



Ministerstvo financí
Ing. Mgr. Stanislav Kouba, Ph.D.
náměstek pro řízení sekce Daně a cla
Letenská 525/15
118 10 Praha 1 - Malá Strana

V Praze dne 18. 7. 2022

Věc: změna správní praxe při posuzování výše vlastních zdrojů

Vážený pane náměstku,

Dovolte mi se na Vás obrátit ve věci změny správní praxe Ministerstva financí, odboru 73 – Procesní agendy a regulace hazardu, při posuzování minimální výše vlastních zdrojů právnické osoby dle § 6 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“).

Jak je Vám patrně známo, Ministerstvo financí vydalo dne 30. 5. 2022 „Informaci odboru 73 – Procesní agendy a regulace hazardu o posuzování minimální výše vlastních zdrojů“, jejímž prostřednictvím informovalo provozovatele hazardních her a další veřejnost o změně správní praxe při posuzování minimální výše vlastních zdrojů právnické osoby dle § 6 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o hazardních hrách, spočívající v tom, že Ministerstvo financí v rámci posuzování této podmínky pro získání, resp. zachování základního povolení k provozování hazardních her, již nebude považovat peněžní prostředky složené na zvláštním účtu Ministerstva financí z titulu kauce dle § 89 odst. 1 písm. a) nebo § 100 odst. 1 písm. a) zákona o hazardních hrách za součást vlastních zdrojů dle výše citovaného ustanovení téhož zákona.

Z pohledu Institutu pro regulaci hazardních her představuje tato změna správní praxe a způsob jejího oznámení závažné porušení základních principů řádného fungování veřejné správy, které navíc nemá zjevně ani dostatečnou oporu v rámci právního řádu.

V souvislosti s uvedenou změnou správní praxe musíme primárně uvést, že informace, jejímž prostřednictvím byla tato změna oznámena nepůsobí *pro futuro*, ale odkazuje na již aplikovaný postup Ministerstva financí. Jak jsme již uvedli výše, samotná informace o změně správní praxe byla zveřejněna dne 30. 5. 2022, nicméně z jejího obsahu je zřejmé, že Ministerstvo financí přijalo rozhodnutí o změně správní praxe již ke dni 25. 4. 2022, kdy byla tato změna správní praxe uvedena ve formě dílčí aktualizace dokumentu „FAQ (časté dotazy a odpovědi) – Obecné podmínky pro provozovatele + přílohy“, přičemž tato aktualizace nebyla žádným způsobem notifikována adresátům regulace, a to ani prostřednictvím konkrétní aktuality zveřejněné na webových stránkách Ministerstva financí, ani ve formě novinek využívajících technologii RSS. Takovýto přístup regulátora je z našeho pohledu přinejmenším velmi nešťastný, jelikož dle našeho názoru by jakékoliv úpravy regulace měly být oznámeny



dopředu a v ideálním případě by měly být s adresáty regulace alespoň v obecné rovině konzultovány.

Odbor 73 Ministerstva financí přistoupil ke změně uvedené správní praxi za nezměněného stavu zákona o hazardních hrách či jiných souvisejících právních předpisů regulujícího provozování hazardních her. Právní úprava týkající se podmínek pro získání základního povolení je tak v této relevantní části zcela stejná jako byla v roce 2016, kdy byl zákon o hazardních hrách zveřejněn ve Sbírce zákonů. V návaznosti na tuto právní úpravu pak Ministerstvo financí přijalo v souvislosti s vydáváním základních povolení ustálenou správní praxi, jejímž předmětem byla mimo jiné i skutečnost, že za vlastní zdroje společnosti žádající o základní povolení se považují skutečně veškeré vlastní zdroje této společnosti, a to včetně těch, které jsou následně použity na složení kaucí na zvláštní účet Ministerstva financí dle § 89 odst. 1 písm. a) nebo § 100 odst. 1 písm. a) zákona o hazardních hrách. Tuto praxi ostatně Ministerstvo financí nadále uvádí na svých webových stránkách, a to v rámci bodu 1.4.1. prezentace k workshopu k zákonu o hazardních hrách na téma „Obecné podmínky pro provozovatele hazardních her“ ze dne 27. 6. 2016, kde Ministerstvo financí konkrétně uvádí, že „**Při zkoumání splnění požadavku na výši vlastních zdrojů se finanční prostředky složené na zvláštním účtu MF za účelem kaucí „počítají“ do vlastních zdrojů, pokud právě z vlastních zdrojů pocházejí** (tato podmínka však v ZHH pro finanční prostředky složené na zvláštním účtu MF stanovena není, záleží tedy na žadateli, zda je poskytne z vlastních zdrojů či nikoliv.) Bankovní záruku do vlastních zdrojů započíst nelze, jedná se totiž vždy o cizí zdroje.“

S ohledem na výše uvedený konstantní právní stav pak členům našeho Institutu není jakkoliv zřejmé, z jakého důvodu přistoupilo Ministerstvo financí ke změně uvedené správní praxe. Takovýmto překotným změnám správní praxe se v minulosti věnoval i Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06 uvádí v souvislosti se změnou správní praxe při neměnném stavu právních předpisů, že taková změna sice možná je, nicméně „**legitimita změny správní praxe závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad dané normy změní, za nezměněných právních předpisů, zejména se zřetelem na ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost správní praxe, význam daného výkladu práva pro adresáty právní normy**“. V tomto konkrétním případě je pak nutné vzít v potaz skutečnost, že provozovatelé hazardních her, kteří již disponují platným základním povolením, tak žadatelé o toto veřejnoprávní oprávnění, nemohli za žádných okolností počítat se změnou správní praxe a nutno poznamenat, že na základě takto zavedené správní praxe i dlouhodobě plánovaly své podnikatelské aktivity a změna této praxe, byť je pro provozovatele s platným základním povolením odložena do 1. 9. 2022, představuje velmi závažný zásah do výkonu jejich činnosti. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo financí nijak nekonzultovalo změnu této správní praxe se samotnými adresáty regulace, je zřejmé, že nebylo schopno provést důkladnou analýzu dopadů, které tato změna může způsobit a zjevně se postupovalo v rozporu s výše uvedenými závěry Ústavního soudu.

Samotná změna správní praxe při posuzování vlastních zdrojů dle § 6 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o hazardních hrách pak navíc odporuje i samotné hmotněprávní úpravě, kdy tato nová praxe naráží na samotné legální vymezení vlastních zdrojů dle příslušných účetních právních



předpisů. Vzhledem k tomu, že Institut pro regulaci hazardních her se necítil být dostatečně erudován k posuzování těchto velmi specifických norem, obrátili jsme se s touto problematikou na advokátní kancelář PricewaterhouseCoopers Legal s.r.o., která přehledně zpracovala, jakým způsobem je pojem „vlastní zdroje“ upraven v rámci pozitivního práva. Z memoranda připraveného touto renomovanou společností, která má mnohaleté zkušenosti s auditními činnostmi pak jednoznačně vyplývá, že prostředky, které jsou součástí vlastních zdrojů společnosti jsou součástí vlastních zdrojů bez ohledu na to, že byly dočasně složeny ve formě kauce dle zákona o hazardních hrách. Kompletní text memoranda pak zasíláme přílohou tohoto dopisu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem si na Vás dovoluujeme apelovat, aby Ministerstvo financí znovu přehodnotilo svůj postup v oblasti posuzování vlastních zdrojů dle § 6 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o hazardních hrách a za předpokladu, že skutečně pociťuje potřebu upravit tuto oblast do podoby naznačené v Informaci ze dne 30. 5. 2022, tak aby k této úpravě využilo legitimnějších nástrojů, než je zcela nepředvídatelná a neodůvodněná změna dlouhodobé správní praxe (např. změna stávající právní úpravy prostřednictvím novely zákona o hazardních hrách).

Věřím, že budete tomuto dopisu i jeho přílohám věnovat pozornost, jakou si toto téma nesporně zaslouží.

S pozdravem

.....
Mgr. Jan Řehola

ředitel Institutu

Přílohy: Memorandum PWC – výklad pojmu vlastní zdroje