



■
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Vážená paní
Mgr. Ing. Jana Konopiská
vedoucí oddělení dominance a vertikálních dohod-
služby
třída Kpt. Jaroše 7
604 55 BRNO
ID DS: fs2aa2t ■

Váš dopis zn./ze dne:
ÚOHS-32128/2016/830
Č. j.:
MHMP 2054166/2018
Sp. zn.:
S-MHMP 1589390/2016

Vyřizuje/tel.:
Petr Kolátor
236 003 942
Počet listů/příloh: 6/40
Datum:
17.12.2018

Věc: Odpověď na žádost ze dne 27.11.2018 o poskytnutí podkladů a odpovědí k neplatné regulační obecně závazné vyhlášce č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry

Vážená paní magistro,

hl. m. Praha obdrželo Vaši žádost č.j. ÚOHS-P1187/2016/VS-35040/2018/830/VV_o ze dne 27.11.2018 o poskytnutí podkladů a odpovědí, které se týkají obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „OZV 18/2011“), a to v souvislosti se šetřením ve věci možného porušení ustanovení § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, vydáním obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „OZV 10/2013“) a obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění OZV č. 10/2013 (dále jen „OZV 10/2015“). Na základě naší žádosti o prodloužení lhůty pro vyjádření, č.j. 1968283/2018, S-MHMP 1589390/2016, ze dne 30.11.2018, do 4.1.2019, bylo Vámi vyhověno částečně, a to sdělením č.j. ÚOHS-P1187/2016/VS-35834/2018/830/VV_o, ze dne 3.12.2018, kterým bylo rozhodnuto o prodloužení lhůty pro vyjádření do 14.12.2018. První část odpovědi, která obsahovala sdělení k bodu č. 1) Vaší žádosti, Vám byla zaslána dne 13.12.2018.

Níže uvádíme sdělení k bodům č. 2) - 7) Vaší žádosti:

2) Zdůvodněte a doložte, jak povolení OZV 18/2011 stanovených adresních míst bylo proporcionální ve vztahu ke stanovenému cíli regulace loterií na území hl. m. Prahy. Dále uveďte, jak bylo zajištěno, aby tímto postupem nedošlo k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působili, ani těch, kteří na něj zamýšleli vstoupit.

Výběr míst stanovených OZV 18/2011 byl ve vztahu ke stanovenému cíli regulace proporcionální. Rámcovou realizací Principů provozování VHP, které byly schváleny usnesením Rady hl. m. Prahy č. 471 ze dne 22.4.2008 (dále jen „Principy“ - viz příloha č. 1) bylo dosaženo přiměřeného postupného snižování počtu míst, na kterých lze loterie a jiné podobné hry provozovat, což vedlo ke stanovenému cíli omezit dostupnost hazardních her a tím omezit negativní jevy spojené s jejich provozováním.

Výběr míst byl proveden v rámci předem známých Principů. Tímto postupem nemohlo dojít k diskriminaci provozovatelů loterií, protože na městských částech, na kterých byla nově uplatňována nulová tolerance hazardu, nemohl podnikat žádný z provozovatelů (bez výjimky), a na ostatních městských částech došlo k nediskriminačnímu omezení podnikatelských aktivit provozovatelů loterií v návaznosti na přijaté Principy.

Místa v OZV 18/2011 byla konkretizována adresou, nikoliv provozovnou či provozovatelem loterií. Na některých místech se nacházela více než jedna provozovna, na mnohých místech provozovalo v jedné provozovně více provozovatelů, přičemž ve většině případů nebyli provozovatelé vlastníky dotčených nemovitostí, nýbrž pouhými nájemci, a proto možnost provozování loterií byla závislá na dohodě provozovatele s vlastníkem nemovitosti nebo nájemcem prostoru, kde byly loterie a jiné podobné hry provozovány. Tzv. soutěžitelé měli možnost provozovat svoji podnikatelskou činnost na 639 místech v OZV 18/2011 uvedených. Přijetím OZV 18/2011 nebylo žádnému provozovateli uděleno výhradní právo k poskytování „služeb“ (hazardních her) na konkrétním místě.

3) Sdělte, zda, případně jaká kritéria existovala pro výběr adresních míst stanovených OZV 18/2011. Předložte kopie veškerých dokumentů vztahujících se k výběru povolených adresních míst ve vyhlášce (např. důvodové zprávy, návrhy pro jednání zastupitelstva a zápisy z těchto jednání, materiály poskytnuté jednotlivými městskými částmi, případně jakékoliv další dokumenty týkající se dané problematiky).

Kritérii pro výběr míst do OZV 18/2011 byly shora zmiňované Principy a dále pak ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích (nemožnost provozování loterií v tzv. chráněných budovách, tj. ve školách, školských zařízeních, zařízeních sociální a zdravotní péče a v budovách, v nichž je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností). Městskými částmi hl. m. Prahy byl posuzován i dopad blízkosti tzv. chráněných budov od provozoven s loteriemi (daný Teritoriálním principem, uvedeným v Principech). Zavedení Teritoriálního principu bylo důležité např. z důvodu, aby děti navštěvující základní či mateřské školy procházející okolo provozovny s loteriemi nesledovaly svítící a blikající VHP a IVT, které pro ně byly vzhledově velmi přitažlivé, což v nich vzbuzovalo touhu vstoupit dovnitř a účastnit se hazardní hry, která navozovala dojem, že je přirozenou součástí běžného života. Dále byl kladen důraz na dodržování veřejného pořádku v provozovnách a v jejich přilehlém okolí, zohledněny byly stížnosti občanů v souvislosti s provozovny loterií, v nichž v řadě případů docházelo ke kumulaci sociálně slabých, případně drogově závislých osob a osob v celostátním pátrání, které se nacházely zejména v provozovnách s loteriemi kumulovanými např. v blízkosti vlakových a autobusových nádraží.

V souvislosti s OZV 18/2011 Vám zasíláme dopis ředitele Magistrátu hl. m. Prahy, Ing. Martina Trnky, č.j. S-MHMP 295527/2011 ze dne 8.4.2011 (viz příloha č. 2), kterým připomínal tajemníkům městských částí hl. m. Prahy Principy s důrazem na to, aby VHP nebyly

umístovány v nemovitostech, které se nacházely v majetku obce (důvodem byla skutečnost, že někteří provozovatelé loterií upozorňovali, že tímto postupem obec získávala majetkový prospěch z provozování VHP). Dále v přímé souvislosti se zahájením připomínkového řízení k OZV 18/2001 a jejím projednáním v Zastupitelstvu hl. m. Prahy, Vám zasíláme dopis primátora MUDr. Svobody, CSc., č.j. 1005908/2011, S-MHMP 968482/2011, ze dne 7.10.2011, kterým byl rozeslán materiál k připomínkovému řízení městským částem hl. m. Prahy, jehož součástí byla i důvodová zpráva a návrh přílohy s uvedením adresních míst doplněných o kasina (viz příloha č. 3), dále výňatek ze Zápisu z 12. zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy, které se konalo 15.12.2011 (viz příloha č. 4), výňatek ze Stenozápisu z 12. zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy z 15.12.2011 (viz příloha č. 5), usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 12/3 ze dne 15.12.2011 s přílohami (viz příloha č. 6) a připomínky obdržené od 33 městských částí hl. m. Prahy, které reagovaly na připomínkové řízení (viz přílohy č. 7-39).

4) Sdělte a doložte, zda kritéria dle otázky č. 3 byla předem známá, resp. zda, popřípadě jakým způsobem, měli soutěžitelé možnost předem se seznámit s kritérii, na jejichž základě se regulace provozu loterií přijetím OZV 18/2011 uplatňovala.

Principy byly přílohou č. 1 k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 471 ze dne 22.4.2008, které bylo veřejně přístupné na internetových stránkách hl. m. Prahy. Tyto Principy byly dlouhodobě, více než tři roky, uplatňovány.

5) Sdělte a doložte, zda hl. m. Praha obdrželo žádosti o povolení dalších míst mezi adresní místa povolená OZV 18/2011. V kladném případě uveďte a doložte, jak byly tyto žádosti vyřízeny.

V rámci připomínkového řízení k návrhu OZV 18/2011 hl. m. Praha neobdrželo žádosti provozovatelů loterií o povolení dalšího adresního místa do připravované OZV 18/2011. Pokud jde o případné žádosti obdržené po přijetí OZV 18/2011, nejsou tyto v současné době k dispozici, neboť nebyly součástí návrhu právního předpisu, a tudíž již uplynula lhůta pro jejich uchování.

6) Uveďte, zda byl v souvislosti s OZV 18/2011 zaveden postup (mechanismus) pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování loterií na území hl. m. Prahy, a zda existovala kritéria pro případné zařazení dalších provozoven mezi adresní místa stanovená v OZV 18/2011 a tato doložte.

Hl. m. Praha v rámci regulace hazardních her se zabývá zařazováním adresních míst do obecně závazných vyhlášek, nikoliv zařazováním provozoven mezi adresní místa. Hl. m. Praha v souvislosti s přípravou a připomínkovým řízením k OZV 18/2011 neobdrželo od provozovatelů loterií žádnou žádost na zařazení zcela nového místa, které nikdy dříve nebylo součástí regulační obecně závazné vyhlášky.

Pokud jde o případné žádosti na provozování loterií na zcela nových adresních místech, měli jejich zájemci možnost se se žádostmi obrátit vždy jak na hl. m. Prahu, tak na městskou část hl. m. Prahy, na jejímž území bylo požadováno provozování loterií. Pokud se obrátili na městskou část hl. m. Prahy, tato žádost posoudila z hlediska její zákonnosti, zda např. nebyla v rozporu s ust. § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dříve v rozporu s ust. § 17 odst. 11 téhož zákona) a rovněž s Principy. V takovém případě městská část hl. m. Prahy mohla žádost sama zamítnout v rámci své kompetence; v případě zamítnutí žádostí městskou částí hl. m. Prahy měli zájemci možnost se obrátit přímo na hl. m. Prahu. Pokud městská část neshledala důvod pro zamítnutí, byla žádost o zařazení místa zahrnuta do připomínky městské části k návrhu OZV 18/2011, přičemž volené

orgány o požadavku městské části následně rozhodly. Městská část hl. m. Prahy nemůže a ani v minulosti nemohla žádosti sama vyhovět s ohledem na ust. § 46 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a na ust. §§ 22 a 23 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů, podle nichž záviselo konečné rozhodnutí o případném zařazení nového adresního místa do OZV 18/2011 na rozhodnutí Zastupitelstva hl. m. Prahy. Základním předpokladem pro zařazení nového adresního místa bylo včasné podání žádosti o provozování loterií na městskou část hl. m. Prahy, event. na hl. m. Prahu.

S ohledem na výše uvedené nebyl nad rámec Principů na území hl. m. Prahy zaveden samostatný postup pro nakládání s žádostmi případných nových zájemců o provozování hazardních her na území města.

7) Uved'te, na jakých adresních místech, příp. provozovných bylo možné provozovat loterie před účinností OZV 18/2011.

Seznam 944 adresních míst, na kterých bylo možné provozovat VHP byl dán přílohou obecně závazné vyhlášky č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 13/2010 Sb. hl. m. Prahy (viz příloha č. 40). S ohledem na dřívější omezené zmocnění obcí k regulaci se tato vyhláška netýkala provozování živých her v kasinech, tudíž kasina mohla být provozována na jakémkoliv místě na území hl. m. Prahy.

Další informace k obdržené žádosti:

Za podstatné považujeme zdůraznit, že od 5.10.2013 neplatná OZV 18/2011 nemá žádnou spojitost, či příčinnou souvislost se zcela novou OZV 10/2013 a s její novelou OZV 10/2015. Důvodem je zásadní skutečnost, že jak je patrné z návrhu OZV 10/2013, návrh vyhlášky byl do připomínkového řízení zaslán s prázdnou přílohou, ve které nebylo uvedeno žádné adresní místo, a městské části byly instruovány pouze Pravidly, jak místa vybírat. Výběr adresních míst do OZV 10/2013 a OZV 10/2015 byl tedy proveden v souladu s veřejně známými Pravidly pro výběr míst, která jsou přílohou k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 475 ze dne 7.5.2013. Bylo tedy zcela irelevantní, zda posuzované adresní místo bylo uvedeno v OZV 18/2011 nebo jiné dřívější regulační obecně závazné vyhlášce, či nikoliv. OZV 10/2013, ani OZV 10/2015 nepřebíraly adresní místa z OZV 18/2011.

Hl. m. Praha musí na závěr znovu rezolutně odmítnout, že by stanovením míst a času v OZV 10/2013 a OZV 10/2015 i ve vzájemně nesouvisející OZV 18/2011 došlo k narušení hospodářské soutěže, ve smyslu obecného ust. § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění. Funkční a efektivní hospodářská soutěž má vyvolávat na její účastníky tlak, který je motivuje k poskytování plnění co nejvyšší kvality za co nejnižší ceny, z čehož významně profituje spotřebitel. V případě provozování hazardních her nelze o takovém působení hospodářské soutěže uvažovat, protože spotřebiteli (hráči) není v případě jednotlivých druhů hazardních her regulovaných obecně závaznými vyhláškami umožněn klasický výběr služby v závislosti na její kvalitě a ceně. Spotřebitel (hráč) si zde nevybírání horší kvalitu za nižší cenu. Omezení počtu míst vede ke snížení počtu poskytovatelů služby (provozování loterií), toto snížení však, na rozdíl od jiných oblastí poskytování služeb, nemá žádný vliv na cenu poskytované služby, kde základním principem hazardní hry je náhoda. Spotřebitel (hráč) si může zvolit druh hazardní hry, které se chce zúčastnit, avšak množství peněz, které za účast na hře zaplatí, nezávisí na druhu nebo umístění provozovny. Cena za konkrétní druh hazardní hry je nezávislá na počtu příležitostí, kde je možné si hru zahrát, neboť cena se nesnižuje v závislosti na tom, na kolika místech je možno hru provozovat. V tomto

smyslu tedy hospodářská soutěž v oblasti provozování loterií a jiných podobných her, dnes hazardních her, nenaplnuje svůj účel. Omezení počtu míst má pro spotřebitele opačný a žádoucí efekt, a sice jeho ochranu před negativními důsledky hraní hazardních her. Spotřebitel si v případě provozování hazardních her nevolí dodavatele, tato informace není pro něho rozhodující, když stejné finanční prostředky vkládá do jednotlivých druhů hazardních her, např. do interaktivních videoloterních terminálů, ať jsou umístěny v jakékoli provozovně, např. herně či kasinu.

Jelikož motivací soutěžitelů na trhu je generování zisku a jejich celkový zisk je přímo úměrný vyšším výnosům a menším nákladům, snaží se tedy tito soutěžitelé snižovat náklady a volit takovou strategii, která povede k větší poptávce po jejich zboží či službách. V oblasti provozování hazardních her je zvyšování poptávky zcela nežádoucí. V jiných oblastech hospodářské činnosti ze vzájemné rivality soutěžitelů pak většinou nejvíc těží spotřebitel, protože v prostředí hospodářské soutěže si žádný soutěžitel nemůže dovolit stanovit vysoké ceny, aniž by vzápětí jiný konkurent nepřevzal jeho podíl na trhu právě výhodnějšími cenami pro zákazníka. V oblasti provozování hazardních her, jak je výše uvedeno, nemůže přinést hospodářská soutěž zákazníkovi žádné výhody.

Hl. m. Praha odkazuje v souvislosti s vydáním regulačních obecně závazných vyhlášek v oblasti hazardních her na Národní strategii protidrogové politiky na období 2010 až 2018, ve znění 1. revize schválené usnesením vlády č. 1060 ze dne 15.12.2014 (dále jen „Strategie“). Ve Strategii je konstatováno, že dostupnost hazardu patří mezi jedny z hlavních faktorů rozvoje problémového hraní a je také faktorem komplikujícím proces úzdravy problémových hráčů. Z hlediska rozvoje problémového a patologického hráčství představují v České republice nejvyšší riziko elektronická herní zařízení. Hráči na elektronických herních zařízeních tvoří zdaleka nejvyšší podíl patologických hráčů. Hraní hazardních her může přejít v problémovou, či dokonce patologickou formu. Ta se pojí se závažnými negativními sociálními a zdravotními dopady na jedince, komunitu i společnost, zejména se zadlužeností jednotlivců a rodin, narušením rodinných vztahů a rozpadem rodiny, problémy v zaměstnání, kriminalitou a se souvisejícími zdravotními problémy, zejména z oblasti duševních komorbidit. Typickým schématem finančních ztrát a zadlužení u patologických hráčů je ztráta osobních prostředků a úspor, dále rodinných financí a majetku, posléze bankovní a spotřebitelské půjčky, půjčky z nebankovního sektoru a v krajním případě páchání trestné činnosti, především krádeží, podvodů, zpronevěry. Problémoví hráči vykazují horší duševní zdraví než obecná populace a problémové hraní je spojeno se zvýšenou komorbiditou, zejména psychiatrickou z oblasti neurotických, úzkostně depresivních poruch a poruch osobnosti. Následky problémového hraní jsou často spojeny také se sebevražednými představami, tendencemi a pokusy, které mají svůj původ ve vnímání situace (zejména v souvislosti se zadlužením) jako bezvýchodné. Problémoví hráči vykazují také vyšší výskyt současného užívání návykových látek a poruch spojených s jejich užíváním – týká se to užívání legálních látek (alkoholu, tabáku, energetických nápojů, léků), ale také nelegálních drog, především konopných látek a pervitinu.

Využití ověřených a účinných preventivních nástrojů zabraňujících rozvoji problémového hráčství bylo v době před přijetím Strategie v České republice neúplné a nesystémové. Regulace hazardního hraní podléhala častým změnám a zvrátům, zejména existovala nerovnováha a tenze při regulaci hazardního hraní mezi národní a obecní úrovní. V důsledku judikatury Ústavního soudu došlo ke stavu, kdy obce obecně závaznými vyhláškami měnily a určovaly pravidla pro provozování elektronických herních zařízení a ministerstvo financí následně vedlo k jednotlivým elektronickým herním zařízením tisíce správních řízení, na jejichž základě v případě konfliktu s obecně závaznými vyhláškami rušilo již vydaná povolení. Obce tímto uplatňovaly své právo na samosprávu a suplovaly nedostatky regulace v oblasti prevence a ochrany hráčů před rozvojem problémového hráčství na centrální úrovni.

Hlavní funkce Strategie je stanovit konkrétní opatření směřující k redukcí negativních zdravotních a společenských dopadů hazardního hraní na úrovni jednotlivců i společnosti. Účelem protidrogové politiky uskutečňované na místní úrovni je zabezpečit zdraví, ochranu a bezpečnost jednotlivců, společnosti a majetku před zdravotními, sociálními, ekonomickými škodami a dopady v podobě trestné činnosti, která je s návykovými látkami a problémovým hráčstvím spojena. Vláda ČR uznává jako účinný přístup k řešení problému problémového hráčství zákonnou regulaci dostupnosti hazardních her a snížení jejich rizikovosti, snižování výskytu problémových forem hazardního hraní a snižování rizik spojených s hazardním hraním.

Mezi priority Strategie, které vedou ke splnění účelu, tj. zabezpečit ochranu jednotlivců a společnosti před zdravotními, sociálními, ekonomickými škodami, které může hazardní hraní přinášet, a zajistit bezpečnost jednotlivců, společnosti a majetku před dopady v podobě trestné činnosti spojené s problémovým hráčstvím, patří posílení kontroly a regulace dostupnosti hazardních her a jejich reklamy.

Omezení dostupnosti hazardních her bylo rovněž dlouhodobým vícekrát deklarovaným cílem hl. m. Prahy.

Stanovením adresních míst, kde lze hazardní hry provozovat, a snižováním jejich počtu v regulačních obecně závazných vyhláškách dochází k omezení dostupnosti hazardních her na území hl. m. Prahy. Vyhlášky regulují poměry neurčitého počtu adresátů, neboť na místech ve vyhláškách uvedených může provozovat hazardní hry neomezený počet provozovatelů. Dopadají tedy na všechny provozovatele, kteří by chtěli na území hl. m. Prahy hazardní hry provozovat.

S pozdravem

JUDr. Soňa Thuriová
ředitelka odboru daní, poplatků a cen

podepsáno elektronicky

Přílohy: dle textu