

## STANOVISKO ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE K REGULACI PROVOZU LOTERIÍ A JINÝCH PODOBNÝCH HER OBCEMI

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) se v posledních měsících opakovaně zabýval stížnostmi provozovatelů loterií a jiných podobných her (dále jen „loterie“) na narušení hospodářské soutěže v důsledku regulatorní činnosti obcí. Častou námitkou provozovatelů loterií byla skutečnost, že jim nebyla předem známa kritéria výběru míst, na nichž by bylo možné takové aktivity na území dané obce provozovat, resp. že tato kritéria byla stanovena diskriminačně. Stížnosti se týkaly především provozování tzv. výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení.

Pravomoc obcí regulovat na svém území provoz loterií je zakotvena v ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o loteriích**“). Dle tohoto ustanovení může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit, že druhy loterií vymezených v tomto ustanovení mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených takovou vyhláškou, případně stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování takových loterií zakázáno, anebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce. K regulaci provozu loterií může docházet i v souvislosti se zabezpečením místních záležitostí veřejného pořádku v souladu s ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o obcích**“).

Úřad zcela respektuje pravomoc obcí regulovat provoz loterií na svém území. Obce však nesmí uplatňováním této regulatorní pravomoci nikoho zvýhodňovat ve smyslu ustanovení § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

Ze soutěžního hlediska Úřad nepovažuje za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu loterií na svém území. Takovým opatřením sice pochopitelně dojde k naprostému vyloučení soutěže v dané oblasti, je však plně v mezích zákona a žádné soutěžitele neznevýhodňuje oproti soutěžitelům jiným.

K narušení soutěže by naopak mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz loterií na svém území toliko omezit. V takovém případě totiž hrozí, že ti soutěžitelé, kteří budou moci na daném trhu i nadále působit, budou zvýhodněni oproti těm, kteří budou nuceni své podnikání ukončit. Pokud by se obec současně rozhodla neumožnit zřízení dalších loterijních provozoven na svém území, mohlo by dojít k „zafixování“ situace na trhu a ke značnému zvýhodnění těch soutěžitelů, kteří tam již působí.

Jakkoliv mají obce nezpochybnitelné právo provozování loterií na svém území regulovat, je současně nezbytné, aby vždy zvážily, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, resp. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním místním podmínkám, zda nepůsobí diskriminačně a zda nenarušuje hospodářskou soutěž více, než je nezbytné

k dosažení jejích cílů. Pokud se tedy obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla přitom musí být předem známá a přezkoumatelná.

Tyto požadavky na podobu regulace jsou v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v rámci kterého soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku města Františkovy Lázně, jež umožňovala provoz loterií pomocí technických zařízení na jediném místě ve městě, a to v kasinu; soud konstatoval, že „*Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsí nebo v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost [...] takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.*“

S ohledem na povinnost obcí postupovat při výkonu svých pravomocí způsobem, který nebude žádné soutěžitelé zvyhodňovat oproti jiným soutěžitelům, je Úřad povinen přezkoumávat rovněž postup obcí při přijímání obecně závazných vyhlášek ve smyslu § 50 odst. 4 zákona o loteriích, resp. zákona o obcích. Protože se jedná o jeho relativně novou kompetenci, Úřad by rád seznámil obce se základními principy, které je třeba respektovat, aby se jejich postup nedostal do rozporu se soutěžním právem.

Postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplyne, že omezení soutěže (zde omezení možnosti provozovat na území obce loterie) je nezbytné pro dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat, a že míra omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné. S ohledem na takové odůvodnění pak Úřad pokládá za v zásadě přiměřené, aby obec zakázala provozování loterií na určitém území, ať už vymezeném celým katastrem obce nebo jeho obecně určenými částmi (např. historické centrum, apod.).

Problematické může naopak být stanovení konkrétních provozoven nebo adres, na kterých může k provozování loterií docházet, neboť ze samotného takového výčtu nijak nevyplývá pravidlo, podle kterého byly vybrány právě tyto provozovny, a nadto není umožněn vstup dalších soutěžitelů na trh. Obec musí být v takovém případě sto prokázat, proč je povolení pouze určitého počtu provozoven (např. 3) postačující k dosažení legitimního zájmu obce – v zásadě ochrany veřejného pořádku, ale proč by vyšší počet (např. 4) již naplnění takového zájmu neumožnil, stejně jako vysvětlit, podle jakého kritéria byly vybrány právě tyto provozovny. Současně by bylo nezbytné prokázat, že zvoleným postupem nedochází k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trhu již působí, ani těch, kteří by na něj zamýšleli vstoupit.

S ohledem na obtížnost prokázání výše uvedených kritérií pokládá Úřad za vhodnější, aby obce předem stanovily obecná pravidla, v jakých oblastech mohou být loterie provozovány, tj. nikoliv určit konkrétně, že povoleny jsou jen např. tři provozovny na určitých adresách, ale stanovit např., že povoleny jsou provozovny umístěné v určitých obecně vymezených oblastech (např. mimo historické centrum), přičemž musí existovat např. určitá vzdálenost mezi takovými provozovnami

navzájem tak, aby nedocházelo k jejich nadměrné koncentraci v určitých částech obce. Takový přístup nelze v zásadě pokládat za diskriminační a nadto v jeho důsledku nedochází k uzavření trhu, ale je umožněn vstup nových soutěžitelů, samozřejmě za podmínky, že předem daná kritéria splňují. Výše uvedený příklad je jen jeden z mnoha možných pravidel, která mohou obce za účelem naplnění svých cílů formulovat; důležité je, aby přijatá pravidla byla pokud možno obecná a nikoliv diskriminační.

Pokud jde o vymezení obecných kritérií pro provozování loterií, pokládá Úřad rovněž za přiměřené, aby obce stanovily v souladu se zákonem i nediskriminační kvalitativní kritéria. Za diskriminační nelze považovat např. přístup, kdy povolení není uděleno provozováním, ve kterých docházelo k porušování zákona, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 22/11. Snahou Úřadu v žádném případě není zvýšit množství loterijních provozoven, ale zabránit diskriminaci při jejich regulaci. Obecně platná kritéria, při jejichž splnění má zájemce na umožnění provozu loterie nárok, riziko diskriminace a tedy i porušení zákona na straně obce do značné míry eliminují; vhodné nastavení takových kritérií přitom může zajistit, aby nedošlo k nadměrnému nárůstu počtu takových provozoven.

Úřad vyzývá obce, které se rozhodnou regulovat provoz loterií na svém území, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a vycházely z výše uvedených principů regulace, a aby nejpozději k 1. 1. 2015 zveřejnily všechna kritéria, na základě kterých se regulace na jejich území uplatňuje, a to s dostatečným předstihem, aby se s nimi dotčené subjekty měly možnost seznámit. Pokud dnešní regulace pravidlům hospodářské soutěže neodpovídá, vyzývá Úřad obce, aby ke stejnému datu zjednaly nápravu.

Úřad je názoru, že takový postup obcí učiní jejich regulatorní činnost transparentnější a významným způsobem přispěje k eliminaci stížností provozovatelů loterií na její diskriminační aplikaci.

(1.9.2014)