

Ministerstvo vnitra ČR  
Odbor dozoru a kontroly veřejné  
správy  
nám. Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

Váš dopis značky/ze dne

naše značka

vyřizuje/linka

Ostrava dne

01.09.2017

Věc:

**Aktualizovaná žádost o zjednání nápravy dle dikce ustanovení § 123 odst. 1,2 zákona číslo 128/2000 Sb. o obcích, v platném znění, ve věci Obecně závazné vyhlášky Statutárního města Ostravy č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her („hazardních her“) na území statutárního města Ostravy.**

## I.

Již dříve jsme se obrátili na Ministerstvo vnitra s žádostí o zjednání nápravy dle dikce ustanovení § 123 odst. 1,2 zákona číslo 128/2000 Sb. o obcích, v platném znění, ve věci Obecně závazné vyhlášky Statutárního města Ostravy č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy. Upozornili jsme na zásadní rozpory dané obecně závazné vyhlášky se zákonem, a to mj. s uvedením následujících argumentů:

1. Zvolenou formu „regulace“, jak tato vyplývá z dikce Obecně závazné vyhlášky Statutárního města Ostravy č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy (dále též „OZV č. 8/2015“ nebo „OZV“) nadále považujeme za rozpornou s účelem zákonné úpravy a s názorem Ústavního soudu ČR na to, že **každá regulace by měla být vnitřně nerozporná, nediskriminační a měla by sledovat jednotné cíle ochrany veřejného pořádku**. Tuto úpravu přijalo svým usnesením Zastupitelstvo města Ostravy na svém zasedání dne 14.10.2015.
2. **Uvedená OZV** tím, že stanoví s účinností od 01.01.2017 fixní adresy provozoven, v nichž pouze lze určité typy loterií a jiných podobných her provozovat, a to navíc rozdílně pro území jednotlivých městských obvodů (a pouze na základě neodůvodněné vůle orgánů městských obvodů), vede k přímé diskriminaci (zvýhodnění stávajících provozovatelů), navíc u některých městských částí se u některých typů loterií a jiných podobných her zavádí tzv. nulová tolerance (provoz daných herních aktivit není na území dané městské části umožněn vůbec). Tím tedy **určité skupiny provozovatelů herních aktivit přímo diskriminuje, současně vylučuje vstup na trh pro případné další soutěžitele tím, že stanoví konkrétní adresy pro stávající provozovny, čímž fakticky vylučuje otevření provozovny na jiné než v příloze dané regulační obecně závazné vyhlášky uvedené adrese.**

3. **Cílem omezujících aktivit má být nastavení regulačních pravidel, ne úplný zákaz, který nutně nepovede k saturaci poptávky po daných aktivitách a jen dojde k přesunu problémů na území jiných obcí či měst nebo ke vzniku tzv. černých heren, zcela mimo regulační dosah veřejnosprávních orgánů.** Logicky pak možná mnohdy dobře míněné regulační cíle se jen změní v daleko hůře řešitelný problém a navíc, do rozpočtu města Ostravy provozovatelé černých heren neodvedou ani korunu. Podle našeho názoru nemůže toto být cílem regulačních aktivit žádné obce, města, tím spíše ani samosprávných orgánů města Ostravy.

## II.

1. **Dne 13.07.2017 vydal Nejvyšší správní soud ČR rozhodnutí č.j.: 1 As 5/2017 – 76, které se kromě jiného týkalo taktéž posouzení regulační obecně závazné vyhlášky Statutárního města Ostravy, regulující provozování loterií a jiných podobných her (hazardních her).** Předmětné závěry Nejvyššího správního soudu jsou plně aplikovatelné v rámci právního posouzení dané věci ze strany adresovaného dozorového orgánu, v řízení dle díkce ustanovení § 123 odst. 1,2 zákona číslo 128/2000 Sb. o obcích, v platném znění.
2. **Podle citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se, v případě předmětné OZV jedná o případ, kdy k přijetí daného municipálního právního předpisu došlo pouze s odkazem na vůli orgánů jednotlivých městských obvodů a obsah předpisu tak neodráží samostatnou a jediné možnou vůli Zastupitelstva města Ostravy, které pak do textu uvedené regulační obecně závazné vyhlášky pouze „mechanicky“ pojalo náměty a názory orgánů městských obvodů na způsob a formu regulace provozování loterií a jiných podobných her na území daných městských částí.**
3. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozhodnutí konstatuje:

„[35] Převzetí návrhů městských částí bez dalšího úpravu v obecně závazných vyhláškách neospravedlňuje. Odkaz na požadavky městských částí je sice racionální z hlediska politického procesu tvorby regulace, není však nutně racionální z hlediska práva. Jelikož se politika a právo nekryjí, nelze ani politické důvody přijetí určité úpravy ztotožňovat s důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení s adresáty práva. Převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimnost rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. Nevylučuje svévoli na straně městské části, která by se následně převzetím jejího návrhu do obecně závazné vyhlášky přenesla.

[36] Stejně tak převzetí návrhů městských částí nevylučuje nerovné zacházení mezi subjekty v jednotlivých částech obce. **Rozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného. V tomto ohledu může pochopitelně vycházet ze skutečností o místních specifikách od městských částí. V posledku ovšem musí ve vyhlášce zvolit jednotný metr pro posuzování situace na celém obecním území. Rozdíly v jednotlivých částech obce musí ve vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů, nikoliv postojem k hazardu či přísností jednotlivých městských částí. Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je na základě zákona obec [srov. § 50 odst. 4 zákona o loteriích; § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].** **Odůvodnění Prahy a Ostravy pouhým odkazem na požadavky městských částí je proto nedostatečné.**

[37] Praha mimoto dále vyjmenovává řadu důvodů, které městské části vedly ke vznesení jednotlivých požadavků: na místě nebyly povoleny, případně provozovány, žádné loterie a jiné podobné hry, nemovitost se nacházela v majetku města, provozovna se nacházela v prostorách metra nebo v blízkosti zákonem chráněných budov, u provozovny docházelo k narušování veřejného pořádku nebo byly evidovány stížnosti občanů. Z tohoto množství obecných důvodů ovšem není zřejmé, zda některý z nich, a popřípadě který, naplnila adresa, na které měl stěžovatel provozovnu. Jak uvedl Ústavní soud, **soud musí při aplikaci vyhlášky být schopen posoudit, „zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně“** (nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315). To ovšem při vyjmenování řady obecných kritérií, jejichž naplnění není samo o sobě v konkrétním případě ověřitelné, není zřejmé. **Obec proto musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v konkrétním případě aplikace kritérií objektivně ověřitelná. Pak teprve bude možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle. Tato kritéria by ideálně měla být uvedena již v doprovodných dokumentech k obecně závazným vyhláškám**, ve smyslu citovaného nálezu lze nicméně akceptovat, i pokud je obce předestrou až následně v soudním řízení.

[38] Argumentace městského soudu – že se nejedná o nerovné zacházení, neboť podmínky jsou pro všechny subjekty stejné a že se mohou provozovatelé na zakázaných adresách přesunout jinam – obchází povinnost kladenou na obce Ústavním soudem, resp. i Nejvyšším správním soudem v předchozím rozhodnutí. Je zřejmé, že se provozovatelé mohou přestěhovat a že každý na zakázané adrese má zakázáno automaty provozovat a že každý na jiných dovolených adresách je může dále provozovat. Zakázání provozu hracích automatů na určité adrese ale nutí subjekt provozující loterie v tomto místě k přemístění, což mu přináší další náklady. Rovněž tím přichází o klientelu, která je vázána na místo provozování loterií a dána zvykem chodit k tomu konkrétnímu provozovateli. Možnou nerovnost způsobuje právě tento dopad – některé subjekty náklady na stěhování a ztrátu klientely budou muset v důsledku obecně závazné vyhlášky nést, jiné ne. Tato nerovnost je přitom nutným a přijatelným důsledkem obecní úpravy míst provozování loterií, nesmí ale být libovolná, tj. založená na subjektivních důvodech tvůrce právního předpisu. Musí být racionální a objektivně odůvodněná.

[42] **Stran obecně závazných vyhlášek druhé skupiny obcí – Ostravy, Prahy a Kopřivnice – lze uzavřít, že obce nepředložily racionální argumenty, kterými by odůvodnily, proč právě jimi uvedená místa v obci mají odlišný režim od míst jiných. Právní úpravu obcí z tohoto důvodu, pokud v navazujícím řízení před městským soudem obce své důvody nedoplní, není možné aplikovat.**

[43] Nejvyšší správní soud výše uvedeným názorem nepopírá právo obcí na samosprávu, v konkrétním případě projevující se možností stanovit místní úpravu provozování loterií na území obce. Tento základní princip uspořádání státu ctí, zároveň ovšem dohlíží i na to, aby nezvykle konkrétní místní úprava přímo zasahující konkrétním subjektům do jejich práv, byla postavena na objektivních, racionálních a nediskriminačních důvodech, a nebyla projevem neodůvodněné libovůle či nerovného zacházení.“

### III.

Trváme na tom, že **příslušná OZV kritéria systematičnosti, koherentnosti, nediskriminace a zásadně pak též transparentně vymezené účelovosti nesplňuje. Předmětná OZV jako nezvykle konkrétní místní úprava přímo zasahuje do práv naší společnosti, tento zásah však**



není však postaven na objektivních, racionálních a nediskriminačních důvodech, a je projevem neodůvodněné libovůle a zcela nerovného zacházení Statutárního města Ostravy s adresáty daného právního předpisu.

#### IV.

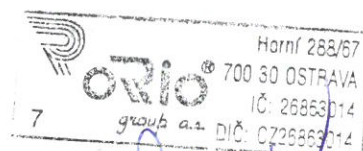
Na základě shora uvedeného, považujeme nadále předmětnou Obecně závaznou vyhlášku Statutárního města Ostravy č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy, za nezákonnou (a neměla by být dle zmíněného názoru Nejvyššího správního soudu aplikována!).

Žádáme tedy opětovně Ministerstvo vnitra ČR aby, v souladu s dikcí ustanovení § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., pozastavilo účinnost uvedené obecně závazné vyhlášky bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy, neboť touto vyhláškou byly porušeny základní svobody, a aby uložilo Statutárnímu městu Ostrava zjednání nápravy.

Alternativně pro případ, že rozpor dané obecně závazné vyhlášky bude vyhodnocen jako rozpor se zákonem a nikoliv se základními svobodami, žádáme Ministerstvo vnitra, aby v souladu s ustanovením § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. vyzvalo Statutární město Ostrava ke zjednání nápravy bez pozastavení účinnosti dané obecně závazné vyhlášky, a aby uložilo Statutárnímu městu Ostrava zjednání nápravy.

V případě, že Statutární město Ostrava nevyhoví opatřením Ministerstva vnitra ČR, žádáme, aby bylo postupováno v souladu s ustanovením § 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb. a byl tedy podán návrh Ústavnímu soudu na zrušení dané obecně závazné vyhlášky Statutárního města Ostravy č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy.

S pozdravem



.....  
Michal Galajda  
Místopředseda představenstva  
ORIO group a.s.

#### Přílohy:

- Obecně závazná vyhláška Statutárního města Ostravy č. 8/2015, kterou se reguluje provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města Ostravy (již zaslána s předchozím podáním)
- Rozhodnutí NSS ČR č.j.: 1 As 5/2017 – 76