

ŽIVELNÁ NORMOTVORBA V OBLASTI FINANČNÍHO PRÁVA NA PŘÍKLADU MÍSTNÍHO „LOTERIJNÍHO“ POPLATKU

JUDR. RADIM BOHÁČ, PH.D.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Abstract in original language

Tento článek se zabývá místním poplatkem souvisejícím s provozováním loterií a jiných podobných her. Z důvodu novely zákona o místních poplatcích je předmět tohoto poplatku nejasně vymezen a je několik možností jeho výkladu.

Key words in original language

živelná normotvorba, finanční právo, místní poplatky, loterie

Abstract

This article is focused on local fee which deals with operating of lotteries and other similar games of chance. Due to the amendment of the Act on Local Fees the object of this local fee is not clearly defined and there are several possibilities of its interpretation.

Key words

Spontaneous Legal Regulation, Financial Law, Local Fees, Lotteries

1. ÚVOD

Jedním z největších problémů současného českého právního řádu jsou neustálé změny právní úpravy činěné často překotně, narychlo a bez řádného zdůvodnění. Finanční právo není v tomto směru výjimkou, ba naopak, je spíše na špici právních odvětvích, kde právní úprava podléhá časté a neustálé novelizaci.

V tomto článku¹ bych chtěl na příkladu novely zákona o místních poplatcích² z poslední doby poukázat na úskalí, která taková normotvorba přináší. Jedná se zejména o nejasnost textu a z toho vyplývající několik možností výkladu. Níže uvedený příklad však poukáže i na jiný problém, a to nedokonalost a nejasnost právní úpravy, která je novelizována. Pokud je novelizovaná právní úprava sama nejasná a novela na tuto skutečnost

¹ Tento článek byl zpracován s finanční podporou a v rámci výzkumného záměru Univerzity Karlovy v Praze Právnické fakulty, který je registrován pod č. MSM 0021 620 804 s názvem “Proměny práva na počátku 3. tisíciletí – kořeny, východiska, perspektivy”.

² Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

nereaguje, nastává řetězení problémů a výkladových nejasností, které může mít velmi závažné důsledky.

Zcela záměrně jsem si vybral oblast loterií a jiných podobných her, ve které více než v jiných oblastech, dochází k silným politickým tlakům a hře různých zájmových skupin, kdy každá z těchto skupin si právní úpravu snaží vyložit ve svůj prospěch nebo dokonce ve svůj prospěch upravit formou pozměňovacích návrhů v průběhu legislativního procesu.

Místní poplatky jsou typickým povinným peněžitým plněním, které mohou vybírat obce na svém území, pokud se tak rozhodnou.³ Z tohoto důvodu spadají do předmětu finančního práva, neboť dochází k soustředování části peněžní masy v obecních rozpočtech. Předmětem tohoto článku je pak konkrétně místní poplatek související s provozováním loterií a jiných podobných her.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA ZPOPLATŇOVÁNÍ PROVOZOVÁNÍ LOTERIÍ A JINÝCH PODOBNÝCH HER MÍSTNÍMI POPLATKY ÚČINNÁ OD 1. LEDNA 1998

S účinností od 1. ledna 1998 byl zákonem č. 305/1997 Sb.⁴ novelizován zákon o místních poplatcích. V ustanovení § 1 bylo doplněno písmeno g) ve znění „poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj“. To znamenalo, že do výčtu místních poplatků, které mohou vybírat obce, přibyl místní poplatek označený jako poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj. Novela č. 305/1997 Sb. dále doplnila do zákona o místních poplatcích ustanovení § 10a, ve kterém byl tento poplatek blíže vymezen.

Předmět místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj byl vymezen jako „každý povolený hrací přístroj“. Toto vymezení bylo doplněno poznámkou pod čarou č. 15 odkazující na zákon o loteriích a jiných podobných hrách.⁵ Slovní spojení „povolený hrací přístroj“ tudíž bylo nutné vykládat ve smyslu zákona o loteriích a jiných podobných hrách.

³ K tomu blíže viz BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana. Finanční právo. 5. aktualiz. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 576 s. ISBN 978-80-7400-801-6. s. 251 an. nebo RADVAN, Michal, et al. Finanční právo a finanční správa : Berní právo. 1. vydání. Brno : Doplněk, Masarykova univerzita, 2008. 509 s. ISBN 978-80-210-4732-7, 978-80-7239-230-8. s. 463 an.

⁴ Zákon č. 305/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se mění zákon České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

K tomu je nutné doplnit, že takto by bylo třeba postupovat i v případě, kdyby zákon o místních poplatcích odkaz na tento zákon neobsahoval. Předně poznámka pod čarou nemá normativní charakter⁶ a dále určitý pojem je třeba primárně vykládat podle jeho jazykového významu a v souladu s jeho zákonným vymezením v obecném právním předpise. Zákon o loteriích a jiných podobných hrách je obecným právním předpisem upravujícím loterie a jiné podobné hry včetně hracích přístrojů. Proto bylo nezbytné vykládat pojem „povolený hrací přístroj“ ve smyslu tohoto zákona.

Zákon o loteriích a jiných podobných hrách účinný k 1. lednu 1998 v ustanovení § 2 mezi loterie a jiné podobné hry řadil i „sázkové hry pomocí mechanických hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen "hrací přístroje"), které případnou výhru samy vydají“. Jak je patrné, v tomto ustanovení byla zavedena legislativní zkratka „hrací přístroje“⁷. Je však otázkou, jaké slovní spojení tato zkratka zkracovala. V úvahu přicházejí dvě možnosti, a to buď slova

1. mechanických hracích přístrojů nebo podobných zařízení, nebo jen slova
2. hracích přístrojů nebo podobných zařízení.

Z kontextu dalšího používání této legislativní zkratky v zákoně o loteriích a jiných podobných hrách je možné dovodit, že úmyslem bylo, aby tato zkratka zahrnovala slova „mechanických hracích přístrojů nebo podobných zařízení“, neboť jinak by zákonodárce musel v dalším textu tohoto zákona používat před slovním spojením „hrací přístroj“ i přídavné jméno „mechanický“, což tak ovšem nečinil. K tomu je nutné dodat, že legislativní zkratka nezahrnovala slovní spojení „které případnou výhru samy vydají“, což byla patrně nedůslednost zákonodárce, když z povahy věci vyplývá, že tato slova byla rovněž částí definice hracích přístrojů. Hrací přístroje ve smyslu zákona o loteriích a jiných podobných hrách tudíž zahrnovaly mechanické hrací přístroje a podobná zařízení, která případnou výhru samy vydají.

Nyní je nutné posoudit, zda slovní spojení „povolený hrací přístroj“ použité v zákoně o místních poplatcích při vymezení předmětu místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj zahrnovalo jen mechanické hrací přístroje a zda pod tento pojem bylo možné zařadit i podobná zařízení ve

⁶ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 22/99, podle kterého posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení.

⁷ Správně měla být legislativní zkratka uvedena v jednotném čísle, tj. hrací přístroj.

smyslu ustanovení § 2 písm. e) zákona o loteriích a jiných podobných hrách. K tomu je nutné uvést, že podle pravidel novotvorby není možné legislativní zkratku použitou v jednom právním předpise bez dalšího použít v jiném právním předpise. Ovšem domnívám se, že použití poznámky pod čarou č. 15 svědčí o tom, že vůlí zákonodárce bylo, aby pojem „hrací přístroj“ byl vykládán ve smyslu „hracího přístroje“ podle zákona o loteriích a jiných podobných hrách, tj. ve smyslu výše uvedené legislativní zkratky.

Další podrobnosti byly uvedeny v části druhé zákona o loteriích a jiných podobných hrách. Ustanovení § 18 zákona o loteriích a jiných podobných hrách účinného od 1. ledna 1998 stanovilo, že povolení k provozování hracích přístrojů vydává na žádost místní národní výbor pro svůj územní obvod nebo Ministerstvo financí, je-li přístroj provozován na cizí měnu. Fakticky povolení k provozování hracích přístrojů vydávaly obce, na které působnost místních národních výborů přešla.

Z uvedeného vyplývá, že předmětem místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj byl od 1. ledna 1998 každý mechanický hrací přístroj nebo podobné zařízení povolené obcí nebo ministerstvem financí.

Ovšem s účinností od 1. září 1998 byl zákon o loteriích a jiných podobných hrách poměrně významně novelizován, a to zákonem č. 149/1998 Sb.⁸ Tento zákon zavedl do zákona o loteriích a jiných podobných hrách pojem "výherní hrací přístroj", který je od té doby vymezen v ustanovení § 17 odst. 1 tohoto zákona. Výherním hracím přístrojem se podle tohoto vymezení rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče.

Změny doznalo rovněž ustanovení § 2 písm. e) zákona o loteriích a podobných hrách. Mezi loterie a jiné podobné hry tak byly řazeny "sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen "výherní hrací přístroje")".

Jak je patrné, pojem "hrací přístroje" byla nahrazen pojmem "výherní hrací přístroje". Legislativní zkratka výherní hrací přístroje⁹ zkracuje pojem "elektronicky nebo elektronickomechanicky řízené výherní hrací přístroje nebo podobná zařízení".¹⁰ Určitým problémem je ovšem současná existence

⁸ Zákon č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů.

⁹ I pro legislativní zkratku výherní hrací přístroje platí, že měla být uvedena v jednotném čísle, tj. výherní hrací přístroj.

¹⁰ K důvodům, proč legislativní zkratka zahrnuje i slova "elektronicky nebo elektronickomechanicky" viz výše k obsahu legislativní zkratky "hrací přístroje".

této legislativní zkratky a definice výherního hracího přístroje v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách. Zákonodárce by se totiž měl vyvarovat vymezení jednoho pojmu zároveň legislativní zkratkou a legální definicí. Nicméně lze dovést, že výherním hracím přístrojem je elektronicky nebo elektronickomechanicky řízené kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče nebo podobné zařízení.

K tomu lze doplnit, že podle ustanovení § 18 zákona o loteriích a jiných podobných hrách povolení k provozování výherních hracích přístrojů vydává na žádost

1. obecní úřad pro svůj územní obvod, a to v přenesené působnosti,
2. krajský úřad pro svůj správní obvod, má-li být provozovatelem výherního hracího přístroje obec ve svém územním obvodu,
3. ministerstvo, je-li výherní hrací přístroj na českou měnu provozován v kasinu a u výherních hracích přístrojů na cizí měnu.

Nyní je nutné obrátit pozornost zpět k předmětu místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj, který zůstal i po 1. září 1998 nezměněn a byl tak nadále vymezen jako „každý povolený hrací přístroj“ s doplněním o poznámku pod čarou č. 15 odkazující na zákon o loteriích a jiných podobných hrách.

Je patrné, že pojem "výherní hrací přístroj" vymezený v zákoně o loteriích a jiných podobných hrách, nebyl obsažen ve vymezení předmětu místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj, ale pouze v jeho názvu. Nabízí se tak otázka, zda předmětem místního poplatku byly pouze hrací přístroje "výherní" nebo i hrací přístroje "nevýherní". Obdobně to platí ohledně otázky provozování těchto hracích přístrojů, neboť v názvu poplatku bylo slovo "provozovaný" použito, ovšem v jeho předmětu již nikoliv.

Pokud bychom slovní spojení vymežující předmět místního poplatku vykládali striktně jazykovým výkladem, museli bychom dojít k závěru, že předmětem místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj byly hrací přístroje

1. povolené (a to obecním úřadem, krajským úřadem nebo ministerstvem),
2. výherní i nevýherní,
3. provozované i neprovozované.

Ovšem praxe se ustálila na zužujícím výkladu předmětu místního poplatku, neboť fakticky jsou zpoplatňovány pouze povolené provozované výherní

hrací přístroje. Je zřejmé, že právní úprava místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj účinná do 15. 6. 2010 byla nedokonalá, neboť předmět poplatku byl vymezen mnohem úžeji, než jeho název, což vedlo k aplikačním potížím v praxi. Z hlediska výkladu právních předpisů se domnívám, že tomuto poplatky měly podléhat všechny povolené hrací přístroje, ať už provozované či neprovozované a výherní či nevýherní.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA ZPOPLATŇOVÁNÍ PROVOZOVÁNÍ LOTERIÍ A JINÝCH PODOBNÝCH HER MÍSTNÍMI POPLATKY ÚČINNÁ OD 16. ČERVNA 2010

S účinností od 16. června 2010 byl zákonem č. 183/2010 Sb.¹¹ novelizován zákon o místních poplatcích. Zákon č. 183/2010 Sb. byl původně poslanecký návrh novely zákona o podpoře sportu¹², který novelu zákona o místních poplatcích neobsahoval. Změna zákona o místních poplatcích byla do zákona doplněna až v průběhu legislativního procesu v Senátu, a to konkrétně senátorem Jaroslavem Kuberou.¹³ Je to tudíž typický příklad živelné normotvorby, kdy v jedné z posledních fází legislativního procesu je doplněna norma, která neprošla standardním legislativním procesem a neobsahuje důvodovou zprávu.

Obsahem novely č. 183/2010 Sb. byla jednak změna ustanovení § 1 zákona o místních poplatcích spočívající ve změně názvu místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj a jednak změna ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích, když v každém jeho odstavci byla za slovo "přístroj" vložena slova "nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí".

Název dřívějšího místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj byl změněn na "poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu¹⁵". Ponecháme-li zatím stranou obsahovou změnu, je

¹¹ Zákon č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Senat.cz [online]. 2010 [cit. 2010-11-18]. Stenozáznam z 18. schůze v 7. volebním období ze dne 23. dubna 2010. Dostupné z WWW: < <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=23.04.2010#b10349>>.

s podivem, že součástí názvu místního poplatku je i odkaz na poznámku pod čarou č. 15, což je přinejmenším zvláštní a neobvyklé.

Stěžejní je však vymezení předmětu místního poplatku, který je nově vymezen jako "povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí". Ohledně slovního spojení "povolený hrací přístroj" lze odkázat na závěry učiněné výše, neboť dikce ustanovení se v této části nezměnila. Je však nutné se zabývat vymezením pojmu "jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí".

Pojem „jiné technické herní zařízení“ je třeba primárně vykládat pomocí standardních výkladových metod tj. jazykovým, gramatickým a systematickým výkladem. V tomto směru je nepochybné, že předmětem poplatku jsou zařízení, která jsou

1. herní,
2. technická a
3. jiná než hrací přístroje.

S ohledem na souvislost pojmu „technické herní zařízení“ a pojmu „hrací přístroj“ prostřednictvím slova „jiné“ a s ohledem na informativní poznámku pod čarou č. 15 odkazující na zákon o loteriích a jiných podobných hrách je zřejmé, že tento pojem je nutné vykládat podle a v souladu se zákonem o loteriích a jiných podobných hrách.

Zákon o loteriích a jiných podobných hrách označuje výherní hrací přístroje za technické zařízení, a to kompaktní, funkčně nedělitelná a programově řízená¹⁴, přičemž podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách platí, že loterie mohou být provozovány pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení. Technická zařízení jsou tudíž mnohem širší množinou než výherní hrací přístroje.

Lze dovodit, že mezi technická zařízení by měla spadat mechanická, elektronickomechanická, elektronická nebo obdobná zařízení – kompaktní i nekompaktní, funkčně dělitelná i nedělitelná a programově řízená i neřízená. Přídavné jméno "herní" pak vyjadřuje skutečnost, že technické zařízení je určeno k provozování loterií nebo jiných podobných her. Ostatně zákon o loteriích a jiných podobných hrách sám tento pojem používá.¹⁵

¹⁴ Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách.

¹⁵ Viz ustanovení § 43 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách.

V praxi je však výklad uvedeného slovního spojení velmi problematický, a to zejména s ohledem na existenci tzv. videoloterijních terminálů, kdy není zřejmé, zda jiným herním technickým zařízením je pouze tzv. centrální jednotka spolu se všemi koncovými terminály či centrální jednotka a rovněž každý koncový terminál. Osobně se s ohledem na výše uvedenou definici jiného technického herního zařízení kloním ke druhému závěru.

I v případě nového vymezení předmětu místního poplatku však zůstává rozpor mezi názvem poplatku a vymezením jeho předmětu. Pokud bychom totiž předmět poplatku dovozovali z jeho názvu, mohli bychom dospět k tomu, že předmětem jsou

1. provozované výherní hrací přístroje povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu nebo
2. provozovaná jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu.

Takový výklad je však v příkrém rozporu s vymezením předmětu místního poplatku, a proto je nutné ho odmítnout. Z tohoto vymezení je totiž zřejmé, že poplatku podléhá každý povolený hrací přístroj (tj. povolený obecním úřadem, krajským úřadem nebo Ministerstvem financí) a jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí.

Ohledně slov "provozovaný výherní" ve spojení v hracím přístroji platí vše, co již bylo uvedeno výše, tj., že pokud bychom slovní spojení vymezující předmět místního poplatku vykládali striktně jazykovým výkladem, museli bychom dojít k závěru, že předmětem poplatku jsou hrací přístroje

1. povolené (a to obecním úřadem, krajským úřadem nebo Ministerstvem financí),
2. výherní i nevýherní,
3. provozované i neprovozované.

Je však otázkou, zda lze takový výklad použít i na jiná technická herní zařízení. Domnívám se, že tomu nic nebrání, naopak je žádoucí takový výklad použít. Proto při striktním jazykovém výkladu by předmětem poplatku byla jiná technická herní zařízení

1. povolená (a to Ministerstvem financí),
2. výherní i nevýherní,
3. provozovaná i neprovozovaná.

Ovšem vzhledem k tomu, že praxe se ustálila na zužujícím výkladu slovního spojení vymezujícího předmět poplatku u hracích přístrojů, je nutné se

s touto skutečností vypořádat i v případě jiných technických herních zařízení. V tomto směru však nevidím důvod, aby předmět místního poplatku byl zužován pouze na provozovaná výherní jiná technická herní zařízení. Z hlediska výkladu právních předpisů se domnívám, že poplatku by měla podléhat všechna jiná technická herní zařízení, ať už provozovaná či neprovozovaná a výherní či nevýherní.

V souvislosti s právní úpravou místního poplatku souvisejícího s provozováním loterií a jiných podobných her účinnou od 16. června 2010 je nutné se zabývat ještě otázkou ústavnosti přijetí novely č. 183/2010 Sb.

V prvé řadě lze však konstatovat, že jediným, komu přísluší posuzovat, zda zákon je v souladu s ústavním pořádkem, je Ústavní soud. Do doby, než se Ústavní soud případně k otázce protiústavnosti přijetí novely č. 183/2010 Sb. zákona o místních poplatcích vyjádří, jsou všechny osoby (tj. provozovatelé loterií a jiných podobných her, orgány veřejné moci i ostatní osoby) povinny postupovat podle platné a účinné právní úpravy, tj. podle zákona o místních poplatcích, ve znění zákona č. 183/2010 Sb. Opačný postup by byl v rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti práva, neboť adresáti právních norem by si sami posuzovali jejich ústavnost, což je v právním státě nepřipustné.

Nicméně se objevují argumenty, že novela zákona o místních poplatcích č. 183/2010 Sb. je "přílepkem". Že tomu tak je, dokonce nepopírá ani sám navrhovatel, senátor Jaroslav Kubera, který uvedl: "Dopředu hlásím odpůrcům přílepků, že se nejedná o pravý přílepek, který jsme schválili včera v zákonu o pedagogických pracovních, ale je to tzv. nepravý přílepek. Pravý by to byl v případě, kdybychom se ho snažili připojit k zákonu o zahrádkářích pod dojmem, že sázení je jako sázení, ale tak tomu není. Tento zákon je o podpoře sportu a velmi souvisí s loteriemi a se sázkami, protože část výtěžků je používána na podporu sportu."¹⁶

Pravé přílepky bývají označovány jako „wild riders“ (tzv. divocí jezdci), neboť mají povahu extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. Nepravé přílepky jsou naopak tzv. legislativní jezdci („legislative riders“), neboť se jedná o překročení intenzity daného návrhu. Podle Ústavního soudu jsou nepravé přílepky v zásadě přípustné, pravé nikoliv.¹⁷

Navrhovatel dovozuje na povahu nepravého přílepku z toho důvodu, že zákon je o podpoře sportu a velmi souvisí s loteriemi a se sázkami, protože část výtěžků je používána na podporu sportu. Osobně si však myslím, že

¹⁶ Senat.cz [online]. 2010 [cit. 2010-11-18]. Stenozáznam z 18. schůze v 7. volebním období ze dne 23. dubna 2010. Dostupné z WWW: < <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4327&D=23.04.2010#b10349>>.

¹⁷ K tomu blíže viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

tento argument příliš neobstojí a jedná spíše o překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. Posouzení hranice mezi pravým a nepravým přílepkem v daném případě je však poměrně složité či možná dokonce nemožné.

Ovšem, i kdyby se jednalo o "divokého jezdce", tak tato skutečnost automaticky neznamená protiústavnost a zrušení zákona. Uvedené lze dovodit z pozdějších nálezů Ústavního soudu¹⁸, ze kterých vyplývá, že Ústavní soud by v případě posuzování ústavnosti přílepku použil test přiměřenosti ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, zejména na princip oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a na zásadu nabytých práv. Jinými slovy Ústavní soud upozorňuje, že případné posuzování porušení zásad legislativního procesu (v tomto případě přijetí pravého přílepku) v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky.

Proto se domnívám, že jakékoli úvahy o protiústavnosti jsou předčasné, neboť případné rozhodnutí Ústavního soudu v dané věci nelze předjímat.

4. SHRNUTÍ

Živelná normotvorba je jev, který je jistě nežádoucí. Důsledky, které takový legislativní postup může mít, jsem se snažil demonstrovat na příkladu novely zákona o místních poplatcích provedené zákonem č. 183/2010 Sb. Bohužel se jedná o případ, kdy nedokonalá právní úprava upravující poplatek za výherní hrací přístroj byla nedokonale novelizována.

Právní úprava místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj byla totiž nejasná již před uvedenou novelou, neboť se neshodovalo vymezení předmětu tohoto místního poplatku s jeho názvem, což vedlo k aplikačním potížím.

Pokud bychom totiž slovní spojení upravující předmět místního poplatku vykládali striktně jazykovým výkladem, museli bychom dojít k závěru, že předmětem místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj byly povolené hrací přístroje, a to výherní i nevýherní, provozované i neprovozované. Ovšem, pokud by byl brán v úvahu i název poplatku, zpoplatněny by byly pouze hrací přístroje výherní a provozované. Tímto druhým způsobem bylo a je postupováno v praxi.

S účinností od 16. června 2010 byl zákonem č. 183/2010 Sb. novelizován zákon o místních poplatcích, když změna tohoto zákona byla do zákona

¹⁸ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/07 a sp. zn. IV. ÚS 1248/08.

doplněna až v průběhu legislativního procesu v Senátu. Jedná se tedy o typický příklad živelné normotvorby. Tato novela nejenže neodstranila výše uvedené nejasnosti ohledně předmětu poplatku v případě hracích přístrojů, ale naopak ještě více zneřehlednila právní úpravu tohoto místního poplatku.

Konkrétně se jedná o nejasný pojem "jiné technické herní zařízení", otázku, zda jsou předmětem poplatku tato zařízení pouze, pokud jsou výherní a provozovaná či nikoliv a konečně o možnou protiústavnost nové právní úpravy.

Podle mého názoru lze dovodit, že mezi herní technická zařízení by měla spadat mechanická, elektronickomechanická, elektronická nebo obdobná zařízení – kompaktní i nekompaktní, funkčně dělitelná i nedělitelná a programově řízená i neřízená. Přídavné jméno "herní" pak vyjadřuje skutečnost, že technické zařízení je určeno k provozování loterií nebo jiných podobných her. V praxi nastávají problémy s tzv. videoloterijními terminály.

Z hlediska vymezení předmětu místního poplatku se domnívám, že poplatku by měla podléhat všechna jiná technická herní zařízení, ať už provozovaná či neprovozovaná a výherní či nevýherní. Ovšem nelze vyloučit, že předmět bude vykládán zužujícím způsobem, tj. pouze jako technická zařízení výherní a provozovaná.

Konečně ohledně možné protiústavnosti se objevují názory, že novela č. 183/2010 Sb. je protiústavním přílepkiem. Domnívám se však, že jakékoli úvahy o protiústavnosti jsou předčasné, neboť případné rozhodnutí Ústavního soudu v dané věci nelze předjímat.

Jak je patrné, problémů, které nová právní úprava přinesla, je více než dost. Bohužel jejich řešení je během na dlouhou trať s tím, že bude jistě vynaložena spousta prostředků, a to nejenom finančních, ale i personálních a jiných. To vše se nemuselo stát, pokud by daná právní úprava byla konfrontována v rámci standardního legislativního procesu a nikoliv narychlo doplněna v jeho závěrečné fázi.

Literature:

- Bakeš, M. et. al.: Finanční právo. 5. aktualiz. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 576 s. ISBN 978-80-7400-801-6
- Kramář, K. et al: Herní právo, Plzeň : Čeněk, 2006, 181 s., ISBN: 80-86898-80-6

- Pelc, V.: Místní poplatky : úplné znění zákona o místních poplatcích s vysvětlivkami : podle stavu k 1. 1. 2008. 3. aktualiz. vyd. Praha : Linde, 2008. 303 s. ISBN 978-80-7201-691-4
- Radvan, M., et al.: Finanční právo a finanční správa : Berní právo. 1. vydání. Brno : Doplněk, Masarykova univerzita, 2008. 509 s. ISBN 978-80-210-4732-7, 978-80-7239-230-8

Contact – email

bohac@prf.cuni.cz