



Z á p i s

ze semináře

„Diskriminace a narušování hospodářské soutěže v obecně závazných vyhláškách obcí“

konaného dne 17. října 2016

1) Úvodní slovo ředitelky odboru

Seminář zahájila Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, která nejprve přivítala přítomné účastníky. Zdůraznila, že účelem semináře je zejména seznámení s možnými riziky narušení principu rovnosti při tvorbě obecně závazných vyhlášek obcí. Jelikož k dané problematice doposud neexistuje dostatek judikatury příslušných soudů, která by stanovila jasné mantinely, je pro obecní normotvorbu i pro výkon dozoru nezbytné akceptovat, že na některé otázky se nepodaří v rámci tohoto semináře nalézt jednoznačné odpovědi. Přesto lze věřit, že diskuse, která bude na úrovni Ministerstva vnitra, Kanceláře veřejné ochránkyně práv a zástupců územních samospráv v rámci semináře probíhat, přispěje ke sjednocení právních názorů a zejména upozorní obce na možná rizika, která si mnohdy v rámci obecní normotvorby neuvědomují nebo jim nevěnují dostatečnou pozornost.

Paní ředitelka následně seznámila všechny přítomné s programem semináře a jmény vystupujících. Za Kancelář veřejného ochránce práv přijala pozvání **Mgr. Jana Kvasnicová**, zástupkyně vedoucího oddělení rovného zacházení. Názory Ministerstva vnitra bude prezentovat **Ing. Bc. Miroslav Veselý**, vedoucí oddělení dozoru odboru veřejné správy, dozoru a kontroly a k zodpovězení položených otázek jsou připraveni rovněž jeho kolegové **Mgr. Radek Zugar** a **Mgr. Barbora Fialová**. S ohledem na téma semináře byl s žádostí o vystoupení osloven také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Jelikož se zástupce uvedeného úřadu nemohl z časových důvodů semináře zúčastnit, budou k problematice narušování hospodářské soutěže v obecně závazných vyhláškách využita stanoviska tohoto úřadu, která má Ministerstvo vnitra k dispozici, popřípadě budou tomuto úřadu předány dotazy. Vzhledem ke skutečnosti, že problematika diskriminace je velmi široká, bude program po úvodní obecné části zaměřen především na témata, která se přímo dotýkají výkonu dozoru ze strany Ministerstva vnitra.

Závěrem svého vystoupení popřála paní ředitelka všem účastníkům setkání klidnou a pozitivní atmosféru, aktivní a konstruktivní diskusi a předala slovo Ing. Bc. Miroslavu Veselému.

2) Diskriminace obecně

Ing. Bc. Miroslav Veselý v úvodu svého vystoupení vysvětlil obsah pojmu diskriminace, který v užším slova smyslu představuje porušení antidiskriminačního zákona, avšak v širším smyslu slova též jakékoliv nerovné zacházení, jenž je v rozporu s ústavním pořádkem. Pojem diskriminace je nutno v podmínkách územní samosprávy vykládat mnohem širěji než jen jako porušování antidiskriminačního zákona. Z poznatků Ministerstva vnitra z dozorové činnosti nad akty územních samospráv zcela jasně vyplývá, že obce a kraje tento zákon znají a z jejich aktů, ať už jde o usnesení či obecně závazné vyhlášky, nelze přímou diskriminaci ať už z důvodu rasy, etnického původu, pohlaví či věku dovozovat. To však zcela jistě neznamená, že k porušování antidiskriminačního zákona nemůže docházet skrytě, například jak vyplývá z poznatků Kanceláře veřejné ochránkyně práv, v rámci aplikace obecně závazných vyhlášek o veřejném pořádku.

Klíčovým judikátem v této oblasti je náleží Ústavního soudu sp. zn. ÚS 15/02 ze dne 21. ledna 2003, který považuje rovnost za kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění nedůvodných rozdílů. *Zásadě rovnosti v právech dle článku 1 Listiny základních práv a svobod je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo... ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.*

Ministerstvo vnitra používá při posuzování diskriminačního jednání test dvou kroků. 1. Krok představuje posouzení, zda se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem. Ve 2. kroku je pak zkoumána existence objektivních a rozumných důvodů pro uplatněný rozdílný přístup. Ze strany Ministerstva vnitra resp. Ústavního soudu je prováděna tzv. abstraktní kontrola zákonnosti. Jedná se pouze o obecné posouzení souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem, jelikož Ministerstvu vnitra nepřísluší v rámci výkonu dozoru posuzování jedinečných skutkových okolností. Takový postup by dle náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/07 znamenal nalézání práva místo přezkumu ústavnosti a tím nahrazování kompetence orgánů veřejné správy a obecných soudů. Nezjištění rozporu se zákonem v rámci posouzení zákonnosti ze strany Ministerstva vnitra neznamená automaticky, že právní předpis obce nediskriminuje konkrétní osobu či skupinu osob. Pokud je některý adresát právního předpisu obce přesvědčen o diskriminačních dopadech na jeho osobu, má možnost se bránit podáním žaloby u obecného soudu, popř.

u správního soudu v rámci navazujícího řízení (řízení o poplatcích, přestupkové řízení, řízení o odejmutí povolení k provozování sázkových her).

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze tohoto zápisu.

Mgr. Jana Kvasnicová ve svém příspěvku seznámila přítomné s oblastmi, které spadají do kompetence veřejného ochránce práv a zdůraznila, že se působnost ochránce nevztahuje na samostatnou působnost obcí. Dále objasnila právní zakotvení diskriminace, které vychází z čl. 26 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, směrnic Evropské unie (2000/42/ES, 2000/78/ES, 2006/54/ES) a ze zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

V další části svého vystoupení vysvětlila pojem diskriminace, věcnou působnost antidiskriminačního zákona, zakázané diskriminační důvody, formy diskriminace a rozdíl mezi přímou a nepřímou diskriminací. Poukázala na jednotlivé judikáty Ústavního soudu, které se dotýkají nerovného zacházení v právních předpisech obcí, jimiž jsou nejen obecně závazné vyhlášky ale také nařízení vydávaná v přenesené působnosti.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze tohoto zápisu.

3) Konkrétní případy řešené Kanceláří veřejného ochránce práv

V tomto bodu programu uvedla **Mgr. Jana Kvasnicová** konkrétní příklady z činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv související s dozorovou činností Ministerstva vnitra. Jednalo se o následující případy: úlevu od místního poplatku ze psů, zřizování vyhrazeného parkování, kritéria pro pronájem obecního bydlení, neodůvodněné omezování užívání veřejného prostranství, úleva od místního poplatku za svoz komunálního odpadu, zvýhodnění obce při inzerování v památkové zóně a stanovení školských obvodů základních škol.

Závěrem svého vystoupení zástupkyně Kanceláře veřejného ochránce práv shrnula, že antidiskriminační zákon je obecný právní předpis zakazující diskriminaci pouze pro důvody a oblasti v něm vymezené. Obsahuje obecně použitelné definice, přičemž zákaz diskriminace vychází ze samotné Listiny základních práv a svobod. Výklad obou právních předpisů pak poskytuje judikatura Ústavního soudu.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze tohoto zápisu.

4) Oblasti regulace s rizikem diskriminace a narušení hospodářské soutěže

Slova se znovu ujal **Ing. Bc. Miroslav Veselý**, který vymezil v rámci normotvorby obcí možné oblasti se zvýšeným rizikem diskriminace. Za nejrizikovější oblasti lze z hlediska dozorové praxe Ministerstva vnitra považovat:

- místní poplatky
- veřejný pořádek
- daň z nemovitých věcí (koeficienty, osvobození)
- regulace sázkových her a loterií.

Obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích mají velký diskriminační potenciál zejména v ustanoveních upravujících sazby poplatků, osvobození od poplatků, vymezení své působnosti a ve stanovení ohlašovací povinnosti. Ing. Bc. Veselý poté podrobně pohovořil o každém z uvedených rizikových ustanovení a doplnil příklady z praxe. Účastníci semináře byli dále seznámeni se stanovisky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci narušení hospodářské soutěže samotnými obcemi a poskytování nedovolené veřejné podpory. Typickým příkladem je zvýhodňování obce při poskytování ubytovacích služeb ve vlastním ubytovacím zařízení (osvobození od poplatku z ubytovací kapacity, poskytnutí dotace).

Při tvorbě obecně závazných vyhlášek upravujících problematiku daně z nemovitých věcí je třeba z hlediska možné diskriminace věnovat zvýšenou pozornost vymezení částí obce, kde se u stavebních pozemků nebo staveb zvyšuje či snižuje koeficient a vymezení nemovitostí osvobozených od daně z nemovitých věcí z důvodu živelné pohromy. Pro zvýšení či snížení koeficientu by měly vždy existovat racionální důvody (dostupnost služeb, zhoršené životní prostředí, stavební uzávěra apod.).

V případě regulace činností, které v obci narušují nebo by mohly narušovat veřejný pořádek, musí být obec schopna doložit dozorovému orgánu důvody, na základě kterých se rozhodla svoji regulaci uplatnit. Rizikovými oblastmi při tvorbě obecně závazných vyhlášek upravujících problematiku veřejného pořádku je vymezení míst, na něž se regulace vztahuje a stanovení výjimek z této regulace. K narušení hospodářské soutěže může v rámci úpravy záležitostí veřejného pořádku docházet regulací podnikatelské činnosti, zejména pak regulací provozní doby hostinských zařízení, podmínek pro konání kulturních a sportovních akcí, hazardních her, buskingu a prostituce.

Zvýšenou pozornost je třeba v obecně závazných vyhláškách o regulaci hazardu věnovat výčtu regulovaných hazardních her, místům, na nichž je provozování hazardních her zakázáno, popř. povoleno a rovněž přechodným ustanovením. Judikatura Evropského soudního dvora navíc požaduje, aby bylo regulováno výhradně na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Tytéž požadavky formuloval ve svém stanovisku ze dne 1. září 2014 také Úřad na ochranu hospodářské soutěže, který současně

vyzval obce, aby nejpozději k 1. 1. 2015 zveřejnily všechna kritéria, na základě kterých se regulace na jejich území uplatňuje.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete [v příloze tohoto zápisu](#).

Ing. Kamil Kastner z Magistrátu města Karlovy Vary položil dotaz týkající se povolení sázkových her pouze na jednom místě v obci.

Ing. Bc. Miroslav Veselý k dotazu sdělil, že tento případ judikoval Ústavní soud u obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně. Obec by měla být schopna zdůvodnit, že právě to jedno místo představuje stav, který je z hlediska ochrany veřejného pořádku žádoucí. Soud však může rozhodnout, že stanovená kritéria splňuje i druhé místo. Jestliže jsou při individuální regulaci stanoveny jednotlivé adresy, riziko diskriminace vzrůstá. Lepším řešením je vymezit např. několik ulic a stanovit rozestup mezi provozovny. Při stanovení konkrétní vzdálenosti mezi provozovny jsou sice kladeny větší nároky na povolovací orgán, avšak riziko diskriminace klesá.

5) [Další oblasti při výkonu samostatné působnosti s rizikem diskriminace](#)

K tomuto bodu programu **Ing. Bc. Miroslav Veselý** sdělil, že Ministerstvo vnitra se v rámci své dozorové činnosti nejčastěji setkává s diskriminací v těchto oblastech:

- nakládání s nemovitým majetkem (prodej, pronájem bytů),
- poskytování informací
- uplatňování práv občana.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete [v příloze tohoto zápisu](#).

6) [Dotazy a diskuse](#)

Po vyčerpání všech výkladových témat shrnul **Ing. Bc. Veselý** účel celého setkání, který spatřuje zejména v tom, že byly pojmenovány oblasti s velkým diskriminačním potenciálem a naznačeny možnosti, jak tento potenciál eliminovat. Závěrem byla přítomným dána možnost navrhnout jakoukoliv další oblast, kterou by chtěli na půdě Ministerstva vnitra

s přizváním dalších zainteresovaných subjektů prodiskutovat. Následně byl dán prostor pro dotazy.

Mgr. Marie Chroustová, MBA, z Magistrátu hlavního města Prahy vznesla dotaz, zda může obec snížit koeficient daně z nemovitých věcí z důvodu provozování čističky odpadních vod.

Ing. Bc. Miroslav Veselý k dotazu sdělil, že pouhá skutečnost, že se v nějaké části obce nachází čistička, nemůže být sama o sobě důvodem pro snížení koeficientu. Připustil, že čistička může mít negativní vliv na životní prostředí a obtěžovat nejbližší okolí zápachem nebo hlukem. V obecně závazné vyhlášce, v příslušné důvodové zprávě nebo v zápise ze zasedání zastupitelstva obce je nezbytné dostatečně zdůvodnit, proč k úpravě koeficientu došlo. Je třeba brát také v úvahu, že podobné zařízení může být i v jiné části obce, přičemž problematické může být vymezení území, na něž negativní dopady působí.

JUDr. Alena Holmes z Ministerstva financí položila dotaz, jaké konkrétní případy diskriminace řešilo Ministerstvo vnitra u stanovení koeficientů daně z nemovitých věcí.

Ing. Bc. Miroslav Veselý v odpovědi na dotaz uvedl, že v rámci dozoru nebyl řešen žádný případ. V rámci poskytování metodické pomoci byl zdejší oddělením řešen dotaz na vymezení zvýšeného koeficientu u vyloučených lokalit. Jelikož Ministerstvo vnitra provádí pouze abstraktní kontrolu zákonnosti, není snadné případnou diskriminaci odhalit. Napomoci může konkrétní podnět od nespokojeného občana.

Na úplný závěr Ing. Bc. Veselý poděkoval všem přítomným za účast na semináři a popřál šťastnou cestu domů.

Schválila:

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru veřejné správy,
dozoru a kontroly

Přílohy zápisu:

1. *Prezentace MV - Diskriminace*
2. *Prezentace KVOP – Diskriminace v OZV*