

Podnět k zahájení řízení z moci úřední

Adresa odesílatele:

o. s. Brnění
tř. kap. Jaroše 18
Brno 60200
IČO: 22861688

Adresováno:

Ministerstvo financí
Státní dozor nad sázkovými hrami a loterieri
Letenská 15, poštovní příhrádka 77
118 10 Praha 1 – Malá Strana
podatelna@mfcz.cz

V Brně dne 6. 10. 2011

Věc: Podnět k zahájení řízení z moci úřední

Ministerstvo financí dle zmocňovacího ust. § 50 odst. 3 zák. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „ZOL“), vydává povolení k provozování loterií a jiných podobných her, které nejsou v ZOL v části první až čtvrté upraveny. Přes definici v ust. § 2 odst. 1 písm. e) ZOL byly v kontextu s vývojem aplikační politiky ZOL Ministerstvem financí (dále jen „MF“) do této kategorie zahrnuty mj. centrální loterijní systém s interaktivními videoloterijními terminály obsluhovanými samotnými hráči, dtto obsluhovanými vyškoleným personálem (SAZKA, a. s., a další), elektromechanické rulety a kostky, elektronické pokery, lokální loterijní systémy (tzv. triplexy) a další vícemístná herní zařízení (dále jen „THZ“).

Ust. § 50 odst. 3 ZOL upravuje, že v povolení k provozování THZ budou všechny podmínky provozování ministerstvem podrobně stanoveny za **přiměřeného** použití ustanovení části první až čtvrté ZOL.

Dle ust. § 45 odst. 1 ZOL pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her platí zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád (dále jen „Správní řád“), MF je tedy v tomto řízení výlučným správním orgánem.

Dle ust. § 43 odst. 1 ZOL: „*Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil (tedy v tomto případě MF), zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.*“

Rekapitulace vývoje aplikační politiky MF v průběhu minulých let

1. Nejprve (datováno k 19. 5. 2006) MF požadovalo po provozovateli doložení čestného prohlášení o existenci nebo neexistenci OZV omezující provoz VHP dle § 17 odst. 11 ZOL nebo podle § 50 odst. 4. V případě existence takové OZV bylo dle podmínek pro vydání třeba čestně prohlásit, zda se tato vyhláška vztahuje či nevztahuje na místo, kde má být povolen provoz příslušného herního zařízení. Viz http://www.mfcz.cz/cps/rde/xchg/mfcz/xsl/podminky_povolovani_26107.html.
2. Od 1. června 2009 platila pro povolování THZ metodika čj.: 34/44009/2009, http://www.mfcz.cz/cps/rde/xchg/mfcz/xsl/podminky_povolovani_48010.html, která říkala, že od tohoto data bude „*Ministerstvo financí požadovat, aby žádosti o vydání povolení k provozování sázkových her podle § 50 odst. 3 loterního zákona do míst, na něž se vztahuje vyhláška příslušné obce o regulaci provozu výherních hracích přístrojů vydaná podle ustanovení § 50 odst. 4, popřípadě ustanovení § 17 odst. 11 zákona, obsahovaly prohlášení žadatele o tom, že došlo k dohodě s obcí a obec nemá námítky proti vydání povolení k provozování technického zařízení v takto „dotčeném“ místě. V případě, že žádost*

prohlášení žadatele obsahovat nebude, Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi Ministerstva financí povolení nevydá.

Ministerstvo, správní orgán, tímto (původními pravidly z roku 2006 i metodikou z roku 2009) přehodilo svěřenou povinnost státního dozoru na provozovatele. Provozovatel ale nemá povinnost znát všechny typy školských, zdravotních, sociálních zařízení atd., ani nemá povinnost zkoumat, zda se místo, kam si zažádal o povolení na THZ, nachází v sousedství těchto objektů. Bylo naopak povinností MF si ve všech případech zjistit situaci v konkrétním místě, zejména soulad s OZV podle § 17, odst. 11, jelikož narozdíl od taxativně vyjmenovaných lokalit v případě OZV dle § 50, odst. 4, nemají zpravidla obce soupis lokalit, na které OZV dle § 17, odst. 11 dopadá, a situace se také mění v průběhu doby, proto je třeba vždy prověřit konkrétní situaci v konkrétním čase. Správní orgán se touto metodikou snažil přehodit zákonem svěřenou povinnost výkonu státního dozoru na třetí osobu, což je nepřípustné a odporuje to základům právního systému: po jednotlivci (či soukromé právnické osobě) může být vyžadováno jen to, k čemu ho svázal zákon. V ZOL nikde není uvedeno, že by si provozovatel musel sám zjišťovat, zda se objekt, do něhož žádá povolit THZ, nachází v místě, na které dopadá OZV obce (a v případě, že zjistí konflikt, by měl chodit za úřadem či samosprávou s prosbou o výjimku z OZV – to by byl navíc další rozpor se zákonem, neboť obec nemůže dávat výjimky ze své OZV, aniž by byla tato možnost udělovat výjimku byla zakotvena v samotné OZV či v nějakém ust. zákona).

V praxi se ukázalo (např. obec Chrastava či Františkovy Lázně), že tato metodika je obcházena, jelikož do obcí, kde platila OZV regulující hazard, byly povolovány THZ obci navzdory. Metodika, která jasně hovoří o souhlasu obce jako o nutné podmínce pro povolení THZ, byla po odchodu Ing. Milušky Vrlové z čela Státního dozoru a dosazení Ing. Karla Korynty absurdně vykládána tak, že obec byla najednou nucena dokládat porušení veřejného pořádku, namísto pouhého sdělení, že místo je v rozporu s OZV. Viz zdokumentovaný případ z Chrastavy <http://www.chrastava.cz/2010/dozor-mf-lze.htm>, vizte zejména rozpor mezi původním výkladem metodiky Ing. Vrlové (<http://www.chrastava.com/starosta/mf.doc>) a následným výkladem Ing. Korynty (http://www.chrastava.com/starosta/mf_4_1_2010.doc).

MF touto metodikou také obcházelo ust. 17, odst. 11 v případě neexistence speciální OZV dle tohoto ustanovení. MF jako správní povolující orgán muselo vždy, na základě místního šetření či jiným způsobem (prostřednictvím on-line mapy), rozhodnout, zda povolované THZ není v sousedství jedné z „chráněných“ budov. Loterní zákon neumožňuje toto správní uvážení neučinit.

3. O rok později, na základě intervence Kanceláře veřejného ochránce práv, MF s platností od 16. 8. 2010 upravilo postup při posuzování žádosti o povolení k provozování THZ, viz: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/podminky_povolovani_56947.html?year=2010. Pro odůvodnění svého postupu se ministerstvo 13. prosince 2010 (viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/podminky_povolovani_59033.html?year=2010) odkázalo na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 79/2008-101 ze dne 23. 04. 2009, viz http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0061_9Afs_0900_e2a101de_75d1_4df_5_973f_5470e1eddae2_prevedeno.pdf. V postupu je uvedeno, že věta první § 17 odst. 11 ZOL se plně vztahuje i na přístroje povolované dle § 50 odst. 3 a že v případě, že obec má OZV dle § 17 odst. 11, MF požádá danou obec o stanovisko, zda není předmětný přístup v konfliktu s OZV. V případě, že obec má OZV dle § 17 odst. 11 ZOL, neposuzuje povolovací orgán MF dále naplnění pojmu „sousedství“, ale pouze dodržení vzdálenosti stanovené OZV. Dále je v metodice uvedeno, že v případě existence OZV dle § 50, odst. 4, musí obec – nechce-li v lokalitě, v níž zakázala prostřednictvím OZV provoz hazardních přístrojů, ani THZ ministerstva – doložit narušení veřejného pořádku.

Zásadním nedostatkem této metodiky je požadavek, který nemá oporu v zákoně, aby obec

dokládaly porušení veřejného pořádku, namísto prostého respektu OZV.

Naopak je zda patrný posun od nezákonného svalování odpovědnosti na provozovatele k přenesení zodpovědnosti na obec, která ze zákona vykonává v přenesené působnosti funkci státního dozoru v oblasti loterií a jiných podobných her, pročez vyjádření obce jako směrodatný údaj lze akceptovat (odhlédneme-li od toho, že obec se může ve svém stanovisku fakticky mýlit, ale zodpovědnost za povolování má MF).

4. 14. června 2011 rozhodl ÚS o ústavnosti chrastavské OZV (viz Pl. ÚS 29/10: <http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=5369> znění OZV Chrastavy po zásahu soudu viz <http://www.chrastava.com/starosta/vyhl-09-05.pdf>). ÚS v nálezu konstatoval, mj., že:
*„Vydáním obecně závazné vyhlášky obec **nikterak nezasahuje do vlastní rozhodovací pravomoci ministerstva, které je kompetentní v případě inominátních loterií a jiných obdobných her**, tj. zařízení, která nesplňují definici dle § 17 odst. 1 loterijního zákona, avšak současně jsou tímto zařízením podobná, **posoudit splnění všech požadavků vyplývajících z části první až čtvrté zákona, jak mu ostatně ukládá § 50 odst. 3 loterijního zákona.**“*

(...)

*„Nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení ministerstva financí, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, **upravuje buď správní řád** (zejména ustanovení § 94 a násl. upravující tzv. přezkumné řízení), **nebo spíše též samotný loterijní zákon, který v ustanovení § 43 odst. 1 stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.** Bude pak na ministerstvu financí, aby v konkrétních případech posoudilo, zda existence obecně závazné vyhlášky, **ať už byla přijata před vydáním rozhodnutí o povolení i po něm, je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy.** Konkrétní posouzení a vážení těchto princip nyní nelze předjímat, **avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.**“*

5. 7. září 2011 vynesl ÚS rozsudek (<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=5687>) týkající se OZV Františkových lázní (http://www.frantiskovy-lazne.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=3464&id_org=3464&id=297705&grafika=1). OZV Františkových lázní ÚS v plném rozsahu přijal. OZV Františkových Lázní se od výše zmíněné chrastavské liší v tom, že nebyla vydána podle zákona o loteriích, ale podle zákona o obcích. V tomto zákoně je v § 10, písm. a) dána obci pravomoc zajišťovat na svém území veřejný pořádek a omezovat činnosti, které jsou v rozporu s ním.

ÚS konstatoval, že: *„**Právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy).** Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. **Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.**“*

(...)

„... v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) v bodě 19 Ústavní soud ve světle zákonné úpravy konstatoval, že „do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005, Sbírka rozhodnutí, svazek 36, nález č. 13, vyhlášen pod č. 90/2005 Sb.).“ V další větě přitom poznamenal, že jde o oblasti „územní samosprávě bytostně vlastní“.

Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli a podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících, nemá-li se stát ústavní garance práva na územní samosprávu prázdňou proklamací.“

ÚS ve své řeči zejména znova a explicitně zdůraznil, že ZOL obsahuje ustanovení § 43, na základě něž si museli být provozovatelé vždy vědomi, že o povolení provozovat automat mohou v průběhu doby jeho platnosti kdykoliv přijít: „***Jak Ústavní soud uvedl v citovaném nálezu Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, jakmile ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích § 43 odst. 1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí. Ústavní soud proto předesílá, že v takovém případě by mohl přikročit nejen k individuální ochraně dotčených obcí například v řízeních o komunálních ústavních stížnostech, ale jak již shora uvedeno, též by musel vážit, zda je samotné rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu v této oblasti, resp. svěřeni rozhodování o povolení umístit provozovnu loterie či jiné hry na území obce ministerstvu financí, ústavně konformní z pohledu zaručeného práva na územní samosprávu.“***

Rozsah porušení ZOL v Brně

Na jaře 2011 si o. s. Brnění v rámci své watchdogové aktivity vyžádalo dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“) od MF informaci o povolených THZ na území města Brna v období 16. 8. 2010 až 28. 2. 2011. Na základě získaného materiálu (viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/info_zadost_62571.html, v tabulce http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/04/27149_Hollan.xls) vytvořilo o. s. Brnění mapu hazardu (viz <http://www.osbrneni.cz/mapa-heren/mapa-beta>), která ukazuje místa se stálým umístěním THZ a konkrétní budovy taxativně vyjmenované dle ust. § 17 odst. 11 ZOL, vč. okruhu jejich blízkého sousedství do vzdálenosti 100 metrů. Tato mapa znázorňuje dále konflikt s částí OZV dle § 50, odst. 4, jež zakazuje umístění hazardního přístroje v konkrétních lokalitách. (Výčet lokalit, kde nesmí být podle § 50, odst. 4 ZOL povolen hazardní přístroj dle brněnské OZV 8/2011 http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/04/1640vyhlaska2008_09_priloha-1.rtf, příl. č. 1. Zdrojové informace pro tvorbu mapy (kolize povoleného THZ s OZV) jsou zpracovány v tabulce <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/05/tabulka-kolizi-s-vyhlyskami-mesta.xls>, příl. č.

2.)

Z mapy a tabulky je zjevné, že došlo k extrémnímu porušování ZOL. Přímo v budovách (zejména zařízení sociální a zdravotní péče a budovy státních orgánů), v sousedních domech nebo v blízkém sousedství/okruhu do 100 metrů od taxativně vyjmenovaných typů budov dle ust. § 17 odst. 11 ZOL jsou provozovány THZ, a to v mnoha stovkách případů. Z důvodů tohoto zjištění o. s. Brněň v květnu 2011 iniciovalo hromadné podávání žádosti o přezkum dle Správního řádu, které prostřednictvím webových stránek <http://www.osbrneni.cz/regulace-hazardu/zadost-o-prezkum> poslalo 404 osob, některé další toto podání poslaly i v listinné podobě.

MF se dle vyjádření získaného v srpnu 2011 prostřednictvím InfZ (viz <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/09/prezkum-nebude.pdf>) rozhodlo vůbec žádostí o přezkum nezabývat (poskytnutá žádost není do dnešního dne, 6. 10. 2011, v rozporu s InfZ zveřejněná na webu MF, viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/info_zadost_64141.html). Bylo přitom pro věc irelevantní, zda by MF zahájilo řízení z moci úřední podle Správního řádu nebo podle speciálního ust. § 43 ZOL. **Jak především již dle samotného ZOL, tak dle červeného a zářijového nálezu ÚS bylo MF povinno se výše zmíněným podnětem zabývat, jelikož součástí podnětu byla jasně a přehledně doložený rozpor povolení THZ s brněnskou OZV.**

Prostřednictvím žádosti podle InfZ jsme dále získali údaje o všech THZ povolených k 13. 6. 2011 na území města Brna (viz v pdf:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Info_na_zadost_27052011_10_52963_2011_1413IK.pdf, v excelovské tabulce: http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/09/10_52963_2011_1413IK.xls).

Na základě těchto informací jsme vytvořili další mapu rozporu povolení s brněnskou OZV, viz <http://www.osbrneni.cz/mapa-heren/mapa-srpen-2011>. (Zdrojové tabulky pro tvorbu mapy, herny: <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/10/Herny-Brno-cerven-2011-osbrneni.xls>, příl. č. 3, budovy: <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/10/budovy-brno.xls>, příloha č. 4.)

V souladu s ust. Hlavy IX. zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podáváme na základě výše zjištěných skutečností podnět k zahájení řízení z moci úřední, neboť lze důvodně pochybovat, že rozhodnutí (povolení k provozování THZ) jsou v souladu s právními předpisy.

Pakliže MF uváží, že nelze tento přezkum zahájit na základě ust. Správního řádu, podáváme současně podnět na zahájení přezkumu na základě ust. § 43, odst. 1, zákona o loteriích, resp. zahájení řízení o odebrání povolení z důvodů porušení ZOL.

Podotýkáme, že zásadní na našem podání je důkladně podložené oznámení o rozporu několika tisíc povolení s OZV města Brna a tudíž je MF povinno se tímto podnětem na základě § 43 ZOL zabývat.

Žádáme správní orgán, aby sám či prostřednictvím příslušného finančního úřadu provedl přezkum všech povolení k provozování THZ ve správním obvodu Statutárního města Brna platných k dnešnímu dni, a konstatoval, zda jsou řádně splněny všechny zákonné podmínky pravomocných povolení k provozování THZ (stálé umístění THZ).

K podání dále uvádíme:

1. Rozhodnutí ÚS neznamenají, že teprve od 14. 6. 2011, respektive 7. 9. 2011 má MF respektovat OZV, nýbrž že **vždy** mělo povinnost tyto OZV respektovat a do této doby postupovalo protiústavně.

Pokud povolovalo dříve THZ v rozporu s OZV, musí nyní přezkoumat všechna povolení ve všech obcích, kde v době vydání byla platná OZV. Přitom je nutno brát v potaz OZV jak dle § 50, odst. 4 a

tak stejně dle § 17, odst. 11, i když OZV Chrastavy, kterou se ÚS jmenovitě zabýval, byla vydána podle § 50, odst. 4, s odvolávkou na § 2, písm. e). Je samozřejmé, že obce chtěly regulovat automatový hazard, nikoliv zrušit „svoje“ VHP a nechat si místo nich nasázet THZ.

MF bylo vždy povinno při povolování THZ dle § 50, odst. 3 aplikovat „přiměřeně“ část 1. – 4. ZOL, bez ohledu na to, co zrovna říkala jeho pravidla či jeho metodika. Není možné proto akceptovat aplikaci zákona, kdy by pojem „přiměřeně“ byl v rámci ust. § 17, odst. 11 o sousedství (část druhá zákona) vykládán jinak, než jako povinnost respektovat plně OZV. MF ale aplikovalo tento paragraf tím způsobem, že ho cele ignorovalo, což zcela odporuje principům právního státu.

Od 1. června 2009 měly obce navíc dle výše odkazované metodiky MF možnost regulovat THZ prostřednictvím OZV explicitně danou. Všechna povolení od 1. června 2009 je proto nutné přezkoumat a zjistit, zda jsou souhlasy obce doloženy, ověřit jejich pravost, resp. zjistit soulad „souhlasu“ s faktickým stavem v dané době. Pokud provozovatel obešel obec a souhlas podvrhl, je odebrání povolení automatické.

Pokud povolení vůbec nebylo přiloženo, jedná se o zjevný rozpor s metodikou povolování a této „chyby“ si musel být provozovatel také vědom, byť odpovědnost za úplnost žádosti o povolení je na MF. V tomto případě je odebrání povolení též samozřejmé.

(Výše probíraný aspekt, že MF tuto vlastní metodiku ignorovalo a nutilo obce k dokládání porušení veřejného pořádku, je pochopitelně natolik v rozporu s vlastní metodikou a ZOL obecně, že nemá smysl přikládat mu jakoukoliv relevanci.)

Od 16. 8. 2010 MF aplikační politiku ZOL zase změnilo a v této podobě platí dodnes. (Tentokrát – bez zdůvodnění svého postupu – akcentovalo zejména § 17, odst. 11 a regulaci podle § 50, odst. 4 dává překážky v podobě důkazního břemene na straně obce, která je povinna prokázat, že se v dané provozovně porušuje veřejný pořádek.)

Jak je dokázáno zejména v Brně, MF i tuto svou metodiku důsledně porušuje. Opět zde platí, že porušování zákona ze strany MF je tak očividné, že to nutně muselo být očividné i pro provozovatele: Provozovatel obdržel povolení v sousedství budovy dle § 17, odst. 11, ač v obci platila OZV, která povolení vedle těchto budov zakazovala; případně dostal dokonce povolení přímo do těchto budov; a nebo dostal povolení do míst, kde obec zakázala hazard prostřednictvím § 50, odst. 4. Často se navíc jednalo o případ, kdy provozovatel nedostal povolení od obce, ale od MF do stejného místa ano.

V této souvislosti upozorňujeme na obrovský nepoměr v počtu VHP a THZ v městě Brně a z toho plynoucí míru porušování OZV. Co se týče města Brna, tak mapa hazardu VHP k červnu 2011 vypadá následovně: <http://www.osbrneni.cz/mapa-heren/vhp-brno-cerven-2011>, zdrojová tabulka s údaji viz: <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/09/VHP-Brno-cerven-2011.xls>.

Městské části dle našeho zjištění porušují vlastní OZV „jen“ celkově v 14 případech v celém Brně, zatímco u MF se jedná o 361 případů. Je patrné, jak tento stav vznikl: Brno začalo dodržovat vlastní OZV, tudíž VHP z Brna takřka vymizely, ale ve stejné době MF ignorovalo vlastní metodiku, tedy OZV, tedy ZOL, tedy Ústavu ČR. Nelze proto tvrdit, že provozovatelé nabyli povolení v „dobré víře“, jelikož si nechali od MF vystavit povolení cíleně s tím, že bylo všeobecně známo, že MF ZOL a OZV z něho vycházející ignoruje.

Vzhledem u tomu, že před 16. 8. 2010 neměly obce možnost THZ dle MF regulovat, je irelevantní také argumentace MF, s níž jsme seznámeni (viz <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2011/09/Pohadka-o-tom-proc-nelze-odebrat-nezakonna-povoleni.pdf>), že je nutné dokazovat, zda do herny/provozovny na daném místě byly „historicky“ nejprve povoleny VHP a až následně THZ. Irelevantní je to zejména z důvodu, že VHP se povolují striktně na jeden rok, což dává obci možnost po roce na stejném místě VHP nepovolit, a to z důvodu schválení OZV, z důvodu změny okolních podmínek (lékárna či škola vzniklá v sousedství) či konečně i tehdy, když dříve obce VHP povolovala v rozporu s ust. § 17, odst. 11. Ani dřívější porušování tohoto ust. zákona obcí není v žádném případě důvodem pro jeho další porušování ze strany MF.

2. MF musí přezkoumat i veškerá povolení, které se dnes ocitly v rozporu s OZV dle § 17, odst. 11, ač v době povolení v rozporu s OZV (či samotným § 17, odst. 11) nebyly, ale v průběhu dlouholetého povolení pro THZ později v sousedství „chráněný“ objekt vznikl.

Jak vyložil ÚS ve svém posledním nálezu k OZV Františkových Lázní: *„Je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.“* I ze starších rozsudků NSS (např. č. j. 9 Afs 79/2008-101) je zřejmé, že soudy jsou si vědomy záměru zákonodárce, který deklaroval, že v sousedství budov zmíněných v § 17, odst. 11 automatový hazard nesmí být. Není potřebné znova zdůvodňovat, z jakého důvodu je hazard nežádoucí vedle kostelů, škol, nemocnic, úřadů atp. Jsou to důvody jak estetické, tak otázky důstojnosti úřadu, aspekty sociální, zdravotní, výchova mládeže etc. etc. Je nemožné vykládat ZOL jakkoliv jinak, než že pokud zákonodárce deklaroval, že si nepřeje vedle těchto budov VHP, že si **samozřejmě nepřál ani jakékoli jiné budoucí automatové hry, které jsou svým charakterem velmi podobné až shodné s VHP, či mají ještě horší dopad na hráče i okolí.**

Proto jak potvrzení faktického stavu prostřednictvím OZV, tak vznik budovy dle § 17, odst. 11 v blízkosti THZ v průběhu doby platnosti jeho povolení, je ze zákona automatickým důvodem pro odebrání povolení.

To samé se vztahuje i na místa, kde si obec nepřeje automatový hazard dle § 50, odst. 4, i když tam v minulosti býval. Je ústavní pravomocí obcí zajišťovat na svém území veřejný pořádek a je výlučnou pravomocí obce, aby mohla proto ovlivňovat činnosti na svém území. Proto je nezpochybnitelné, že obec má právo kdykoliv v průběhu platnosti povolení říci, že si provoz hazardu nepřeje. K tomuto svému rozhodnutí mohla dospět na základě prohlubujícího se problému gamblingu a návazných sociopatologických jevů v dané obci, nebo klidně „jen“ proto, že si tamní zastupitelé uvědomili, že herny město hzdí, atp. Obec a její občané nesmí být terorizováni „nekonečnými“ povoleními pro THZ, které tam „kdysi“ vydalo MF.

3. Fakt, že MF povoluje THZ dříve na 10 let, nyní tu a tam na 3, ale ve většině případů do konce jakéhosi „generálního desetiletého povolení“, nemá a nemůže mít oporu v žádné právní argumentaci. Finanční návratnost THZ není delší, než finanční návratnost VHP (pro jednoduchost uvažujme „pokročilé“ formy VHP, které se podobou nijak neliší od videoloterních terminálů, VLT). Naopak je známou skutečností, že výrobní proces moderních VHP a VLT (THZ) je totožný. MF je jistě známo, že v případě, kdy měl provozovatel objednaný VHP, ale obec je OZV omezila, do již vyrobených přístrojů se strčil „drát“ na připojení do Centrálního loterijního systému (CLS) a upravilo se pár vnějších popisků přístroje. Argument s nutností povolovat THZ na delší dobu, aby se to provozovatelům „vyplatilo“, je pak zcela jistě nepravdivý při povoleních delších než cca roku a půl, max dvou. I pokud by náhodou byla výroba THZ (konkrétně VLT) o něco finančně náročnější než výroba VHP, je nepředstavitelné, že by byla dražší více než cca 1,5. V tomto kontextu se jeví tříletá – až neomezená povolení jako hrubě nezákonná.

4. THZ nemají v rozporu se ZOL nastaven limit hodinové prohry, nemají upraveno nastavení herního podílu a mají nepřiměřeně vysokou částku sázky na jednu hru (1 000 Kč).

V praxi tak lze prohrát za jednu noc v THZ libovolný obnos.

Tím je mimochodem „zaručeno“, že se THZ „zaplatí“ mnohem rychleji než VHP, čímž se stává zcela neodůvodněná případná obava, že by zrušením nelegálních povolení vznikla provozovatelům jakákoliv vymahatelná újma.

5. Klíčovým tématem úvah o protiústavnosti jednání MF je téma samotného patologického (chorobného) hráčství. Patologické hráčství je charakterizováno jako časté, opakované epizody hráčství, které dominují v životě jedince a vedou k poškození sociálních, pracovních, materiálních a rodinných hodnot a k zadlužení. Patologické hráčství je definováno jako choroba. Patologické hráčství je jednou z diagnóz onemocnění, konkrétně F63.0 podle Mezinárodní klasifikace nemocí a přidružených zdravotních problémů, desátá revize, MKN -10, vydávané Světovou zdravotnickou organizací – jedná se tedy o odchylku od zdraví sociálního, fyzického a psychického (tj. ve všech oblastech). MKN – 10 obsahuje i další diagnózy, které vznikají v příčinné souvislosti s užíváním sázkových her a loterií, a to dg. Z72.6 Hazardní hráčství a sázení, F30 Nadměrné hráčství u manických pacientů a F60.2 Hráčství u sociopatických osobností. (Viz: Světová zdravotnická organizace. *Mezinárodní statistická klasifikace nemocí a přidružených zdravotních problémů*, Desátá revize. Praha : Ústav zdravotnických informací a statistik ČR a BOMTON agency, s.r.o., 2008. 860 s. ISBN 978-90-904259-0-3.)

Závažnost onemocnění tkví v tom, že v centrální nervové soustavě (CNS) dochází ke změnám na prakticky všech úrovních od neuronálních systémů až k submolekulárním jednotkám – rozvíjí se tzv. adaptační změny. Pro navození závislosti je považován za zásadní tzv. mechanismus pozitivního posilování: Zjednodušeně řečeno zdroj závislosti musí navodit takový účinek, že člověk touží jej zopakovat. Za biologický substrát tohoto mechanismu je považován kortikolimbický dopaminergní systém CNS. Dopaminergní aktivace je většinou vnímána jako příjemná a je i součástí systému chování vedoucího k přežití druhu (libost = odměna – např. potrava, uspokojení sexuálního pudu = uspokojení základních životních potřeb pro přežití jedince a druhu = princip pozitivního posilování). Výraznou aktivaci dopaminergních neuronů reaguje CNS i na hráčskou epizodu. Během dlouhodobého hraní dochází vlivem nekoadačních změn k poklesu dopaminergní transmise v limbickém systému během abstinence, **a po určitém čase už žádný jiný stimul nedokáže „znormlizovat“ hladinu dopaminu v těchto oblastech CNS, pouze další hráčská epizoda.** I tímto mechanismem dochází ke změnám v motivačních systémech závislého a postupně se zájmy závislého zúží jenom na hráčství.

Součástí definice patologického hráčství je velké množství bludů patologických hráčů, např.:

- o rychlém zbohatnutí;
- o zajímavosti hry;
- o úniku a odreagování;
- o vlastní genialitě;
- „já to mám pod kontrolou“;
- „nikdo se nic nedozví“;
- o štedrých „výherních“ automatech;
- o spojitelně;
- a další;

V průběhu vývoje procesu můžeme mluvit nejprve o návyku, kterému předchází stále větší bažení neboli neurobiologický aspekt „craving“.

Craving je jedním z podstatných projevů závislosti. Je to nutkavá touha užít drogu (také hazardní hru) spojená s kompulsivním užíváním drogy (hazardní hry). Přesný mechanismus cravingu není znám, nicméně je zřejmé, že craving souvisí zejména s dysbalancí dopaminergního systému. Vyskytuje se při odnětí drogy (zde hazardní hry) nebo během abstinence při kontaktu s drogou (zde s hazardní hrou) či při setkání s kontextem s potenciálem užití drogy (u hazardní hry „peníze v ruce“ hráče, reklama na hazardní hry a všudypřítomnost heren). Craving lze nahlížet třemi základními způsoby, resp. lze připustit, že pod pojmem craving je skryto více různých stavů s odlišnou podstatou:

- craving jako touha po odměňujících účincích drogy, resp. hazardní hry (s pravděpodobným hlavním podílem dopaminergního a opiodního systému)
- craving jako touha uniknout nepříjemným psychickým stavům, např. při odvykacím stavu (pravděpodobně v důsledku deregulace systému GABAergního a glutamatergního)
- craving jako stav s dominujícím obsesivním charakterem (s pravděpodobností hlavní účasti dysbalance systému serotoninergního)

Craving bývá považován za klíčový moment přesmyku užívání drogy (patologického hráčství) do závislosti.

V kontextu závažnosti onemocnění patologickým hráčstvím je podstatné kriticky zmínit, že v **České republice nebyla dosud v historii realizována studie výskytu patologického hráčství v populaci.**

Z níže uvedené tabulky vyplývá, že v zahraničí jsou prevalence odhady stanoveny evaluačními průzkumy pomocí definovaných metod v rozmezí 0,49 % – 5,5 % z populace, průměrně **1,72 %** (12měsíční prevalence problémových a patologických hráčů).

Aplikací indikátorů evropských průzkumů prevalence problémových a patologických hráčů by se patologické hráčství v České republice v roce 2009 (střední stav 10 429 692 obyvatel) mělo týkat počtu 51 106 (0,49 %) – 573 633 (5,5 %), průměrně 179 391 (1,72 %) obyvatel z populace.

Tab. Prevalence problematických a patologických hráčů ve vybraných zemích (MEYER, Gerhard. *International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens*. Teil vier, Gesundheitswissenschaftliche Studie. Bremen : Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, 2009. Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens, s. 4-6.):

Země	Studie	Rok průzkumu	Věkový rozsah	Kontrolní vzorek	Odpovědní míra (%)	Metodika	Nástroj	12měsíční prevalence (% osob, KI*, R**)		Celoživotní prevalence (% osob, KI*, R**)		
								Problém. hráči	Patolog. hráči	Problém. hráči	Patolog. hráči	
Německo	Bühringer et al. (2007)	2006	18-64	7 817	48	Telefon, Dotazník	DSM-IV-TR	0,29 (149 000) KI:0,17-0,42	0,2 (103 000) KI: 0,11-0,36	-	-	
	Buth & Stöver (2008)	2006	18-65	7 980	56,68	Telefon, online	DSM-IV	0,64 (340 000)	0,56 (290 000)	-	-	
	BZgA (2008)	2007	16-65	10 001	63	Telefon	SOGS	0,41 (225 000)	0,19 (100 000)	-	-	
Velká Británie	Sproston et al. (2000)	1999	≥ 16	7 680	65	Dotazník	SOGS	1,2	0,8 (370 000)	-	-	
							DSM-IV	0,3	0,3			
									0,6 (275 000)			
	Wardle et al. (2007)	2007	≥ 16	9 003	52	Dotazník (přes telefon a online)	CPGI	1,4	0,5 (263 500)	-	-	
DSM-IV							0,3	0,3				
								0,6 (284 000)				
Itálie	Biganzoli et al. (2004)	2003/2004	18-74	1 093	60	Telefon	SOGS	0,7	0,4	-	-	
Švédsko	Volberg et al. (2001)	1999	15-74	7 139	77	Telefon, dotazník	SOGS	1,4 (70 642 -109 174) KI:1,1-1,7	0,6 (25 688 -51 376) KI:0,4-0,8	2,7 (147 706 -199 082) KI:2,3-3,1	1,2 (61 009 -93 119) KI:0,95-1,45	
Norsko	Götestam & Johansson (2003)	1997	≥ 18	2 014	48	Telefon	DSM-IV	0,45	0,15	-	-	
	Lund & Nordlund (2003; in Götestam & Johansson, 2009)	2002	≥ 15	5 235	55	Telefon, dotazník	SOGS	0,4	0,2	0,7	0,3	
							NODS	0,4	0,3	1,1	0,6	
	Bakken et al. (2008)	2007	16-64	10 000	36	Dotazník	NODS	0,4	0,3	1,1	0,6	
Švýcarsko (Německé)	Bondolfi et al.	1998	≥ 18	2 526	59	Telefon	SOGS	1,0	0,2	2,2 (107 090)	0,8 (32 712 -	

Švýcarsko a Těšínsko)	(2000,2008)									- 179 759 Kl:1,7-2,9	77 768 Kl:0,5-1,2
	Bondolfi et al. (2008)	2005	≥ 18	2 803	47	Telefon	SOGS	0,8 Kl:0,5-1,2	0,5 Kl:0,2-0,7	2,2 Kl:1,6-2,7	1,1 Kl:0,7-1,6
Švýcarsko (Německé Švýcarsko a Těšínsko)	Bondolfi et al. (2008)	2007	≥ 18	6 385	52	Telefon, dotazník	NODS	-	-	0,6 (19 300 – 38 100) Kl:0,4-0,8	0,3 (9 000 – 22100) Kl:0,2-0,5
Španělsko (Katalánsko Galicie Andalusie)	Becona (2009)	1990 až 2003	≥ 18	1 028 / 4 977	různá	Přehled, telefon, osobní pohovor	SOGS	-	-	R:1,4-2,0 (Ka,Ga, An)	R:1,4-1,6 (Ka,Ga, An)
							DSM-III-R / DSM-IV	1,6 (Ga)	1,7 (Ga)	3,3 (An)	1,7 (An)
							NODS	0,3 (Ga)	0,3 (Ga)	0,2 (Ga)	0,9 (Ga)
Austrálie	Productivity commission (1999)	1999	≥ 18	10 600	55	Telefon	SOGS	2,8 (399 498)	2,1 (292 737)	-	-
	Delfabbro (2008)	2001 až 2006	≥ 18	1 873 / 30 000	různá	Přehled, telefon	CPGI	R:0,9-2,7	R:0,4-0,9	-	-
USA	Shaffer et al. (1999)	do 1997	≥ 18	79 037	různá	Meta analýza	SOGS (většinou)	2,8 R:1,95-3,65	1,1 R:0,9-1,38	3,9 R:2,9-4,8	1,6 R:1,4-1,9
							NODS	0,4	0,1	1,3	1,8
	Gerstein et al. (1999)	1998	≥ 18	2 417	56	Telefon	SOGS	3,6	1,9	7,5	4,0
							DIS	2,2	1,3	2,8	2,0
	Welte et al. (2001)	1999/2000	≥ 18	2 638	65	Telefon	SOGS	3,6	1,9	7,5	4,0
NESARC (in Slutske, 2006)	2001/2002	≥ 18	43 092	81	Osobní pohovor	AUDADIS-IV	-	-	-	0,4	
Kessler et al. (2008)	2001/2003	≥ 18	9 282	71	Osobní pohovor	DSM-IV	-	0,3	2,3	0,6	

* Míra spolehlivosti ** Rozmezí

Důležitým multiplikátorem pro odhad prevalence patologického hráčství je zcela jistě také dostupnost hazardních her v jednotlivých zemích. Je velmi pravděpodobné, že výskyt patologického hráčství v české populaci bude v celosvětovém měřítku nadprůměrný s ohledem na nadprůměrnou dostupnost hazardních her.

K nastíněnému aspektu podrobněji v materiálu *Patologické hráčství*, které vypravovalo o. s. Občané proti závislostem, PhDr. Petr Vejrosta a kolektiv, 2011, viz <http://files.obcaneprotizavislostem.cz/200000912-0b9b80c953/patologicke-hracstvi-2011.doc>, příl. č. 5, z něhož tento bod podání cituje. Dokument *Patologické hráčství* je nedílnou součástí našeho podání, stejně jako veškerá literatura a zdroje, z nichž *Patologické hráčství* vychází (36 položek).

Aplikační politika MF (dosavadní ignorování části první až čtvrté ZOL) proto představuje přímé porušení (resp. umožnění takového porušení ze strany třetích subjektů) práv zaručených následujícími ustanoveními Listiny základních práv a svobod:

- **čl. 6 odst. 1 (právo na život)** : Myšlen jak život hráčů samotných ohrožených patologickým hráčství, tak jejich okolí, které je zasaženo zvýšenou násilnou kriminalitou
- **čl. 10 odst. 1 a 2 (právo na lidskou důstojnost a ochranu rodinného života)**: Lidskou důstojnost hráči ztrácejí v důsledku své choroby používáním THZ.
- **čl. 11 odst. 1 (právo vlastnit majetek)**: Ten patologičtí hráči ztrácejí v důsledku své choroby (týká se ale i členů jejich rodin, bank a jiných věřitelů atp.)
- **čl. 31 (ochrana zdraví)**: MF svou aplikační politikou umožnilo naprosto nepřiměřené šíření THZ, které jsou jednou z hlavních příčin vzniku patologického hráčství
- **čl. 32 odst. 1 (ochrana rodiny, zvláštní ochrana mladistvých)**: Negativní dopady

patologického hráčství na rodinné vztahy. Patologickému hráčství podléhají ve zvýšené míře děti, které by měly být před patologickým hráčstvím chráněny především.

Všechna výše uvedená práva jsou základními právy člověka, která jsou univerzální. Plně se na ně vztahuje ustanovení čl. 1 Listiny, o rovnosti všech lidí i s ohledem na jeho nezadatelnost, nezczitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost.

Jedná se o práva, která nezakládají pouze povinnost státu nekonat (např. v případě práva na život tomuto odpovídá zákaz trestu smrti), ale mají-li být tato práva zajištěna v rozsahu stanoveném Listinou, musí stát zároveň přijmout přiměřená opatření aktivní (konat). Stát je tedy obecně zavázán zajistit tato práva např. proti útokům jiných osob (např. ustanoveními trestního práva), nebo i ve zvláštních případech jako např. v oblasti veřejného zdraví (ochrana před epidemiemi a nakažlivými chorobami, ochrana před návykovými látkami), což je i případ patologického hráčství.

V kontextu přecházejících pěti bodů nemůže existovat legitimní argument, jak by bylo právně možné ponechat povolení pro THZ, když si to obec (v tomto případě Statutární město Brno) prostřednictvím OZV nepřeje. Provozovatel si musel být vědom ust. § 43 ZOL. Musel si být často vědom, že je mu povolován THZ do místa v rozporu s OZV (zejména podle § 17, odst. 11). Musel si být vědom, že má povolení vydáno na naprosto nepřiměřenou a ničím neodůvoditelnou dobu (pomineme-li šest povolení do roku 2500 a šest povolení do roku 2099, tak jsou v Brně tisíce povolení až do let 2017–19), navíc bez limitů pro vsazenou částku a hodinovou prohru.

Dále je zřejmé porušení ústavních principů a Listiny základních práv a svobod, tedy mohutné porušování ústavního práva obcí na samosprávu a extrémní a bezprecedentní narušování základních ústavních práv na život, zdraví, lidskou důstojnost, ochranu mladistvých atd. v důsledku aplikační politiky MF, což nelze žádným způsobem hájit a pardonovat a je nutné tento stav neprodleně uvést do souladu s Listinou základních práv a svobod, Ústavou ČR, Zákonem o loteriích i obecně závaznou vyhláškou města Brna.

S pozdravem

Matěj Hollan

předseda o. s. Brnění

Přílohy:

1. výčet lokalit, kde nesmí být podle § 50, odst. 4 ZOL povolen hazardní přístroj dle brněnské OZV 8/2011
2. vyznačené kolize s brněnskou OZV (jak podle § 17, odst. 11, tak § 50, odst. 4) pro THZ povolené mezi 16. 8. 2010 – 28. 2. 2011
3. vyznačené kolize s brněnskou OZV (jak podle § 17, odst. 11, tak § 50, odst. 4) pro veškerá platná povolení pro THZ k 13. 6. 2011 (zdrojová tabulka pro vytvoření mapy umístěné na <http://www.osbrneni.cz/mapa-heren/mapa-srpen-2011>)
4. zdrojová tabulka budov, v jejichž sousedství se nacházejí THZ (zdrojová tabulka pro vytvoření mapy umístěné na <http://www.osbrneni.cz/mapa-heren/mapa-srpen-2011>)
5. Materiál *Patologické hráčství* vypracovaný o. s. Občané proti závislostem, PhDr. Petr Vejrosta a kol.

Pozn.: Nad rámec tohoto podání upozorňujeme, že MF je povinno řešit i všechny případy v ČR, kdy

je THZ povolen v nesouladu s § 17, odst. 11, bez současné existence OZV (což tedy není případ Brna). Výše bylo uvedeno, že **při každém povolení THZ bylo nutné, aby správní orgán uvážil, zda se THZ nachází v rozporu se sousedstvím, či nenachází. Pokud to MF neudělalo, je povinno toto své pochybení napravit, posouzení sousedství provést (a to nikoliv svévolně, ale stejným „metrem“ pro celou republiku) a v případě kolize se sousedstvím postupovat podle § 43 a povolení zrušit.**