

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaje), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Krajského soudu v Plzni** na vyslovení neústavnosti § 41b odst. 2 a 4 a § 41c písm. g) zákona České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. prosince 2015, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **vlády České republiky**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení

1. Krajský soud v Plzni (dále též „navrhovatel“), za který jedná předseda jeho senátu 30 Af JUDr. Petr Kuchynka, předložil Ústavnímu soudu svým usnesením ze dne 3. 7. 2015 č. j. 30 Af 58/2012-82 návrh na zrušení § 41b odst. 2 a 4 a § 41c písm. g) zákona České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2015 (dále jen „loterijní zákon“).
2. Navrhovatel tento návrh podal poté, co v souvislosti se svou rozhodovací činností ve věci vedené pod sp. zn. 30 Af 58/2012 v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) dospěl k závěru, že napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 1 a 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II.

Průběh řízení před správními orgány a správním soudem

3. Předmětem řízení před orgány finanční správy byla žádost obchodní společnosti SLOT Group, a. s. (dále též „žalobkyně“), o snížení zálohy na odvod z loterií a jiných podobných her za I. čtvrtletí roku 2012. V žádosti požadovala, aby jí byla záloha ponížena o tzv. pevnou část odvodu, protože ji považovala za protiústavní. Finanční úřad v Karlových Varech rozhodnutím ze dne 22. 6. 2012 č. j. 206389/12/128960403016 její žádosti nevyhověl, když uvedl, že možné spekulativní úvahy o protiústavnosti jednotlivých a explicitních ustanovení zákonů je třeba odmítnout do doby, než jsou taková ustanovení zrušena.

4. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které Finanční ředitelství v Plzni rozhodnutím ze dne 19. 10. 2012 č. j. 6681/12-1400-403207 zamítlo.

5. Žalobkyně poté podala proti posledně uvedenému rozhodnutí správní žalobu. Navrhovatel se ztotožnil s její argumentací o protiústavnosti napadených ustanovení, přerušil soudní řízení a předložil Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), návrh na jejich zrušení (k tomu viz blíže sub 22).

III. Rekapitulace návrhu

6. Napadená ustanovení loterijního zákona porušovala dle navrhovatele ústavní princip rovnosti v právech zakotvený v čl. 1 Listiny, plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a jejich práv. K tomuto porušení mělo docházet tak, že pro část poplatníků odvodu z loterií podle § 41 loterijního zákona, a sice provozovatelů výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení, určoval zákon odlišně stanovený dílčí základ odvodu. Dle § 41b odst. 2 loterijního zákona se pro uvedenou skupinu provozovatelů skládal dílčí základ odvodu z poměrné a pevné části. Tuto pevnou část odváděli dle zákona právě jen provozovatelé výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), který se zabýval otázkou protiústavní diskriminace v oblasti ukládání daní a poplatků státem a ve kterém bylo uvedeno, že ústavní přezkum daně, poplatku a peněžité sankce zahrnuje „posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak akcesorické (čl. 1 Listiny), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny (hypotetickou ilustrací porušení kautel akcesorické nerovnosti by byla úprava odlišující výši daní s ohledem na náboženské vyznání, jež by ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny byla diskriminační a zároveň by zasáhla do základního práva plynoucího z čl. 15 odst. 1)“. Dále navrhovatel odkázal na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008 č. j. 9 Afs 195/2007-120, kde tento soud v opoře o judikaturu Ústavního soudu k principu rovnosti zdůraznil, že z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti každého s každým, plyne z něj však požadavek vyloučení libovůle a dále požadavek, aby právo „*bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. V daném případě je nesporné, že požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek bez neodůvodněných rozdílů výkladem stěžovatele respektován není, neboť stěžovatel bez akceptovatelných důvodů výrazně znevýhodnil jednu skupinu ve stejném oboru činnosti a se stejným oprávněním podnikajících subjektů.*“.

7. Z uvedené judikatury navrhovatel dovozuje, že právní úprava zakotvující nerovnost subjektů práva může být ústavně konformní pouze tehdy, sleduje-li určitý legitimní cíl a daná nerovnost je v racionálním vztahu k účelu daného zákona. Tak tomu u napadených ustanovení není. Pro zavedení pevné části dílčího základu odvodu pro část provozovatelů loterií neexistuje dle navrhovatele žádný legitimní a racionální důvod. Ten přitom není patrný ani z textu zákona, ani z průběhu legislativního procesu, ani z důvodové zprávy k zákonu, kterým byla napadená ustanovení do loterijního

zákona vložena. Iracionálnost zavedení tzv. pevné části odvodu podporuje dle navrhovatele i její rozpornost s předmětem odvodu z loterií a jiných podobných her. Tímto předmětem je podle § 41a loterijního zákona provozování loterií a podobných her. Tzv. pevná část odvodu se však odvíjí pouze od počtu dní, v nichž bylo provozování hracích přístrojů povoleno, a nikoliv tedy kdy byly přístroje skutečně provozovány. Samotné provozování hracích přístrojů je zpoplatněno stanovením poměrné části dílčího základu odvodu. Takzvaná pevná část odvodu tedy nemůže být předmětem odvodu z loterií ve smyslu loterijního zákona, neboť nezpůsobuje provozování loterií, ale pouze povolení k jejich provozování. Navíc obdobná technická zařízení, jejichž provozovatelé jsou touto nerovností postiženi, lze najít i u jiných druhů loterií, kupříkladu tzv. sázkových terminálů číselných loterií.

IV.

Vyjádření účastníků řízení

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh k vyjádření účastníkům řízení a obrátil se na vládu a Veřejnou ochránkyni práv s dotazem, zda využijí svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

9. Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se k návrhu vyjádřil dne 12. 8. 2015 její předseda Jan Hamáček, který popsal stručně proceduru přijetí návrhu zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů (dále jen „zákon č. 458/2011 Sb.“). Připomenul, že pevná část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení nebyla součástí původního vládního návrhu, který byl předložen Poslanecké sněmovně, nebyla do něj doplněna ani při projednávání v Poslanecké sněmovně. Teprve poté, co byl návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně Senátem Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), Poslanecká sněmovna akceptovala pozměňovací návrhy Senátu.

10. Za Senát se k návrhu vyjádřil jeho předseda Milan Štěch dne 10. 8. 2015. Podrobně popsal legislativní proces přijímání napadené právní úpravy a aspekty, na něž se při něm výbory i plénum Senátu zaměřily. Plénum Senátu uvedený návrh zákona projednalo dne 8. 11. 2011, načež se rozhodlo vrátit jej Poslanecké sněmovně s přijatými pozměňovacími návrhy. S těmi Poslanecká sněmovna dne 20. 12. 2011 vyslovila souhlas.

11. Konkrétně předseda Senátu blíže uvedl, že při projednávání návrhu zákona byla vedena rozsáhlá diskuze týkající se i napadených ustanovení. Výbory, jejichž závěry následně přešlo i plénum, se dle vyjádření v zásadě shodly, že změně loterijního zákona je třeba věnovat zvláštní pozornost, aby odvody z „hazardu“ byly daňově spravovatelné a mohly být vybírány včetně záloh. Rozdělení odvodu tak, jak jej schválil Senát, pak vycházelo ze skutečnosti, že více než dvě třetiny objemu odvodů budou tvořit odvody z výherních přístrojů a videoterminálů a že to jsou právě zařízení a herny, které mají největší dopad na obce, na bezpečnost a veřejný pořádek.

12. Vláda využila možnost, kterou jí poskytuje § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice řízení. Zastupováním pověřila Mgr. Jiřího Dienstbiera, který zaslal Ústavnímu soudu dne 19. 8. 2015 vyjádření, ve kterém se

uvádí, že navrhovatel při vznesení námítky nerovnosti zcela opomíjí, že technické hry se významně odlišují od her ostatních, a to jak ve své podstatě svým postavením na trhu, tak ve svých dopadech na společnost a samotné hráče, zejména jde-li o škodlivé důsledky ve formě patologické hráčské závislosti a kriminality.

13. Vyjádření vlády dále obsahuje podrobnou kategorizaci jednotlivých druhů her a vysvětlení jejich konkrétních principů, které jsou u jednotlivých her značně odlišné, z čehož pak vyplývají různé dopady na společnost a hráče. Podstatným v tomto směru je např. to, zda výhrou jsou peníze či věcné ceny, zda k vyhodnocení hry dochází ihned nebo až po určitém časovém úseku (čekání na slosování), zda při hře dochází k interakci s dalšími lidmi (obsluhou provozovatele, protihráčem), zda výhra je závislá pouze na náhodě nebo i dovednostech hráče, atd. U her plně založených na náhodě je významným faktorem subjektivní vnímání náhody hráčem, když u určitých typů her, jakými jsou zřejmě míněny i technické hry, získává hráč pocit, že pravděpodobnost výhry může ovlivnit samotným hraním hry, když více odehraných her znamená větší šanci na absolutní výhru. Technické hry označuje vyjádření za nejvíce nebezpečné, což vyplývá z principů jejich hraní. V jejich případě jde o hru o peníze, k vyhodnocení hry a výplatě výhry dochází okamžitě, hra nezávisí na interakci s dalšími osobami, výherním faktorem je pouze náhoda a tento typ her je v České republice široce rozšířený a snadno dostupný. Z odborných studií dle vlády vyplývá závěr o největší škodlivosti technických her ve společnosti, která vyplývá již ze samotných principů jejich hraní, spočívající zejména ve vysokém riziku vzniku nebo prohloubení dalších společensky patologických jevů. Dle studie zpracované pro Úřad vlády České republiky tvoří hráči těchto her podíl 83 % osob léčených pro patologické hráčství v roce 2013. Pro 56,3 % hráčů představují dle vyjádření technické hry první setkání s hazardními hrami. Rozvoji závislosti dle vyjádření napomáhá závěr, že technické hry dávají hráči iluzi rozhodnutí o možnosti ovlivnit výhru. Podle dalších odborných studií pak mají patologičtí hráči vyšší tendenci krást a vyšší riziko spáchání sebevraždy nebo pokusu o ni. Hraní technických her je pak podle výzkumů důležitým indikátorem toho, zda jde u konkrétní osoby o problémového hráče, či nikoliv. Patologické hráčství má navíc dle vyjádření tendenci se šířit ve společnosti, neboť osoby, které přicházejí do častého osobního styku s patologickým hráčem, mají vyšší riziko se jím stát také. Důležitým faktorem pro posuzování technických her je jejich rozšířenost. Vklady do nich představují až 61 % ze všech vkladů do hazardních her. Kupříkladu vklady do tzv. živých her, které jsou svojí škodlivostí na pomyslném druhém místě, představují pouze 6 % ze všech vkladů do hazardních her. Ze všeho výše uvedeného dle vlády vyplývá, že mezi technickými hrami a ostatními druhy hazardu existují významné odlišnosti, které ospravedlňují odlišnou právní úpravu provozování tohoto druhu her. Takové rozlišení tedy není libovůlí zákonodárce, nýbrž má legitimní a racionální důvody. Rozlišování mezi jednotlivými hazardními hrami je dle vlády rovněž v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), jehož právní názor byl vyjádřen v rozsudku *Berlington Hungary a další* (C-98/14, EU:C:2015:386).

14. K námítce navrhovatele, že tzv. pevná část odvodu není odvozena od předmětu odvodu, kterým je provozování zařízení, vláda poznamenává, že dle § 4 odst. 3 loterijního zákona se provozováním rozumí 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. Provozováním loterií se také rozumí vykonávání všech dalších činností, které provozovateli ukládají jiné právní předpisy. Z toho vyplývá, že

pojem provozování nelze chápat jen v užším smyslu, tedy jako stav, kdy je zařízení zapnuté, ale i veškerou činnost s tím související. Vláda uvádí, že dle zákonné definice zařízení je provozováno v dnech, kdy je jeho provozování povoleno. Důvodem pro úpravu výpočtu odvodu dle počtu dnů, v nichž je provozování zařízení povoleno, je racionální zjednodušení správy daně, a to jak pro správce daně, tak pro daňový subjekt. Při úpravě preferované navrhovatelem by celé daňové řízení bylo administrativně velmi náročné. Výběr mezi oběma výklady je otázkou volby vhodného věcného řešení. Otázka vhodnosti se však dle vlády nepřekrývá s otázkou ústavnosti dané úpravy. Obě možnosti úpravy jsou v mezích ústavních limitů. Vláda připomíná, že judikatura Ústavního soudu dává zákonodárci široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní. Dokonce i řešení, které se zdá být iracionální, není dle Ústavního soudu nutně v rozporu s ústavním pořádkem.

15. Vláda se dále neztotožňuje s argumentací srovnávající technické hry, postižené napadenou úpravou, se sázkovými terminály číselných loterií. Principy těchto druhů hazardu se totiž významně odlišují. Sázkové terminály registrují hráče do hry, jejíž výsledek je určován až za nějaký čas a obvykle jinde. Navíc tato zařízení většinou neovládá sám hráč, který pouze dává pokyny jejich obsluze.

16. Navrhovateli naopak vláda přisvědčuje v tom, že napadená úprava není nijak popsána v důvodové zprávě k zákonu č. 458/2011 Sb. Tento stav je způsoben tím, že tato úprava byla do uvedeného zákona vložena až na základě pozměňovacího návrhu Senátu. Vláda však nesouhlasí s tím, že by z průběhu legislativního procesu nebylo možné účel této právní úpravy dovodit. Již dle vládního návrhu zákona měl být zaveden minimální dílčí odvod z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení, jenž měl nahradit místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj. V průběhu legislativního procesu došlo k nahrazení minimálního odvodu kombinací pevné a poměrné části dílčího odvodu. Tato úprava dále reagovala na časté problémy, které nastávaly v minulosti v souvislosti s výběrem daní a poplatků souvisejících s provozováním technických herních zařízení. Samotná povaha těchto zařízení umožňovala manipulaci s údaji o vložených a vyplacených částkách, pochopitelně k vytvoření neoprávněného majetkového prospěchu daňovým subjektem. Právě tento problém byl tak částečně vyřešen zavedením minimálního peněžitého plnění, a to ve výši odpovídající společenské škodlivosti tohoto druhu hazardních her. Dále vláda s pomocí grafů a statistik jednotlivých úřadů podrobně popsala jednotlivé možnosti a dopady jednotlivých úprav zavedení nějaké formy fixního peněžitého plnění. Tento popis je uzavřen tvrzením, že napadená úprava nepředstavuje riziko tzv. rdousícího efektu daně.

17. K výše uvedené argumentaci předložila vláda rovněž mezinárodní komparaci daňového zatížení provozování hazardních her. Přitom několik členských států Evropské unie zavedlo vedle poměrné části základu daně i část pevnou, a to konkrétně Bulharsko, Estonsko a Slovensko. Ve všech těchto zemích představuje pevná část odvodu vyšší částku, než jakou nastavuje pro Českou republiku napadená úprava. V zemích, kde tato pevná část není, je dle vlády naopak častá výrazně vyšší sazba poměrné části daně. Daňové zatížení v České republice je tak přinejmenším srovnatelné se situací v zahraničí.

18. Nakonec svého vyjádření vláda upozorňuje, že petit návrhu je příliš široký a nebylo by mu možné zcela vyhovět. Z petitu návrhu a argumentace navrhovatele lze dovodit,

že poměrnou část dílčího základu odvodu nepovažuje navrhovatel za protiústavní. Z toho důvodu je dle vlády možné zrušit ustanovení § 41b odst. 2 loterijního zákona pouze ve slovech „a pevné“. Jestliže by totiž Ústavní soud zrušil ustanovení celé, vznikl by interpretační problém v otázce druhu a výše jakéhokoliv daňového zatížení provozovatelů technických herních zařízení. Z návrhu pak vůbec není patrné, v čem by měl spočívat rozpor napadené právní úpravy s čl. 26 odst. 1 Listiny.

19. Ze všech výše uvedených důvodů proto vláda navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl jako nedůvodný.

20. Veřejná ochránkyně práv svým přípisem ze dne 21. 7. 2015 sdělila, že nevyužívá svého práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a nevstupuje do řízení v postavení vedlejšího účastníka.

21. Shora uvedená vyjádření byla zaslána navrhovateli na vědomí a k replice. V ní bylo pouze odkázáno na původní návrh, aniž bylo jakkoli reagováno zejména na vyjádření vedlejší účastnice a argumentaci Senátu, který napadenou úpravu do loterijního zákona navrhl vložit.

22. V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo nabytím účinnosti zákona č. 380/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, ke změně napadených ustanovení. K dotazu soudce zpravodaje vyjádřením ze dne 26. 1. 2016 navrhovatel sdělil, že trvá na projednání návrhu tak, jak byl podán, a možnosti k případnému rozšíření či prohloubení argumentace nevyužil. To Ústavní soud vztáhl i na následné zrušení loterijního zákona zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (viz k tomu § 139 a § 140 bod 1 zrušujícího zákona), a s ním související přijetí zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, již s ohledem na to, na základě jakého právního stavu bude navrhovatel ve věci po rozhodnutí Ústavního soudu v řízení pokračovat, tedy na základě právního stavu do 31. 12. 2015. Proto v případě návrhu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, a s přihlédnutím k zásadě oficiality zakotvené v § 68 odst. 1 téhož zákona, pokračoval Ústavní soud v řízení o podaném návrhu jako o návrhu na vyslovení neústavnosti napadených ustanovení loterijního zákona [blíže k potřebě takového postupu viz např. náleze ze dne 12. 5. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 10/08 (N 115/53 SbNU 427, č. 229/2009 Sb.) a tam uvedenou judikaturu]), neboť jinak by vznikla pro navrhující soud neřešitelná situace [srov. již náleze ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29, č. 78/2001 Sb.)].

23. Pro úplnost se poznamenává, že dne 14. 4. 2016 obdržel soudce zpravodaj nevyžádané obsáhlé vyjádření Unie herního průmyslu ČR (22 stran textu a 28 příloh). Toto své vyjádření dále Unie herního průmyslu ČR doplnila podáním, které Ústavní soud obdržel dne 20. 10. 2016.

V.

Upuštění od ústního jednání

24. Ústavní soud shledal, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

VI. Dikce napadených ustanovení

25. Návrh směřuje proti ustanovením § 41b odst. 2 a 4, jakož i § 41c písm. g) loterijního zákona (viz sub 1). Ta [§ 41c písm. g) však ještě pod označením § 41c písm. f) – viz níže] se stala jeho součástí přijetím zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, s účinností od 1. ledna 2012. Jak bylo shora uvedeno, ke změně napadených ustanovení došlo zákonem č. 380/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů. Následně byl loterijní zákon zrušen podle § 140 bodu 1 zákona č. 186/2016 Sb., o dani z hazardních her, s tím, že podle § 139 se pro odvodové povinnosti u odvodu z loterií a jiných podobných her, jakož i pro práva a povinnosti s nimi související, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, použije loterijní zákon ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách.

Ustanovení § 41b označené jako „Dílčí základy odvodu“ v rozhodném znění stanovilo (napadená ustanovení jsou vyznačena tučnou kurzívou):

„(1) Dílčí základ odvodu tvoří částka, o kterou úhrn vsazených částek převyšuje úhrn vyplacených výher

- a) z provozovaných loterií podle § 2 písm. a), c) a d) v případě dílčího odvodu z loterií,
- b) z provozovaných her podle § 2 písm. h) a internetových kursových sázek podle § 50 odst. 3 v případě dílčího odvodu z kursových sázek,
- c) z provozovaných sázkových her podle § 2 písm. i) v případě dílčího odvodu ze sázkových her v kasinu,
- d) z her provozovaných podle § 2 písm. m) v případě dílčího základu odvodu z karetních turnajových a hotovostních sázkových her,
- e) z provozovaných loterií nebo jiných podobných her neuvedených v písmenech a) až d) a odstavci 3 v případě dílčího odvodu z ostatních loterií a jiných podobných her.

(2) Dílčí základ odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení se skládá z poměrné a pevné části.

(3) Poměrnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení tvoří částka, o kterou úhrn vsazených částek převyšuje úhrn vyplacených výher ze sázkových her podle § 2 písm. e), i), n) a § 50 odst. 3 provozovaných pomocí povolených přístrojů a zařízení, kterými se pro účely tohoto zákona rozumí jednotlivé herní místo

- a) povoleného výherního hracího přístroje,
- b) povoleného koncového interaktivního videoloterního terminálu,
- c) povoleného lokálního loterního systému,
- d) jiného technického herního zařízení povoleného podle § 50 odst. 3.

(4) Pevnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení tvoří součet počtu dnů, ve kterých byl každý z povolených přístrojů a zařízení povolen.

(5) Za vsazenou částku se považuje souhrn přijatých plnění provozovatelem, který tvoří vklad (sázka) a případný poplatek či jiné plnění související s uskutečňovaným vkladem (sázkou).“.

Ustanovení § 41c označené jako „Sazba odvodu“ v rozhodném znění stanovilo:

„Sazba odvodu z loterií a jiných podobných her činí

- a) 20 % pro dílčí základ odvodu z loterií,
- b) 20 % pro dílčí základ odvodu z kurzových sázek,
- c) 20 % pro dílčí základ odvodu ze sázkových her v kasinu,
- d) 20 % pro dílčí základ odvodu z karetních turnajových a hotovostních sázkových her,
- e) 20 % pro dílčí základ odvodu z ostatních loterií a jiných podobných her,
- f) 20 % pro poměrnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení,
- g) 55 Kč pro pevnou část dílčího základu odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení.“**

VII.

Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatele

26. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady pro projednání podaného návrhu. Návrh byl podán aktivně legitimovaným orgánem (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy), Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy]. Návrh není nepřijatelný (§ 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.) a nelze postupovat podle § 67 zákona o Ústavním soudu (blíže sub 22).

27. Ústavní soud tedy mohl přikročit k posouzení, zda byla napadená ustanovení zákona o loteriích v souladu s ústavním pořádkem, tj. a) zda byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) zda byl dodržen ústavně předepsaný způsob takového přijetí, resp. vydání, a konečně c) zda je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

VIII.

Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

28. Návrh zákona č. 458/2011 Sb., jímž byla napadená ustanovení do loterijního zákona poprvé zakotvena (ovšem až na základě změn návrhu provedených Senátem), byl vládou předložen Poslanecké sněmovně, která jej jako sněmovní tisk č. 473 projednala a v 1. čtení jej dne 20. 9. 2011 přikázala k projednání rozpočtovému výboru, výboru pro sociální politiku, hospodářskému výboru, výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a petičnímu výboru, a zároveň zkrátila lhůtu pro projednání tohoto návrhu ve výborech o 30 dnů (viz usnesení Poslanecké sněmovny č. 694). Poslanecká sněmovna ve 3. čtení na 30. schůzi dne 9. 11. 2011 návrh zákona schválila, když z přítomných 160 poslanců hlasovalo pro jeho přijetí 92 poslanců (proti bylo 63 poslanců).

29. Návrh zákona č. 458/2011 Sb. ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou byl postoupen Senátu dne 22. 11. 2011, který jej projednal jako senátní tisk č. 240 a usnesl se dne 8. 12. 2011 o vrácení návrhu předmětného zákona Poslanecké sněmovně s přijatými pozměňovacími návrhy, které oproti znění schváleného Poslaneckou

sněmovnou daly napadeným ustanovením podobu (část VI.), proti níž navrhovatel v tomto řízení brojí. Tento senátní návrh sněmovna přijala dne 20. 12. 2011 na 32. schůzi, když ze 130 přítomných poslanců hlasovalo 98 z nich pro přijetí návrhu (proti přijetí hlasovali 2 poslanci). Prezident republiky návrh zákona podepsal dne 27. 12. 2011. Zákon byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 30. 12. 2011 pod č. 458/2011 Sb.

30. Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 458/2011 Sb., v jehož části čtvrté označené jako „Změna zákona o loteriích a jiných podobných hrách“ jsou i ustanovení napadená posuzovaným návrhem, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence zákonodárního sboru a ústavně předepsaným způsobem s dodržáním požadavku čl. 11 odst. 5 Listiny (dále též sub 46 a 47).

31. Stejně tak považuje za splněné podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. V případě navrhovatele jde o ustanovení zákona, která souvisejí s jeho rozhodovací činností a jichž má být bezprostředně při řešení věci použito; jde tak o pravou konkrétní kontrolu ústavnosti zákona, jak plyne z předestření skutkového a právního základu věci. Návrh tak splňuje podmínky pro řízení před Ústavním soudem.

IX.

Meritorní přezkum návrhu

32. Napadená ustanovení loterijního zákona dle navrhovatele porušovala ústavní princip rovnosti v právech zakotvený v čl. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny a z nich plynoucí požadavek vyloučení svévole při úpravě právního postavení podnikajících právních subjektů (zde subjektů povinných odvodu z provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení) a jejich práv. Konkrétně tato pochybení měla spočívat v tom, že:

a) bylo neodůvodněně rozlišováno mezi provozovateli těchto zařízení a jinými daňovými poplatníky v důsledku odlišně stanoveného dílčího základu pro odvod ve formě pevné a poměrné části podle § 41b odst. 2 loterijního zákona. Na rozdíl od jiných poplatníků měli právě jen tyto provozovatelé povinnost odvádět tzv. pevnou část odvodu, což je ta část § 41b odst. 2 loterijního zákona, kterou navrhovatel ve skutečnosti napadá (jeho argumentace jinak zcela pomíjí poměrnou část odvodu),

b) byl porušen požadavek, aby právní úprava zakotvující nerovnost subjektů sledovala pouze určitý legitimní cíl a daná nerovnost byla v racionálním vztahu k účelu daného zákona. Pro zavedení pevné části dílčího základu odvodu pro provozovatele výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení však dle navrhovatele neexistuje žádný legitimní a racionální důvod,

c) chybělo odůvodnění ústavní konformity napadené právní úpravy. Dle navrhovatele neplynulo ani z textu zákona, ani z průběhu legislativního procesu, ani z důvodové zprávy k zákonu, kterým byla napadená ustanovení do loterijního zákona vložena,

d) v rozporu s předmětem odvodu z loterií a jiných podobných her, kterým je podle § 41a loterijního zákona „provozování“ loterií a podobných her, se tzv. pevná část odvodu odvíjí pouze od počtu dní, v nichž bylo provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení povoleno; nezaplatňuje se tak provozování loterií, ale pouze povolení k jejich provozování.

33. V podstatě tak navrhovatel soustřeďuje své námitky jen na tzv. pevnou část odvodu, konkrétně na to, že jí byli zatíženi pouze provozovatelé výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení. Proti poměrné části odvodu (ani proti výši odvodu) námitky navrhovatele nesměřují. Ústavní soud následně posoudil relevantní část argumentace navrhovatele a shledal jeho námitky nedůvodnými.

Ad a)

Tvrzené porušení čl. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny

34. Navrhovatel pouze obecně namítá porušení rovnosti v právech a zákazu svévole, přičemž čl. 26 Listiny se dovolává bez jakékoli další argumentace. Mělo-li dojít k porušení rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny, je třeba vyjít z toho, že v něm zakotvený vůdčí princip rovnosti v důstojnosti a právech se vztahuje obecně na fyzické osoby, které jsou z hlediska přirozenoprávního základu Listiny (viz *alinea* první její preambule) nadány stejnou důstojností a z ní vyvozovaným právním postavením v demokratickém právním státě. Na právnické osoby bez dalšího se toto přirozenoprávní východisko vztáhnout nedá. Od fyzických osob, stejně jako od sebe navzájem, se právnické osoby odlišují právní povahou, způsobem právního jednání, vzniku a zániku, vymezením účelu existence atd., takže jejich způsobilost být nositelem základních práv a svobod je třeba posuzovat podle jejich povahy a právního vymezení, kdy je to právě zákonodárce, kdo stanoví pravidla pro uznání jejich vzniku, existence, zániku a možností právního jednání.

35. Pro posuzovanou věc je podstatné, že navrhovatel ve svém návrhovém žádání pomíjí, ba ani výslovně v souvislosti s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny nezpochybňuje, základní ustanovení loterijního zákona, tj. § 1 odst. 1, podle kterého „provozování loterií a jiných podobných her je zakázáno“, přičemž podle stejného ustanovení výjimky z tohoto zákazu mohl stanovit právě loterijní zákon, takže bylo možné hovořit spíše než o obecné regulaci o určité míře tolerování jinak společensky problematické činnosti. Současně zákonodárce zdůraznil, že jde jen o „zákonem povolené“ podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a jejich provozování. Loterijní zákon pak měl: a) vymezit rámec onoho „dovoleného“ podnikání, b) dále přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a c) konečně měl přispět k omezení společenských rizik této účasti.

36. Z tohoto ústavně konformně vymezeného účelu zákona je třeba následně hodnotit zásah do právního postavení (tzv. subjektivní podmínky podnikání) těch, kterým loterijní zákon provozování loterií a jiných podobných her povolil právě pro zvláště společensky nebezpečnou oblast umístování a provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení podle § 2 písm. e) loterijního zákona. Proto omezil v § 4 odst. 7 loterijního zákona toto povolení na akciové společnosti se sídlem na území České republiky, založené k provozování těchto her, jejichž veškeré akcie znějí na jméno. Základní kapitál této akciové společnosti musel činit nejméně 30 000 000 Kč a nesměl být snížen pod tuto minimální výši po celou dobu platnosti povolení, musel být splacen pouze peněžitými vklady, a to před podáním žádosti o povolení. Nelze proto hovořit o porušení práv a svobod vyvoditelných z čl. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť výše uvedená omezení z důvodu ochrany důležitého společenského zájmu (viz § 1 odst. 1 loterijního zákona) jsou umožněna a

předpokládána v čl. 26 odst. 2 Listiny. Porušení tohoto ustanovení však navrhovatel nenapadá.

37. Namítá-li navrhovatel porušení zákazu svévole, nemůže ani tomuto tvrzení Ústavní soud přisvědčit. Právněstátní princip, podle kterého může veřejná moc jednat, jen když jí to zákon umožňuje (obecný zákaz svévole) a jen v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví (zákaz libovůle) je obsažen v čl. 2 odst. 2 Listiny, popř. v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Jak plyne z předchozího bodu, takové porušení těchto právněstátních měřítek pro jednání zákonodárce nelze z napadených ustanovení loterijního zákona z této části argumentace stěžovatele dovodit. V žádném případě pak nelze dovodit – a ani navrhovatel se o to nepokusil prokázáním (pouhý poukaz nedostačuje) např. tzv. rdousícího efektu odvodů – z napadené právní úpravy porušení podstaty a smyslu základního práva, resp. svobody podnikat ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny.

Ad b)

Legitimní cíl odlišné úpravy odvodů některých poplatníků

38. Otázkami porušení principu rovnosti v právech, a to i konkrétně v oblasti daní a poplatků, se Ústavní soud již opakovaně v minulosti zabýval. Na závěry této jeho judikatury upozorňují ve svých vyjádřeních i navrhovatel a vláda, pročež je dle Ústavního soudu nadbytečné na tomto místě uvádět její obsáhlý souhrn. Oba tito účastníci si jsou vědomi ustáleného závěru Ústavního soudu, dle něžž *„ústavní přezkum daně, poplatku a peněžité sankce zahrnuje posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické (čl. 1 Listiny), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny (...). Pro ústavní konformitu posuzované právní úpravy z hlediska neakcesorické nerovnosti postačuje, nachází-li se hodnocená klasifikace v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit.“* [srov. náleze ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Dle navrhovatele však žádný takový vztah zakotvené nerovnosti k účelu zákona dán není. S tímto názorem se Ústavní soud neztotožnil.

39. Dle Ústavního soudu spočívá legitimní důvod pro oprávnění zákonodárce stanovovat nerovné povinnosti provozovatelům jednotlivých druhů loterií a podobných her v rozdílné povaze těchto hazardních her, které se přinejmenším s velkou pravděpodobností velmi rozdílně projevují ve společenských dopadech, včetně dopadů na ústavně chráněné hodnoty jako jsou ochrana zdraví, zejména duševního, vytváření překážek pro vznik patologické závislosti na hraní těchto her (tzv. gamblerství), ochrana rodiny, jejího majetku, ochrana dětí a mládeže atd. Lze proto jen konstatovat, že v tomto směru byla napadená úprava v loterijním zákoně názorným příkladem pro uplatnění obecně uznávané (přírozenoprávní) a posléze též v čl. 4 Ústavy Francie z roku 1793 výslovně zakotvené maximy, podle které zákon *„...může stanovit jen to, co je spravedlivé a pro společnost prospěšné; může zakázat jen to, co jí škodí“* (elle ne peut ordonner que ce qui est juste et utile à la société ; elle ne peut défendre que ce qui lui est nuisible).

40. Dle navrhovatele nesleduje nerovnost provozovatelů jednotlivých druhů loterií a podobných her žádný legitimní cíl. K tomu, aby to prokázal, by musel vyvrátit již

zmíněná východiska loterijního zákona uvedené výše sub 35 až 37. Napadená ustanovení tak byla součástí a jedním z prostředků naplňování legitimních cílů (účelu) loterijního zákona, a tudíž v rámci možnosti zákonodárce stanovit podle čl. 26 odst. 2 Listiny tzv. obecné a objektivní podmínky pro podnikání a jinou hospodářskou činnost, ústavně konformním prostředkem k dosažení sledovaného cíle loterijního zákona (jak se provozuje a zda se vůbec může provozovat nějaká hospodářská činnost). Zatímco jednotlivé daně zpravidla takový účel nemají, neboť se nevztahují na nějakou zvlášť vybranou skupinu osob, u odvodů z loterií a podobných her tomu tak v případě regulace umístování a provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení bylo. Ústavní soud v tomto zásahu neshledal ani tzv. rdousící efekt, tj. takové působení odvodu na základě jeho pevné části podle § 41c písm. f) loterijního zákona. Současně neshledal ani protiústavnost funkce této části odvodu s ohledem na cíl její regulace (viz sub 41 n.).

41. Problematika škodlivosti jednotlivých druhů loterií je dlouhodobě odborně zkoumanou oblastí, a to nejen v České republice. Lze zde odkázat na pravidelné roční zprávy Národního monitorovacího střediska pro drogy a závislosti sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky (viz např. Mravčík, V. a kol., *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014 a výroční zprávy tohoto střediska z let 2013 až 2017 dostupné na webové stránce www.vlada.cz a využívající rovněž zahraničních výzkumů) s rozbohem tzv. gamblerství a s ním spojených negativních společenských dopadů na úrovni komunit a jednotlivců včetně kriminality, která s tím primárně a sekundárně souvisí. Proto nemůže Ústavní soud za zjevně iracionální označit závěr o vyšší společenské škodlivosti provozování výherních hracích přístrojů a obdobných zařízení v porovnání s ostatními druhy loterií a podobných her. Už jen existence takovéto široké celospolečenské debaty vyvrací argument navrhovatele o nemožnosti pochopit důvody rozdílné právní úpravy jednotlivých druhů loterií. Pro závěr o ústavní přijatelnosti posuzovaného zákona postačí, že takové důvody pro odlišné zacházení objektivně existují (viz statistické údaje ve vyjádření vlády sub 13) a jsou tak oporou pro ústavně konformní výklad napadených ustanovení. Argumentaci ve vyjádření vlády pak navrhovatel nijak nezpochybnil, i když k tomu dostal příležitost.

42. Pro posuzovanou otázku navíc není bez významu, že právě umístování a provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení tvoří významnou součást nákladů, které společnost v souvislosti s hazardními hrami nese. Zde je třeba uvést, že podle *Výroční zprávy o hazardním hraní v České republice v roce 2014* autorů V. Mravčíka a kolektivu (vyd. Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, Praha, květen 2015, s. 56 n.) získaly za období roku 2014, které je významné pro posouzení účelu odvodů, veřejné rozpočty z těchto odvodů z hazardních her 7,92 mld. Kč. Z toho odvody z elektronických hracích zařízení tvořily 78 % (6,21 mld. Kč) a měly oproti předchozímu roku zvýšenou tendenci (stouply o 228 mil. Kč, zatímco příjmy z ostatních hazardních her poklesly o 363 mil. Kč. Příjem veřejných rozpočtů z hazardního hraní činil v r. 2014 přibližně 750 Kč na 1 obyvatele. Ovšem v téže době podle touto *Výroční zprávou* citované další studie, tj. Winkler, P., Bejdová, M., Csémy, L. & Weissová, A. *Problémové hráčství: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice*, Praha, Psychiatrické centrum Praha 2014, se společenské náklady na hazardní hraní pohybovaly přibližně ve výši 14,2 až 16,1 mld. Kč, většina (přibližně 80 %) těchto nákladů vznikla v souvislosti s hraním na elektronických hracích zařízeních, přičemž autoři studie uvádějí, že mezi náklady, které přitom nebyly

identifikovány ani kvantifikovány, řadí náklady na vymáhání pohledávek, náklady na exekuce, náklady na averzi ke ztrátě, prevenci proti kriminalitě, finanční náklady na rozvody, náklady na psychickou újmu obětí trestných činů a také náklady ušlé příležitosti (citováno dle Mravčík, V. a kol., *Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2014*, s. 59). Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že zdanění v obecné rovině pro stát a veřejné rozpočty plní funkci fiskální, redistribuční a alokační (podle platné úpravy zákonem č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, se již výslovně hovoří o dani, na rozdíl od loterijního zákona, který hovořil o odvodech). Kromě toho je obecně uznávána role daní, poplatků, odvodů a dalších veřejných dávek z hlediska regulace chování subjektů práva, tedy jejich poplatníků. Proto je pro tento případ zdůrazňována ochranná a regulační funkce zdanění hazardních her (srov. Boháč, R., Krasulová, H. *Zákon o dani z hazardních her. Komentář*. Praha, Wolters Kluwer 2017, s. 4), která může představovat ústavně konformní zásah do státem nechtěné, byť jak již bylo shora uvedeno, tolerované „jiné hospodářské činnosti“ podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Ústavní soud toto negativní působení regulativní funkce odvodu z pevné části dílčího základu odvodu neshledal proto v rozporu s namítaným porušením čl. 1 a 26 Listiny.

43. Zcela legitimní je i samotné vyšší zdanění zboží či služeb, jež považuje zákonodárce za více společensky škodlivé, když již jejich samotný prodej či provozování nezakáže. Ze stejného důvodu bude ústavně přípustné kupříkladu vyšší zdanění zdravotně škodlivějšího tabáku či alkoholu. Názory navrhovatele na podobnost provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení s jiným druhem loterií (např. tzv. sázkovými terminály u číselných loterií) jsou zcela nepodložené a irelevantní v otázce oprávnění zákonodárce stanovit vyšší daňovou povinnost pro určitý druh společensky škodlivé výdělečné činnosti. Ve zbývající části argumentace navrhovatele (sub 8) lze přisvědčit vyjádření vlády (viz sub 16) v tom, že nelze srovnávat technické hry, postižené napadenou úpravou, se sázkovými terminály číselných loterií, s ohledem na odlišnosti principů těchto druhů hazardu, kdy sázkové terminály registrují hráče do hry, jejíž výsledek je určován až za nějaký čas a obvykle jinde. Navíc tato zařízení většinou neovládá sám hráč, který pouze dává pokyny jejich obsluze. Lze tedy uzavřít, že na základě v současnosti dostupných faktů navrhovatel nedoložil svévoli či libovůli zákonodárce při uvalení vyšší nebo zcela zvláštní nové daňové povinnosti na provozovatele výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení.

44. Ještě širší pole uvážení má pak zákonodárce pro volbu mechanismu určování konkrétní výše daňové povinnosti. Ústavní soud nemůže svým úsudkem o vhodnosti určité úpravy stanovení výpočtu daně nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení, a také za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost [viz obdobně např. nálezy ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), popř. ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)]. Přitom nelze srovnávat pouze obor provozování hospodářské činnosti jejich provozovatelů, nýbrž daňovou skutkovou podstatu jako celek, tzn. to, co provozují, jakým způsobem a s jakými náklady dosahují zisku, a zda a jak se provozování konkrétní hazardní hry projevuje na hodnotách chráněných ústavním pořádkem. Sem patří nejen jednotlivé aspekty provozování hazardu, nýbrž i vytváření předpokladů, nebo naopak překážek, pro jeho nabízení. Ústavní soud tak nedospěl k závěru o protiústavnosti úpravy, která dílčí základ odvodu z výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení rozdělila na část poměrnou (stanovenou, stručně řečeno, ziskem provozovatele) a část pevnou (určenou dle povolené doby provozu zařízení).

Touto úpravou byl, jak vyplývá z vyjádření vlády, snadněji zajištěn legitimní cíl výběru alespoň minimálního daňového plnění v oblasti specifické výdělečné činnosti, v níž často dochází k daňovým únikům. Ani toto tvrzení navrhovatel nijak nerozpouje. Nelogičnost uvedené úpravy dovozuje pouze z argumentu, že tzv. pevná část odvodu je stanovena v rozporu s předmětem odvodu, kterým je provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení, nikoliv doba povolení takového provozování. Tento legitimní cíl je kryt v § 4 odst. 3 loterijního zákona, dle něž se provozováním rozumí 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. Výklad uvedených ustanovení předestřený vládou neshledal Ústavní soud ústavně nekonformním, neboť ob stojí nejen v testu racionality [viz k jeho pravidlům zejména nále z dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121)], nýbrž i v testu proporcionality [k tomu z hlediska regulace hazardních her např. nále z dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31)].

45. V obecné rovině potvrdil možnost zákonodárce rozlišovat mezi jednotlivými hazardními hrami rovněž Soudní dvůr, který v rozsudku ze dne 11. 6. 2015 sp. zn. C-98/14 ve věci *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft, Megapolis Terminal Szolgáltató kft proti Magyar Állam* (dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0098>) dospěl k závěru, že je legitimní, omezí-li stát provozování technických her jen na kasina, je-li jeho hlavním cílem ochrana hráčů a společnosti. Současně uvedl, že vedlejším důvodem mohou být i fiskální dopady s tím, že míru zatížení (Maďarsko zvýšilo bez přechodného období paušální daň z provozování výherních hracích přístrojů v hernách pětinasobně, a navíc zavedlo poměrnou daň z těžé činnosti) mají hodnotit vnitrostátní soudy. Konstatoval přitom, že jde o zásah do práva na volný pohyb služeb podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, což lze odůvodnit naléhavými důvody obecného zájmu, které mají posoudit právě vnitrostátní soudy z hlediska toho, zda „*předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle; že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví*“. Pochybnosti tohoto rázu, které by měly ústavní relevanci v podobě porušení čl. 1, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, Ústavní soud (viz výše) neshledal.

Ad c)

Chybějící odůvodnění návrhu napadených ustanovení zákona

46. Navrhovatel rovněž namítá nedostatek odůvodnění ústavní konformity napadené právní úpravy jak v textu zákona, v samotném průběhu legislativního procesu, stejně jako v chybějící důvodové zprávě. Co se textu zákona týče, je tato námitka nedůvodná již s ohledem na to, co bylo shora uvedeno k účelu zákona vymezenému v jeho § 1 odst. 1 (viz sub 35 až 37). Stejně tak je nedůvodná námitka nedodržení ústavně konformního

postupu v této otázce v Senátu a chybějící důvodové zprávy. Zde je třeba navrhovatele odkázat na čl. 46 odst. 2 a čl. 47 odst. 2 až 4 Ústavy, ze kterých tato povinnost Senátu v ústavní rovině neplyne, nehledě na to, že čl. 47 odst. 4 Ústavy ani pozměňovací návrhy při projednávání návrhu zákona vráceného Senátem v pozměněném znění nepřipouští. Konečně je třeba zdůraznit, že navrhovatel nemůže uspět s argumentací založené na tom, že při projednávání nebyla ústavní konformita pozměňovacího návrhu Senátu dostatečně, popř. vůbec odůvodněna, protože z takového tvrzení sám o sobě závěr o neústavnosti napadené právní úpravy dovodit nikdy nelze. Naopak je právě úkolem navrhovatele (§ 34 zákona o Ústavním soudu) prokázat, že přijatý zákon je z některého z hledisek zakotvených v § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v rozporu s ústavním pořádkem. To se však navrhovateli nepodařilo.

47. Konečně je třeba poznamenat, že řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení by nemělo sloužit k tomu, aby oprávnění navrhovatelé jeho prostřednictvím bez náležité ústavně právní argumentace přenášeli diskuze na téma složitých společenských otázek, jakou je kupříkladu míra škodlivosti jednotlivých druhů loterií, na půdu Ústavního soudu, a i tímto způsobem z něj usilovali vytvořit onu pomyslnou tzv. třetí komoru. Ten může být v tomto směru garantem jednak toho, že taková debata proběhla (či alespoň mohla bez nepřiměřených překážek proběhnout) na půdě k tomu povolaných komor Parlamentu, a dále toho, zda výsledný zákon není podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy v rozporu s ústavním pořádkem.

Ad d)

Rozpor ve vymezení předmětu odvodu – pojem provozování hracích přístrojů

48. Ústavní soud nemohl přisvědčit ani námitce navrhovatele, že tzv. pevná část dílčího základu odvodu nebyla odvozena od předmětu odvodu, kterým je provozování zařízení. Vláda v této souvislosti (viz sub 15) odkazuje na definici pojmu „provozování“ podle § 4 odst. 3 loterijního zákona. Z ní vyplývá, že pojem provozování nelze chápat jen v užším smyslu, tedy jako stav, kdy je zařízení zapnuté (ve dnech, kdy je provozování povoleno), ale i veškerou činnost s tím související. Jako důvod pro základ výpočtu odvodu dle počtu dnů, v nichž je provozování zařízení povoleno, vláda uvádí racionální zjednodušení správy daně, a to jak pro správce daně, tak pro daňový subjekt.

49. Ústavnost tohoto řešení lze dále dle Ústavního soudu dovodit zejména z toho, co bylo uvedeno výše ohledně škodlivosti provozování předmětných herních zařízení, která jsou zvláště nebezpečná pro vznik patologické závislosti. Účelem této regulace tak bylo nejen působit na vlastní hraní, ale i na jeho samotnou dostupnost, tj. též na vytváření příležitosti ke vzniku takové závislosti již samotným nabízením možnosti si zahrát. Takové vymezení proto nejen ob stojí v testu racionality, neboť nezasahuje do podstaty a smyslu provozování této hospodářské činnosti podle čl. 4 odst. 4 Listiny, nezpochybnuje samotnou existenci tohoto práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny, sleduje nepochybně legitimní cíl (viz veškeré shora na toto téma předestřené vývody), ale zvolený prostředek je dokonce více, než jen pouze racionální. Lze se opřít i o v zahraničí prováděné výzkumy (zde konkrétně Williams, R. J., West, B. L. & Simpson, R. I. *Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012*), ze kterých vychází nejen k tomu příslušné složky státního aparátu jako zmíněné Národní

monitorovací středisko pro drogy a závislosti sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, ale i právní úprava. Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015 autorů Mravčíka, V. a kol. (Praha: Úřad vlády České republiky, vyd. Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, Praha 2016, s. 119 elektronické verze dostupné na <https://www.drogy-info.cz/publikace/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-o-hazardnim-hrani-v-ceske-republice-v-roce-2015/>, v listinné verzi s. 121) uvádí odbornou veřejností uznávané aktivity regulující dostupnost hazardního hraní, kterými jsou:

a) omezení obecné dostupnosti hazardu – omezení počtu provozoven hazardu, omezení škodlivějších forem hazardu, omezení počtu typů hazardních her, omezení hazardu na vyhrazené provozovny hazardu, omezení provozování hazardu na určené lokality, omezení provozní doby provozoven,

b) omezení přístupnosti – zákaz hazardu mládeže nebo zvýšení zákonného věku pro hazard, omezení přístupu do provozoven na nerezidenty, vyloučení určité skupiny obyvatel z hazardního hraní či sebevyloučení,

c) omezení či úprava způsobu poskytování hazardu – úprava strukturálních charakteristik her, hráčské limity, zrušení věrnostních/bonusových karet nebo změna jejich parametrů, limity maximální prohry, vzdělávací programy o problémovém hráčství pro zaměstnance provozoven hazardu, automatická či povinná intervence u rizikových hráčů, omezení přístupu k penězům, omezení současného užívání alkoholu a tabáku, omezení reklamy, vzhled provozoven hazardu, zvýšení ceny hazardu, poskytování hazardu systémem státního monopolu.

50. Napadená právní úprava z hlediska sledování legitimního cíle, jeho účelnosti i proporcionality zásahu do tohoto typu „podnikání“ proto obstojí i v testu proporcionality zásahu do práva provozovat jinou hospodářskou činnost, zejména s ohledem na právě uvedené aktivity regulující dostupnost hazardního hraní uvedené zejména pod písmeny a) a c). V této souvislosti možno poukázat i na nález ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.), ve kterém se Ústavní soud v jiné souvislosti zabýval tzv. objektivními podmínkami provozování hracích automatů (nezávislých na osobě provozovatele a obecných pravidlech pro provozování, tedy kdo a jak může provozovat), tedy zda je vůbec zákaz provozování přípustný.

X. Závěr

51. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadená ustanovení loterijního zákona nebyla v rozporu s čl. 1 a 26 odst. 1 a 2 Listiny, stejně jako s čl. 2 odst. 2, popř. čl. 11 odst. 5 Listiny a s čl. 2 odst. 3 Ústavy, a proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl o zamítnutí návrhu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 30. ledna 2018

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu