatních případech nemá úřad oporu pro odůvodnění, proč např. 50 m není sousedství. Zákonodárce totiž touto částí zákona deklaroval, že hazard si nepřije na velkém počtu míst (vedle škol – ochrana mladistvých; vedle armády spásy či správy sociálního zabezpečení – ochrana sociálně slabých; vedle soudů a všech budov státních správy, či nemocnic – z hlediska důstojnosti úřadu).

Podstatné pro rozhodování úřadu, který nemá „na pomoc“ OZV, je:

1. Úřad má respektovat výklad Nejvyššího správního soudu (z let 2007 či 2009) a VHP do 100 m od chráněných budov může povolit jen ve výjimečných případech, kdy docházková vzdálenost od budovy k herně je výrazně větší než 100m vzdušná vzdálenost.
2. Úřad musí při povolení VHP zdůvodnit, proč ho na základě kolize se „sousedstvím“ nepovolil a naopak.
3. Úřad se musí v posuzování sousedství chovat předvídatelně, v ekvivalentních případech rozhodovat stejně.
4. Všechny budovy zmíněné v § 17, odst. 11 jsou si co do posuzování míry jejich sousedství rovnocenné. Úřad nemá při posuzování sousedství rozlišovat, zda posuzuje sousedství školky (škola nebo školské zařízení), fary (budova církve) nebo České inspekce životního prostředí (státní orgán). Má striktně hodnotit jen samotné naplnění pojmu sousedství, které je stejně „velké“, ať se jedná o kteroukoliv v zákoně zmíněných budov.⁴

Dílčí závěr k situaci bez obecně závazné vyhlášky: Neexistence upřesňující neznamená, že by úřad – o povolení VHP rozhodují úředníci, ne politici – při posuzování povolení VHP mohl „sousedství“ ignorovat. I když neexistuje příslušná OZV, úřad má povinnost nepovolit automat do zákonem zakázaných míst, které se pro jednoduchost dají až na výjimky definovat okruhem 100 m od budov uvedených v zákoně.

Situace s OZV

Pokud politici OZV přijmou, je situace pro úřad jednodušší. Zastupitelstvo může obecně závaznou vyhláškou okruh, v němž nesmí být povolen VHP, pro danou obec přesně specifikovat, v rozmezí do 100 m⁵. Úřad v takovém případě pouze měří vzdálenost a s posuzováním „sousedství“ se nezatěžuje.

Dílčí závěr k situaci s obecně závaznou vyhláškou: Zastupitelstvo může určit, kolik u nich v obci měří sousedství, v rozmezí 100 m. Úřady se podle toho následně musí striktně řídit a zakázat (a naopak povolit) vše, co je (a naopak není) v tomto okruhu.

⁴ Viz také již v úvodu zmiňovaný rozsudek NSS z 28. 6. 2007: „Náležitosti žádosti o vydání povolení a jednotlivé podmínky, které musí žadatel o vydání povolení splnit, jsou definovány jednak v obecné části zákona o loteriích a jednak v části stanovující pravidla pro provozování VHP. Jen v rámci takto citovaným zákonem vymezeném může správní orgán posuzovat žádost o vydání povolení k provozování VHP. Jakékoli další posouzení, např. hodnocení konkrétní míry nebezpečí hry na VHP s ohledem na specifické okolnosti v dané lokalitě, správnímu orgánu nepřísluší a bylo by zcela mimo rámec zákona.“

⁵ Pokud zastupitelstvo přijme „přísnou“ vyhlášku, je nutné zároveň si ošetřit své zkorumpované úředníky, které jsou schopni v době mezi schválením vyhlášky a vstupem vyhlášky v platnost její účinnost úspěšně sabotovat, jak se to stalo například v Brně: Úřední „fígl“ spočíval v tom, že vyhláška z 8. prosince 2009 nevstoupila v platnost ihned, ale až od 1. ledna 2010. Vyhlášky přijímá zastupitelstvo celého města Brna, povolení pro automaty ale vydávají úřady městských částí. Mezi svátky měli proto na Úřadu městské části Brno-střed hodně na pilno: v období od 28. do 31. 12. 2009 se zdejšími úřednicemi podařilo povolit 90 automatů, z nichž valná většina by v případě, že by to úřednice do silvestrovské půlnoci „nestihly“, být povolena kvůli 100m nemohla. (O povolení 46 automatů z těchto 90 vánočních bylo navíc požádáno až po schválení vyhlášky, třeba někde bylo o povolení zažádáno 28. 12. a na Silvestra již byl štempl na papíře.) Není potřeba dodávat, že úřednice vědomě porušovaly zákon, jež platí i bez OZV, ale jednou nabytá povolení, byť ze strany úřadu nezákonně, se špatně odjímají.

Mnoho obecních úřadů nemá zjištěno, co všechno jsou ony zákonem stanovené budovy (natožpak kde v jejich městech stojí), v nichž a v jejichž sousedství se nesmí VHP povolit. Na tomto místě proto uvádíme stručný, nedetailní přehled, podrobněji a přehledněji umístěný do přílohy tohoto manuálu:

Školy a školská zařízení: Všechny školy od mateřských po vysoké, včetně škol jazykových s právem státní jazykové zkoušky a jazykových škol, které se pro účely sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách; základní umělecké školy, různé doškolovací ústavy, školní jídelny, školní hřiště, ústavy pro školení pedagogických pracovníků, diagnostické ústavy, dětské domovy.

Související legislativa: Školský zákon č. 561/2004 (§7), zákon č. 109/2002 o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (§2), zákon o vysokých školách č. 111/1998 Sb. a vyhláška č. 249/2009 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách.

Co jsou zákonem zmíněné budovy?

Zařízení sociální péče: domovy důchodců, azylové domy, noclehárny, domy na půli cesty, sociální poradny.

Související legislativa: zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, § 34.

Zařízení zdravotní péče: Veškeré nemocnice, ambulance, ordinace, lékárny, a to jak státní, krajské, obecní, tak soukromé, psychiatrické léčebny, zubní laboratoře, ozdravovny, jesle, okresní hygienické stanice ap.

Související legislativa: zákon o péči o zdraví lidu č. 20/1966 Sb., § 35 – 38, zákon o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních č. 160/1992 (§ 3) a Vyhláška ministerstva zdravotnictví České republiky o soustavě zdravotnických zařízení zřizovaných okresními úřady a obcemi č. 242/1991 Sb., § 7 – 21.

Budovy státních orgánů: Budovy, v nichž je prováděna činnost státu – ministerstva, Český statistický úřad, Český báňský úřad, Česká inspekce životního prostředí, drážní inspekce, finanční úřady, úřady práce, okresní správy sociálního zabezpečení, místa, kde je státní správa vykonávána v přenesené působnosti (obecní a krajské úřady), služebny městské policie, notáři, obřadní síně, atd.

Související legislativa a výklady: kompetenční zákon č. 2/1969 Sb., § 1 a 2, stránky Státní správa, adresář úřadů, publikace Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost a výklad Krajského úřadu Jihomoravského kraje pro Magistrát města Brna, stanovisko_okruhy_kujmk.doc, str. 3 – 4.

Budovy církví: budovy patřící církvím (fary ap.), kostely, kapličky, modlitebny, mešity, ze smyslu loterního zákona lze soudit, že se sem řadí i náboženské společnosti registrované v souladu se zákonem č. 3/2002 Sb.

Související legislativa: zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech.

Z uvedeného je vidět, že ve větších městech jsou takovéto instituce a místa takřka všude, takže zákon o loteriích od svého počátku sám o sobě automaty poměrně účinně reguluje, jen by jej stačilo dodržovat...

Odkud se měří?

V zákoně se píše „*okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov*“, což znamená 100m od celé budovy, od všech jejích rohů (respektive v případě školních hřišť, areálů nemocnic ap. od jejich okrajů), kde se daná instituce/úřad nachází. Nikoliv jen vzdálenost „hlavní vchod školy – hlavní vchod do herny“. V případě bez OZV je sousedství dle zákona také „*od uvedených budov*“, tudíž od celých budov. Úřad může vzdálenosti buď měřit pomocí GPS přímo v terénu, nebo lze přistoupit za pomoci API Google Maps k vytvoření mapy, z níž vidíme, zda je v herna vzdálena více nebo méně než 100 m od některé ze zákonem vyjmenovaných budov.⁶ Pro rozhodování o povolení automatu pak většinou lze rozhodnout „od stolu“.

Závěr k regulaci VHP: Obec má možnost využít dva paragrafy loterního zákona, § 50 odst. 4 a § 17 odst. 11. Pomocí nich může zcela vymístit ze svého území VHP (a naopak ho může všude povolit). Pakliže zastupitelstvo nepřijme žádnou OZV, je úřad přesto povinen dodržovat § 17 odst. 11 a nesmí povolit automat do a v sousedství škol, školských zařízení, zařízení sociální a zdravotní péče, budov státních orgánů a církví, přičemž sousedství se rozumí v naprosté většině případů vzdálenost 100 m od těchto budov.

Možnosti regulace VLT

Stav do srpna 2010

Do června 2009 povolovalo MF VLT všude, i když obce protestovaly, jak chtěly. Tvrdilo, že nemá jinou možnost, že obec může omezovat jen VHP a na regulaci ostatního hazardu neexistuje právní nástroj. Od 1. června 2009 nicméně platilo Rozhodnutí Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi ministerstva financí, které ve vztahu k povolení VLT říkalo: „*Státní dozor bude (...) požadovat, aby žádosti o vydání povolení (...) obsahovaly prohlášení žadatele, že (...) obec nemá námítky proti vydání povolení (...). V případě, že žádost prohlášení žadatele obsahovat nebude, Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi ministerstva financí povolení nevydává.*“

Na první pohled je zřejmé, že není nic jednoduššího, než v prohlášení žadatele zfalšovat souhlas obce s umístěním VLT.

MF navíc hned po vydání Rozhodnutí začalo toto samo ignorovat. Například v žádosti o stanovisko k povolení VLT z počátku ledna 2010 ministerstvo požadovalo po Chrastavě doložit: „*v případě, že by provozáním výše uvedené loterie (...) mohl být dle Vašeho názoru narušen veřejný pořádek, prosíme o sdělení relevantních důvodů, z nichž lze dovodit příčinnou souvislost mezi provozem inkriminované hry a narušením veřejného pořádku.(...) Pokud se do uvedeného termínu nevyjádříte, budeme mít za to, že výhradu narušení veřejného pořádku neuplatňujete.*“ MF tedy nepožadovalo po žadateli doložit souhlas obce s umístěním terminálu, jak se píše v Rozhodnutí Státního dozoru, nýbrž po obci chtělo důkaz, že VLT by veřejný pořádek porušoval.

Soudní pře z nedodržování Rozhodnutí Státního dozoru plynoucí (Chrastava, Brno, Františkovy Lázně)

Aby se zbavily obce nechtěných VLT přesto, že MF odmítlo dodržovat své vlastní Rozhodnutí, přistoupili obce k různým řešením. Ve výše uvedené Chrastavě vydalo zastupitelstvo vyhlášku, dle níž nemá právo povolovat terminály MF, nýbrž pouze a jenom obec. Dle zastupitelů se jedná o stejný přístroj a obec má nad to ze zákona právo zajišťovat na svém území veřejný pořádek⁷ – což nelze zaručit ve chvíli, kdy vám do obce někdo jiný povoluje hazardní hry. Ministerstvo vnitra vyhlášku napadlo, ale zastupitelstvo Chrastavy trvá na svém. Spor tudíž čeká od května 2010 na rozřešení Ústavního soudu, který rozhodne,

⁶ Takovou modelovou mapu udělalo o. s. Brnění na příkladu brněnské městské části Brno střed.

⁷ § 10 zákona o obcích: „*obec (...) 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 veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány*“

zda dosavadní praxe byla nezákonná či ne.

Další z měst, které se rozhodlo vydávat vyhlášky proti VLT, jsou Františkovy Lázně. 24. února 2010 schválilo zastupitelstvo obce vyhlášku „k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu“. Řeklo, že „*loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení, které bylo povoleno na základě ustanovení § 50 odst.3 zákona č.202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen výherní zařízení), jsou činností, která by mohla narušit veřejný pořádek*“, proto na území Františkových lázní s výjimkou jednoho kasina být nesmějí. Hernami se ve vyhlášce myslí všechna místa, kde se provozují výherní zařízení, tedy i veškeré provozovny s VLT. 29. října 2010 MV pozastavilo platnost této vyhlášky a 16. prosince 2010 dal i tuto vyhlášku k ÚS. Františkovy Lázně zahájily nadto s firmami, které OZV porušují správní řízení a udělily pokuty ve výši do 200.000,- Kč. Nad rámec správního řízení bylo vydáno také předběžné opatření, kterým byly firmy vyzvány k odevzdání přístrojů v souladu s tímto předběžným opatřením. Těm provozovatelům VLT, kteří vyhlášku neuposlechli a své herny nezavřeli, Františkovy Lázně přístroje podle vyjádření bývalého starosty Ivo Mlátilíka zabavují. Dá se předpokládat, že tento postup Františkových Lázní vůči provozovatelům VLT skončí u soudu, který bude muset říct, zda obec má na takový postup právo.

V říjnu 2010 podalo město Brno ohledně povolování VLT kompetenční žalobu k NSS. Součástí žaloby je expertní posudek prokazující, že VLT patří pod VHP a obec má proto právo ho povolovat a zakazovat.

V blízké době tedy můžeme očekávat zlomové judikáty NSS a ÚS.

Dnešní stav (prosinec 2010)

V průběhu roku 2010 vznikla v poslanecké sněmovně snaha neudržitelný stav neregulovatelného hazardu měnit. Poslanecká novela, která by dávala obcím možnost regulovat veškerý hazard, prošla úspěšně Poslaneckou sněmovnou i Senátem (proti byl z obou komor parlamentu jeden člověk) avšak narazila na veto prezidenta republiky, který novelu vetoval. Jelikož byla novela schválena až na samém konci funkčního období sněmovny, nemohlo být veto přehlasováno a zákonodárná snaha pro ten okamžik spadla pod stůl.

Skrz neudržitelný stav výkladu zákona o povolování VLT se ale několik obcí spolu s o. s. Občané proti závislostem obrátilo na Veřejného ochránce práv. Po jeho intervencích MF upravilo dne 11. srpna 2010 postup při povolování VLT, a to takto:

a) Při povolovacím řízení bude MF přihlížet k ustanovení § 50 odst. 4 zákona (podle tohoto paragrafu může obec místně a časově omezit provoz automatů) následujícím způsobem :

„V případě, že OZV obce není vydána

se vychází z domněnky, že veřejný pořádek porušován není a povolení vydá. V případě, že si obec následně stěžuje na porušování veřejného pořádku, postupuje se případ od případu, tj. zváží se argumentace obce, vyhodnotí příp. poskytnutou dokumentaci (zápisy policie atd.), pověří příslušný finanční úřad šetřením na místě atd. Po vyhodnocení všech důkazů se rozhodne o dalším postupu, včetně případného zrušení rozhodnutí o povolení provozování sázkového zařízení.“

V případě, že OZV obce je vydána

Odbor 34 bude s odkazem na ustanovení § 4 odst. 2 zákona a § 50 odst. 3 správního řádu kontaktovat obec s dotazem, zda povolením sázkového zařízení do míst, které jsou OZV regulovány, nebude narušen veřejný pořádek. Pokud obec :

- *U každé žádosti o povolení provozování sázkové hry podle § 50 odst. 3 zákona bude žadatel předkládat prohlášení, že nepožaduje o povolení provozovat sázkové hry v rozporu s ustanovením § 17 odst. 11 zákona.*
- *na dotaz neodpoví, odbor 34 musí posoudit, jak bude v dané věci postupovat. resp. rozhodne, zda nevyužije jiných důkazů např. šetření na místě provedené FÚ. Jinak povolení vydá.*
- *na dotaz odpoví, ale v obecné rovině, odbor 34 v rámci správního uvážení posoudí, zda je v daném případě spolehlivě prokázána příčinná souvislost mezi porušováním veřejného pořádku a provozováním sázkového zařízení. V případě neprůkazné odpovědi odbor 34 povolení k provozování vydá.*
- *v odpovědi zdůvodní porušení veřejného pořádku provozováním sázkového zařízení, odbor 34 po-*

volení nevydá s odvoláním na ustanovení § 4 odst. 2 zákona.“

Obec tedy musí precizně a konkrétně zdůvodnit porušení veřejného pořádku.

b) Při povolovacím řízení bude MF přihlížet k ustanovení § 17 odst. 11 zákona (sousedství a 100m okruh) následujícím způsobem:

„Věta první ustanovení § 17 odst. 11 zákona: „11) Provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov.“ se týká nejen VHP, nýbrž za využití ustanovení § 50, odst. 3 zákona také sázkových her povolovaných podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona.

V případě, že obec OZV vzdálenost neupravila, platí pro povolovací proces sázkových her podle § 50, odst. 3 zákaz vydání povolení do vzdálenosti 100 m od objektů uvedených v § 17 odst. 11 zákona.

- U každé žádosti o povolení provozování sázkové hry podle § 50 odst. 3 zákona bude žadatel předkládat prohlášení, že nepožaduje o povolení provozovat sázkové hry v rozporu s ustanovením § 17 odst. 11 zákona.

V případě, že obec OZV stanovuje (zkracuje na méně než 100 m) konkrétní vzdálenost pro provoz VHP, odbor 34 v rámci posuzování žádosti o povolení provozování požádá obec o stanovisko k umístění sázkového zařízení.“

Ministerstvo financí tedy považovalo dle uvedeného za sousedství každé místo do vzdálenosti 100 m, protože se jeho úředníci nemuseli namáhat s výkladem pojmu sousedství u každého povolení.

Od 11. prosince 2010 však platí opět mírně nová metodika, dle níž se sousedství posuzuje ve smyslu zde již dříve zmiňovaného rozsudku NSS z dubna 2009. č. 9 Afs 79/2008 – 101, takže se u každého povolení řeší jeho „sousedství“.

I tak to ale, kupříkladu v Brně, znamená, že MF nemůže povolit nový VLT takřka nikde. Ďábel zde číhá v tom, že MF dle vlastních slov rozhoduje o povolení na základě prohlášení žadatele. Žadatel si logicky nebude zjišťovat reálný stav a nebude přeměřovat vzdálenosti. Na základě § 43, odst. 1, zákona o loteriích: „*jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.*“ je však možné takto získané povolení po upozornění odebrat.

Pro účinnou regulaci je nutné proto vydat OZV definující sousedství jako 100 m, protože v takovémto případě se MF táže obce, nikoliv provozovatele.

Další možná cesta k potlačení VLT (podle Františkových Lázní)

Ve Františkových Lázních začali intenzivně jednat s majiteli nemovitostí, kde jsou provozovatelé VLT v nájmu, aby tento nájem k nejbližšímu možnému datu vypověděli (majitel nemovitosti má právo pronajímat svou nemovitost komu chce). Je to pravda trochu nestandardní postup, ale to je jen důsledkem epidemie VLT, kterou stát doposud odmítá řešit (ani aktuální upravený postup MF při povolování VLT neřeší stávající VLT).

Závěr pro regulaci VLT podle zákona o loteriích: Obec má nově, zejména pomocí § 17, odst. 11, možnost regulovat VLT. Aby regulace byla co nejúčinnější, je nutné vydat OZV, že od zákonem zmiňovaných budov nesmí být do 100 m umístěn žádný výherní hrací přístroj. Při OZV na základě § 50, odst. 4, záleží totiž na subjektivním posouzení MF, zda jí vztáhne i na VLT.⁸ Při neexistenci OZV ohledně sousedství je nutné kontrolovat rozhodování MF a ohlašovat, že nově povolené VLT jsou v sousedství některé z budov uvedených v § 17, odst. 11.

⁸ Uvedená možnost regulace se samozřejmě vztahuje jen na nová povolení po 16. 8. 2010, kdy tento postup vstoupil v platnost. Nelze pomocí něho vystřadit stávající záplavu VLT.

Shrnutí

- Obec může plně regulovat VHP.
- V blízké době se dočkáme několika precedentních rozsudků, které řeknou, kdo může povolit VLT a zda může obec zrušit dnes platná povolení VLT.
- Od 16. srpna 2010 platí nová metodika MF povolování VLT, dle níž se § 17, odst. 11 vztahuje i na VLT (respektive na všechny sázkové hry povolované podle § 50, odst. 3), a pokud se obci podaří vyargumentovat porušení veřejného pořádku, lze VLT regulovat i na základě OZV dle § 54, odst. 4.
- Krom toho má obec možnost hledat individuální cesty – přijímat vyhlášky opřené o vlastní právní výklady, přemlouvat majitele nemovitostí, v nichž jsou provozovány VLT, aby dali provozovateli výpověď z nájmu atd.

Dodatek: co dělat, když radnice problém hazardu nechce řešit

- Po politicích požadovat, aby v rámci jednání zastupitelstva probrali návrh na omezení/zrušení hazardu. Stačí tento návrh formulovat a sehnat pod něj podpisy 0,5 % obyvatel dané obce a zastupitelstvo musí tento návrh do 90 dnů projednat a přijmout usnesení v duchu tohoto návrhu. Viz zákon o obcích č. 128/2000 Sb., § 16, odst. 2, písmeno f): „*Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.*“
- Lze vyvolat místní referendum o zákazu hazardu. Když se referendum spojí s termínem konání voleb, je šance na dosažení 35% účasti, tj. závaznosti referenda, reálná i ve větších městech.
- Lze podávat žádosti o přezkum k nadřízeným orgánům (krajské úřady nebo magistráty) a poukazovat tak na nezákonnou praxi povolovacích orgánů. (Např. po takové žádosti několika brněnských občanů Magistrát města Brna konstatoval, že pracovnice úřadu městské části Brno – střed u několika desítek povolení vskutku postupovaly protizákonně.)
- V neposlední řadě se lze též pokusit uspět ve volbách a omezení hazardu prosazovat z pozice zastupitele.

Nadace Open Society Fund Praha

Nadace Open Society Fund Praha působí v České republice od roku 1992 jako součást mezinárodní sítě nadací založené a podporované americkým finančníkem a filantropem Georgem Sorem. Během svého působení vynaložila již více než 1 miliardu korun (rozdělenou do zhruba 9.000 grantů) na podporu aktivit usilujících o rozvoj otevřené společnosti a demokracie. Programy nadace jsou zaměřeny především na posílení role práva, rozvoj občanského sektoru, lidská práva, veřejné zdraví, vzdělávání a mezinárodní spolupráci. Rovněž jsou podporovány organizace zaměřené na boj proti korupci, posilování transparentnosti veřejné správy, obhajobu veřejného zájmu a usilující o rovné příležitosti pro ženy a muže a zvyšování politické participace žen.

