



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **AUTO GAMES, a.s.**, IČO 255 44 608
sídlem Za Olšávkou 365, Sady, 686 01 Uherské Hradiště
zast. Mgr. Michalem Varmužou, advokátem
sídlem Kozinova 21/2, 787 01 Šumperk

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1

za účasti osoby **Statutární město Jablonec nad Nisou**
zúčastněné sídlem Mírové náměstí 19, 467 51 Jablonec nad Nisou
na řízení:

o přezkum rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 11. 2015 č. j. MF-96/2015/34-12/2901-RK, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně

t a k t o :

- I. Žaloba ze zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

(1) Žalobce se domáhá u Městského soudu v Praze (dále „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí ze dne 3. 11. 2015 č. j. MF-96/2015/34-12/2901-RK (dále „*rozhodnutí ministra*“), kterým ministr financí zamítl rozklad žalobce a zároveň potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 12. 5. 2015 č. j. MF-96/2015/34-9 (dále jen „*rozhodnutí ministerstva*“).

(2) Rozhodnutím ministerstva byla zrušena v řízení zahájeném z moci úřední podle ust. § 43 odst. 1 (dnes již zrušeného) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o loteriích*“), čtyři rozhodnutí žalovaného o povolení k provozování loterií a jiných podobných her (dále též „*rozhodnutí o povolení*“). Konkrétně došlo ke zrušení

I. rozhodnutí ze dne 3. 6. 2009 č. j. 34/45768/2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím systému KAJOT VLT, model DOUBLE TRONIC, výr. č. 9110209005258, na adrese Chelčického 218/6, 466 01 Jablonec nad Nisou,

II. rozhodnutí ze dne 19. 12. 2008 č. j. 34/103222/2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím technického zařízení ROYAL GAMES, model ROYAL GAMES, výr. č. ARG10815049, ARG10815050, na adrese Chelčického 218/6, 466 01 Jablonec nad Nisou,

III. rozhodnutí ze dne 9. 7. 2008 č. j. 34/54065/2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTI LOTTO, model MULTI LOTTO VLT, výr. č. ML10810149, na adrese Chelčického 218/6, 466 01 Jablonec nad Nisou, a

IV. rozhodnutí ze dne 29. 4. 2008 č. j. 34/35132/2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTI LOTTO, model MULTI LOTTO VLT, výr. č. ML10810817, ML10810818, na adrese Chelčického 218/6, 466 01 Jablonec nad Nisou.

(3) Rozhodnutím ministerstva byla zrušena uvedená rozhodnutí o povolení s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále „*nález Pl. ÚS 6/13*“) a ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále jen „*nález Pl. ÚS 29/10*“), jakož i na obecně závaznou vyhlášku města Jablonce nad Nisou č. 4/2011 ze dne 15. 12. 2011, o úpravě provozování loterií a jiných podobných her na území města Jablonec nad Nisou, ve znění pozdějších změn, přijatých obecně závaznými vyhláškami č. 4/2012, č. 7/2012 a č. 8/2012 (dále jen „*OZV č. 4/2011*“).

(4) V odůvodnění rozhodnutí ministerstva se připomíná, že ke zrušení uvedených povolení došlo z důvodu rozporu s OZV č. 4/2011 s tím, že zrušením dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. U provozovatelů interaktivních videoloterních (neboli videoloterijních) terminálů (dále jen „*IVT*“) a dalších technických zařízení nelze podle žalovaného hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich

činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé si měli být podle odůvodnění rozhodnutí ministerstva vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli zbaveni tohoto povolení, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení.

(5) Rozhodnutí ministra přisvědčilo závěru správního orgánu prvního stupně (tedy žalovaného ministerstva), že rozhodnutí o povolení byla zrušena nikoli snad jen z důvodu porušování veřejného pořádku, kdy tato otázka nebyla v době rozhodování žalovaného relevantní, nýbrž proto, že dotčená technická zařízení se provozovala v rozporu s OZV č. 4/2011, ve znění pozdějších vyhlášek. Rozhodnutí ministra odkázalo na podrobné objasnění legitimního očekávání a ústavnosti a zákonnosti v rozhodnutí ministerstva v návaznosti na argumentaci žalobce v rozkladu v situaci, kdy žalovaný využívá možnosti zrušení pravomocného rozhodnutí o povolení podle ust. § 43 zákona o loteriích. Odůvodnění rozhodnutí ministra rovněž odkazuje na nálezy Pl. ÚS 6/13, v jehož ohledu se jeví jako zcela irelevantní argumenty žalobce stran zmařených investic či existenčních problémů jeho společnosti a zaměstnanců. Rozhodnutí ministra navíc připomnělo vydání další OZV č. 3/2015, podle níž lze provozovat sázkové hry pouze na jabloneckých adresách Pražská 1192/13, Lidická 405/3 a Rýnovická 3760/6, nikoli však na jablonecké adrese Chelčického 218/6.

II. Žalobní body a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

(6) Žalobce navrhuje, aby městský soud zrušil jak rozhodnutí ministra, tak i rozhodnutí ministerstva (dále jsou obě rozhodnutí uváděna též jako „*napadená rozhodnutí*“). Námitky proti oběma napadeným rozhodnutím shrnul žalobce do následujících žalobních bodů:

(7) *Zaprvé.* Žalobce předně namítá, že napadená rozhodnutí znamenají nepřipustnou retroaktivitu ust. § 43 a § 50 zákona o loteriích. Má za to, že jde o pravou, tedy nepřipustnou retroaktivitu, která je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Žalovaný podle něho aplikuje právní předpis (OZV č. 4/2011), který byl vydán poté, kdy předmětná rozhodnutí o povolení nabyla právní moci. Takovou aplikaci žalovaný způsobuje podle žalobce nepřipustnou retroaktivitu OZV č. 4/2011.

(8) *Zadruhé.* OZV č. 4/2011 byla přijata na základě ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. nedodržela Česká republika podle žalobce notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, a proto je tato právní úprava podle žalobce nepoužitelná a nevynutitelná.

(9) *Zatřetí.* Co se týče OZV č. 4/2011, podle žalobce znemožňuje závaznost předmětné vyhlášky č. 4/2011 skutečnost, že tato vyhláška je v kolizi s právním pořádkem České republiky. Zastupitelstvo Jablonce nad Nisou pak přijalo podle žalobce takovou obecně závaznou vyhlášku, která neměří všem adresátům stejným metrem. OZV č. 4/2011 nedopadá na loterie nebo jiné podobné hry provozované prostřednictvím sítě internet. Tím se stává diskriminační.

(10) *Začtvrté.* Žalobce dále odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14 ve věci *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a dalších společností proti Maďarsku* (dále jen „*věc Berlington Hungary*“), ve kterém se SDEU zabýval předběžnými otázkami položenými maďarským soudem ve vztahu ke dvěma novelám maďarského zákona o hazardních hrách a posuzoval mj. i otázku rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady provozovatelům včetně souladu s Listinou základních práv Evropské unie.

(11) Žalobce uvádí, že SDEU výslovně stanovil, že zásady právní jistoty a legitimního očekávání vyžadují, aby právní úprava byla jasná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud mohou vyvolat důsledky nepříznivé pro jednotlivce a podniky (bod 77 rozsudku). Namítá, že i Evropský soud pro lidská práva judikoval, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující výkon podnikatelské činnosti, musí stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež umožní přizpůsobit se danému stavu. Česká právní úprava takové období podle žalobce nestanoví. Žalobce vyslovuje kritiku, že obce při regulaci provozování technických herních zařízení či kasin postupují v drtivé většině netransparentně a nesystematicky. Žalobce upozorňuje, že právě vnitrostátní soudy jsou podle závěrů SDEU oprávněny posoudit soulad stávající národní právní úpravy s prameny unijního práva a zajistit plnou účinnost unijního práva. V případě tuzemské právní úpravy jde podle žalobce o retroaktivní působnost § 43 odst. 1 zákona o loteriích a neohrazenou pravomoc obcí přijímat obecně závazné vyhlášky regulující technická herní zařízení.

(12) Zároveň žalobce uplatnil již v žalobě přiznání odkladného účinku žalobě, tomuto návrhu však městský soud nevyhověl.

(13) Žalovaný navrhl ve vyjádření k žalobě její zamítnutí. K argumentům uvedeným v žalobě uvedl:

(14) K zahájení správního řízení o zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her přistoupil žalovaný z moci úřední na základě ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a to z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu citovaného ustanovení, tedy z důvodu jejich rozporu s jabloneckou OZV č. 4/2011. Ve vztahu k aplikaci OZV č. 4/2011 na povolení, jež nabyla právní moci před účinností této vyhlášky, poukázal na znění citovaného ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, které předvídá zrušení povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možno loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Aplikace OZV č. 4/2011 na dříve vydaná povolení je nejen postupem, který plně odpovídá zákonu, ale v návaznosti na závěry Ústavního soudu i postupem, který je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

(15) Žalovaný poukázal na skutečnost, že Ústavní soud již v nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále jen „*nález Pl. ÚS 56/10*“) judikoval, že pokud by žalovaný narušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

(16) K argumentaci žalobce o porušení notifikačního procesu žalovaný uvádí, že zákon č. 300/2011 Sb. (konkrétně novela ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích představující rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her) byl podroben notifikační proceduře podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES (v platném znění) a že v jejím rámci nebyly uplatněny žádné připomínky. Žalovaný připomíná rozlišování ustanovení mající technickou povahu od ustanovení jiných s tím, že i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice. Právě ustanovení o regulační pravomoci obcí není technickým ustanovením v pravém slova smyslu.

(17) Žalovaný dále připomíná, že ke zrušení povolení by došlo i bez citovaného zákona č. 300/2011 Sb., neboť již před jeho přijetím byla obcím dána pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje, pod něž se v návaznosti na interpretaci nálezu Pl. ÚS 29/10 zařazovaly i IVT, popř. jiná technická herní zařízení. Žalovaný přitom zdůraznil, že česká právní úprava zná institut kontroly obecně závazných vyhlášek, avšak pravomoc obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her včetně IVT je podle Ústavního soudu otákou místního pořádku a spadá do samostatné působnosti obcí.

(18) Ke zrušení rozhodnutí o povolení pro rozpor s OZV č. 4/2011 došlo v době po vydání nálezu Pl. ÚS 6/13. Zrušením povolení došlo podle žalovaného k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu.

(19) Žalovaný zdůrazňuje, že ve smyslu nálezu Pl. ÚS 6/13 nelze u provozovatelů IVT hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé IVT si totiž podle žalovaného mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena změnou právních předpisů včetně předpisů podzákoných.

(20) Žalovaný rovněž připomněl, že podle rozsudku SDEU C-201/08 ve věci Plantanol se hospodářský subjekt nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu.

(21) Žalovaný se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že právní úprava loterií a jiných podobných her aplikovaná žalovaným omezuje provozování loterií nepřiměřeně a představuje omezení volného pohybu služeb. Česká právní úprava je podle žalovaného zcela odlišná od věci Berlington Hungary.

(22) V této souvislosti žalovaný poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále již „NSS“) ze dne 22. 7. 2015 č. j. 10 As 62/2015-170 a ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32, které se podrobně vyjadřují ke vztahu práva provozovatelů loterií a jiných podobných her na podnikání k legitimnímu očekávání a které mj. uvádějí, že *stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny ... předmětem přísných zákonných restrikcí ..., že věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení a že tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

(23) K tvrzení, že vnitrostátní soud je povinen odmítnout aplikaci ustanovení národního práva, které je v rozporu s unijním, žalovaný uvádí, že o tom rozhoduje vnitrostátní soudce, avšak žádné takové rozhodnutí českého soudu o neaplikování zákona o loteriích nebylo dosud vydáno.

(24) Závěrem žalovaný odkazuje na rozhodovací praxi správních soudů, která potvrdila postup žalovaného ministerstva v obdobných správních řízeních o rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her pro rozpor s obecně závaznými vyhláškami obcí.

(25) Osoba zúčastněná na řízení (statutární město Jablonec nad Nisou) poskytla městskému soudu informace o důvodech přijetí zmíněné vyhlášky, která upravuje nejen regulaci provozování loterií a jiných podobných her formou zákazu provozování *a) výherních hracích přístrojů specifikovaných v ust. § 2 písm. e) zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012, b) sázkových her specifikovaných v ust. § 2 písm. i), l), n) a písm. m) bod 2 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012, a c) loterií a jiných podobných her specifikovaných v ust. § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012, ale i související přechodné ustanovení pro dobu do 31. 12. 2014.*

(26) Z důvodové zprávy k návrhu OZV č. 4/2011, o úpravě provozování loterií a jiných podobných her na území města Jablonec nad Nisou, projednávané Zastupitelstvem města Jablonce nad Nisou dne 15. 12. 2011, se mj. připomíná, že *gamblerství je považováno za patologickou psychickou závislost na lákavé představě rychlého zisku peněz nebo jiné hmotné výhry, že pravidla her jsou přitom nastavena z dlouhodobého hlediska pro hráče nevýhodně a že gamblerství bývá spojeno s jinými druhy závislosti, například na drogách.* Důvodová zpráva se dále zmiňuje o tom, že *závislé osoby následně páchají trestné činy a z výtěžku své trestné činnosti uspokojují své potřeby vyvolané závislostí na hře.* Ze zprávy projednávané zastupitelstvem se regulací hazardu snažilo *omezit škodlivý vliv tohoto jevu na občany města.* Důvodová zpráva města se odvolává na to, že do sporu týkajícího se provozování hazardních her se vložil i Ústavní soud svými nálezy (mj. nález Pl. ÚS 56/10 či nález Pl. ÚS 29/10), kterými *meritum sporu redukoval na stanovení míry omezení práva na svobodné podnikání právem na samosprávu obcí a právem na ochranu veřejného pořádku.*

(27) Důvodová zpráva k návrhu projednávanému zastupitelstvem města dne 15. 12. 2011 rovněž zdůraznila, že město zastávalo vždy postoj znamenající regulaci hazardu, což dokládá již vyhláška přijatá zastupitelstvem města dne 26. 6. 1997, a že současné vedení města (roz. v roce 2011) na tento historický postoj města k hazardu jen navázalo.

(28) Důvodová zpráva rovněž zdůrazňuje úpravu přechodného období tří let, v nichž bylo možné postupovat podle dosavadních pravidel regulace hazardu, s tím, že přechodné období bylo zvoleno v souladu s lhůtou danou novelou zákona o loteriích (roz. zákonem č. 300/2011 Sb.), a to *zejména s odkazem na zachování právní jistoty a legitimního očekávání pro ty podnikatele, kteří v rámci provozování míst, kde jsou provozovány hazardní hry, investovali své finanční prostředky v očekávání, že je zhodnotí.*

III. Soudní přezkum

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

(29) Městský soud posoudil žalobu a věc rozhodl bez jednání, neboť oba účastníci (žalobce i žalovaný) s takovým postupem k výzvě soudu s ohledem na aktuální epidemiologickou situaci konkludentně souhlasili [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

(30) Napadená rozhodnutí přezkoumal městský soud v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkumu vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

(31) Městský soud posoudil v přezkumném řízení žalobu a napadené rozhodnutí ministra včetně prvostupňového rozhodnutí ministerstva. Žalobu neshledal důvodnou.

(32) Městský soud se ztotožňuje s argumenty, které žalovaný (resp. ministr žalovaného ministerstva) vyjádřil v napadených rozhodnutích a ve vysvětlujícím vyjádření k podané žalobě. Shoduje se se žalovaným jak v jeho skutkových zjištěních, tak i v právním posouzení důsledků toho, že řada obcí včetně osoby zúčastněné na řízení (Jablonce nad Nisou) využila v rámci své Ústavou dané samostatné působnosti oprávnění regulovat svými obecně závaznými vyhláškami tzv. hazard, který není společností ani dotčenými obcemi vnímán pozitivně, a to v návaznosti na jednoznačné závěry Ústavního soudu potvrzujícími takovou místní normotvorbu i postup obcí s tím, že je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Na tyto závěry Ústavního soudu navázala i rozhodovací praxe NSS a krajských soudů jako soudů správních.

(33) Závěry, k nimž správní orgány dospěly, nejsou v rozporu se zjištěnými skutečnostmi a rozhodnutí ministra se rovněž řádně vypořádalo s rozkladovými námitkami (založenými ve správním spise), které se v zásadě obsahově překrývají s pozdějšími námitkami žalobními.

(34) Důkazy navrhané v žalobě nebyly provedeny, resp. dokazování nebylo ve vztahu ke správnímu řízení doplňováno ani opakováno, neboť rozhodující dokumenty byly městskému soudu k dispozici v rámci správního spisu vyžádaného od žalovaného podle ust. § 74 odst. 1 s. ř. s. včetně vyjádření dotčeného města.

(35) Městský soud přistupuje k odůvodnění rozsudku s přihlédnutím k tomu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument uplatněný v návrhu a odpovídat na každou jednotlivou dílčí otázku, ale na celkové právní problémy, které žaloba konkrétně nastíní a s kterými se městský soud vypořádá. Nestačí proto pouhý odkaz na jiná podání a jiné dokumenty, aniž by žalobce v žalobě uvedl konkrétní argumenty, které z nich přebírá. Odpověď na základní námitky v sobě může proto v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013 č. j. 7 As 182/2012-58 a ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66).

(36) Námitky žalobce městský soud shrnul do čtyř žalobních bodů, resp. do čtyř částečně se překrývajících oblastí žalobních námitek. Jak je městskému soudu známo z jeho

vlastní rozhodovací činnosti, k obdobným odnětím povolení k podnikání v loteriích a jiných podobných hrách došlo i v řadě jiných případů nejen téhož žalobce, ale i jiných obchodních společností. Městský soud proto považuje za nutné připomenout, že v tomto přezkumu reaguje – jsa vázán mezemi uplatněných žalobních bodů – výlučně na námitky formulované žalobcem v této žalobě, přestože v jiných žalovaných kauzách byly namítány i jiné hmotně právní či procesně právní otázky postupu a rozhodování žalovaného.

(37) Podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, 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.

(38) Podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.

(39) Podle přechodného ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ve znění účinném před 1. 1. 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje do 31. 12. 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. 12. 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ust. § 50 odst. 5 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012.

(40) Nálezem Pl. ÚS 6/13 bylo zrušeno dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (pod č. 112/2013 Sb.) ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. Ústavní soud v něm připomněl, že možnost přezkumu přechodných ustanovení připustil Ústavní soud již v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 21/96 či Pl. ÚS 33/01. Klíčovou otázkou věcného souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem zde pro Ústavní soud bylo, zda tato zákonná norma, jež ve spojení s postupem Ministerstva financí (žalovaného) dočasně omezuje možnost obcí regulovat provoz IVT prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, protiústavně zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu a zda zásah do práva obcí na samosprávu vyvolaný napadeným zákonným ustanovením je souladný s principem proporcionality. V tomto kontextu se Ústavní soud zaměřil prvotně na otázku, zda dočasné omezení možnosti obcí regulovat provoz IVT sleduje legitimní cíl. Dospěl k závěru, že u provozovatelů IVT nelze hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé IVT – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního

soudu (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96), v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Ústavní soud pak konstatoval, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů IVT, že správní praxe Ministerstva financí spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.

(41) Nález Pl. ÚS 29/10 připomněl, že zákon o loteriích zmocňuje v ust. § 50 odst. 4 obec k vydání obecně závazné vyhlášky, jíž může obec stanovit, že výherní hrací přístroje (dále též "VHP") mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování VHP zakázáno. Čl. I obecně závazné vyhlášky města Chrástavy, jejíž zrušení navrhlo u Ústavního soudu Ministerstvo vnitra, proklamuje, že interaktivní videoloterijní systémy (IVT) spadají podle definice zákona o loteriích mezi výherní hrací přístroje, a proto se na ně v plném rozsahu vztahuje předmětná vyhláška. Ústavní soud uvedl, že z hlediska tzv. testu čtyř kroků (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04) obec svou pravomoc a působnost nezneužila a že v případě ILV (resp. IVT), které plní prakticky zcela stejnou funkci jako VHP, o zneužití nelze hovořit. Obec zde využila svého legitimního oprávnění k regulaci činností, které fakticky ohrožují nebo mohou ohrožovat veřejný pořádek v obci více než provozování výherních hracích přístrojů. V tomto smyslu byl podle Ústavního soudu rovněž splněn požadavek rozumnosti dané úpravy. Ústavní soud dospěl k závěru, že charakter interaktivních videoloterijních systémů neumožňuje jejich podřazení pod úzkou definici VHP, neboť videoloterijní terminály jakožto koncové herní stanice, které jsou součástí širšího a složitějšího systému, jehož jádro je umístěno centrálně, postrádají vlastnost kompaktnosti, kterou vyžaduje definice obsažená v ust. § 17 odst. 1 zákona o loteriích, avšak že nic nebrání tomu, aby byly podřazeny pod širší definici podle ust. § 2 písm. e) zákona o loteriích, neboť nepochybně se jedná o zařízení podobná VHP a sloužící témuž účelu. Podle Ústavního soudu je proto přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou vydanou podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s ust. § 2 písm. e) téhož zákona umístění i ILV (v terminologii tohoto rozsudku IVT) na svém území, popř. dalších přístrojů podobných VHP, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích. ÚS tedy shledal, že regulace umístění ILV (tedy IVT) spadá do normotvorné působnosti obcí, a to podle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i ust. § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

(42) Závěrem nálezu Pl. ÚS 29/10 ÚS zdůraznil, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

(43) Rovněž ve věci nálezu Pl. ÚS 56/10, kterým byl zamítnut návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky (zde Františkových Lázní), týkající se zabezpečení veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, se jednalo o situaci, kdy město reagovalo na bezpečnostní situaci v hernách a jejich bezprostředním okolí v návaznosti na zprávu Policie České republiky a kdy dosavadní vyhláška o provozování VHP na území města se ukázala neúčinnou v důsledku toho, že po jejím přijetí doposud regulované VHP nahradily tzv.

videoloterijní terminály (neboli IVT), které sice nejsou VHP, ale jejich smysl je stejný a jejich „společenská nebezpečnost“ je navíc vyšší než u VHP. Rovněž v tomto případě ÚS zvolil podle své ustálené judikatury k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. test čtyř kroků (nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04). ÚS v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu). ÚS zde především odkázal na své závěry již dříve vyřčené v nálezu Pl. ÚS 29/10. Pokud jde o předmět regulace posuzované obecně závazné vyhlášky, ÚS zdůraznil, že je notorií, 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, a že svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví Ústavnímu soudu jako cíl legitimní. ÚS proto svůj právní rozbor uzavřel slovy, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. V daném případě, který je podobný právě projednávané věci, Ústavní soud uvedl, že nelze odhlížet od toho, že město Františkovy Lázně je městem lázeňským, což zastupitelstvo města zřejmě motivovalo k tomu, aby provozování videoloterijních terminálů (resp. IVT) vyhláškou takto zásadně omezilo a vytěsnilo toliko do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny. Ani v tomto směru proto Ústavní soud nezjistil jednání ultra vires či zneužití působnosti. Ústavní soud i zde připomněl, že – jak již uvedl ve výše citovaném nálezu Pl. ÚS 29/10 – 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 ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích. 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 podle Ústavního soudu ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.

(44) Městský soud v projednávané věci vychází z uvedené, dnes již konstantní judikatury Ústavního soudu, která je závazná pro všechny orgány i osoby, tedy i pro soudy (čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR) a která je na právě projednávaný případ Jablonce nad Nisou zcela aplikovatelná a příhodná.

(45) Městský soud rovněž vychází z rozsudku ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 As 297/2015-77, v němž NSS dospěl ve věci skutkově i právně obdobné věci, která je právě předmětem tohoto soudního přezkumu, k závěru, že

- právo Evropské unie na posuzovanou věc není aplikovatelné;

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

- stěžovatel (žalobce) není osobou využívající v daném případě svobody pohybu osob, zboží a služeb;
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb, výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her; předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení zákona o loteriích nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva;
- soudy v této věci neaplikují vnitrostátní úpravu navázanou jakkoli na právo Evropské unie, stejně tak předmětem nynější věci vůbec není zájem cizozemských provozovatelů vstoupit na český herní trh. Předmět nynější věci je zrušení dříve vydaného povolení k provozu výherních hracích přístrojů stěžovatele jako české obchodní společnosti, kterým došlo ke zkrácení původní doby platnosti povolení k provozování loterií;
- stěžovatel si musel být vědom existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbaven. Nemohlo mu tedy vzniknout legitimní očekávání (NSS rovněž odkazuje na nález Pl. ÚS 56/10).

(46) NSS usnesením ze dne 21. 3. 2019 č. j. 5 As 177/2016-61 předložil SDEU předběžné otázky, jejichž jádrem je pochybnost, zda se použije čl. 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu Evropské unie. Pokud ano, pak položená otázka se zaměřuje na zjištění, zda postačuje pro aplikovatelnost článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie pouhé tvrzení možnosti výskytu zákazníků z jiného členského státu, anebo je poskytovatel služby povinen dokázat reálné poskytování služeb zákazníkům pocházejících z jiných členských států. Ke dni přezkumu městským soudem není známo, že by SDEU rozhodl o uvedených otázkách. Městský soud vychází ze zásadní judikatury ÚS a NSS má za to, že zmíněná souladná rozhodnutí jsou v této procesní situaci, která již není vhodná pro další odklad, rozhodující pro posouzení zákonnosti napadených rozhodnutí (rozhodnutí ministra a rozhodnutí ministerstva).

(47) Napadená rozhodnutí (rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva) jsou vzájemně souladně propojená skutkově i právně. Městský soud proto považuje za věcně i právně správná, neboť vycházejí ze spolehlivé a podrobně zjištěného skutkového stavu a obsahují podrobné a vyčerpávající právní posouzení, s nímž se městský soud ztotožňuje.

(48) K *prvnímu žalobnímu bodu*, který obsahuje námitku, že napadená rozhodnutí potvrzují nepřipustnou retroaktivitu předmětné, zde jablonecké OZV č. 4/2011, která je podle žalobce v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty.

(49) Předně je třeba připomenout, že mnohokrát bylo vyřčeno Ústavním soudem, NSS, správními soudy a příslušnými správními orgány, že – mimo jiné –

- za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů IVT, že správní praxe Ministerstva financí spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat;
- nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávních celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání;
- u provozovatelů IVT nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí;
- provozovatelé loterií a jiných podobných her si musí být vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni (zde konkrétně nález Pl. ÚS 29/10).

(50) Otázkami legitimního očekávání a právní jistoty při podnikání v oblasti tzv. hazardu se zabývaly správní orgány ve zcela dostatečné míře, srozumitelně a přesvědčivě jak v rozhodnutí ministra (str. 2-3), tak i v rozhodnutí ministerstva (str. 3).

(51) Problematikou zásahu do právních jistot a legitimního očekávání se značně podrobně, co se týče regulace hazardu a práva obcí na samosprávu, zabýval zejména rozsudek ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32, v němž NSS mj. konstatoval, že *stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí, a že věděla, že jakákoli změna vnějších okolností, jakkoli nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení*. NSS rovněž doplnil, že *tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru*.

(52) K obecně formulované námitce žalobce ohledně nerespektování jeho legitimního očekávání a právní jistoty poukazuje městský soud i na (již výše citovaný) závěr Ústavního soudu obsažený v nálezu Pl. ÚS 6/13, podle něhož *nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek)*.

(53) Městský soud nemá důvodu se odchýlit od skutkových i právních hodnocení zaujatých Ústavním soudem i NSS, a proto zmíněné námitky uzavírá jako nedůvodné. Nemá ani důvodu se odchýlit od vlastní judikatorní praxe této právní otázky. Pokud jde o

namítaný rozpor s principem legitimního očekávání, dobré víry a ochrany nabytých práv a principem právní jistoty, městský soud vychází z judikovaných právních závěrů, totiž že podnikatel v oblasti hazardu si musí, resp. musel být vědom existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Z uvedeného lze dovodit, že povolení k provozování loterie či jiné hazardní hry může být v průběhu doby i odňato, pokud během platnosti povolení nastanou takové okolnosti, které provoz herních zařízení vylučují. Provozovatel podnikání v oblasti hazardu se tedy nemůže odvolávat na princip právní jistoty, podle kterého by jednou udělené povolení nemohlo být již nikdy zrušeno. Naopak zákon v souladu s právní jistotou předvídá, že povolení může být za určitých, předem stanovených zákonných důvodů zrušeno. Není proto důvodu se odchýlit od interpretace pojmu „legitimního očekávání“ v bodě 35 rozsudku č.j. 6 As 285/2014, kde NSS mj. podrobně rozebírá připomíná, že zásadní pro posouzení toho, že očekávání bylo skutečně legitimní, je to, zda vzhledem k okolnostem, stavu právní úpravy a obsahu vydaných rozhodnutí mohla (žalobkyně) důvodně a oprávněně předpokládat, že k očekávanému zvětšení jejího majetku prostřednictvím podnikání v oboru loterií a jiných podobných her v dané provozovně vsutku dojde. Nedůvodnost námitky žalobce lze uzavřít tím, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude regulováno, a nemohla tak být narušena ani jeho právní jistota.

(54) Namítá-li žalobce nepřipustnou retroaktivitu obecně závazné vyhlášky obcí, jakož i odňatých povolení, pak lze rovněž odkázat na právní rozbor v bodech [36] a [37] výše uvedeného rozsudku, kdy je podle NSS (s odkazem např. na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10) *nutno odmítnout i případnou námitku, že zrušení předmětných povolení se ocitlo v rozporu s principiálním zákazem retroaktivity práva, s tím, že přímá retroaktivita zjevně vůbec není ve hře, stěžovatelka ani netvrdí, že by povolení byla zrušena se zpětnými účinky; po celou dobu platnosti povolení až do jejich zrušení v uvedené provozovně nerušeně podnikala, inkasovala vklady (sázky), vyplácela výhry a ponechávala si takto generovaný zisk. Pokud jde o retroaktivitu nepřímou, konstatuje NSS, ta by mohla být spatřována v důsledku, jenž pro další trvání předmětných povolení mělo přijetí obecně závazné vyhlášky statutárního města jak však konstatoval Ústavní soud, zákaz retroaktivity (vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy) „se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepřavé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný.“ NSS připomíná, že podle Ústavního soudu je „nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování ‚zklamané‘ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).“*

(55) Aplikováno na nyní posuzované věci, je podle NSS zřejmé, že o nepřipustnou nepravou retroaktivitu jít nemůže. Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

(56) Pokud jde o namítanou nepřípustnou retroaktivitu, lze opět odkázat i na výše připomenutý rozsudek NSS č.j. 6 As 285/2014-32, podle něhož v případě rušení udělených povolení k provozování loterií nemohlo jít o nepřípustnou nepravou retroaktivitu práva a z něhož vyplývá, že ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musel provozovatel loterie či jiné podobné hry přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze podle NSS přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu nálezové judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ve vztahu k žalobci se pak námitkou retroaktivity zabýval i Ústavní soud ve věci sp. zn. II. ÚS 3405/17, aniž by jakkoli zpochybnil závěry, k nimž v soudním řízení správním došly městský soud a NSS.

(57) Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích bylo součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musel žalobce přinejmenším teoreticky počítat. Nelze přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu nálezové judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

(58) V projednávaném případě nelze přehlédnout, naopak je třeba zdůraznit, že jablonecká OZV č. 4/2011 při regulaci provozování loterií a jiných podobných her hazardu zákazem provozování výherních hracích přístrojů specifikovaných v ust. § 2 písm. e) zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012, sázkových her specifikovaných v ust. § 2 písm. i), l), n) a písm. m) bod 2 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012, a loterií a jiných podobných her specifikovaných v ust. § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012, pamatovala na výrazné související přechodné období do 31. 12. 2014, a to – jak zdůraznila důvodová zpráva k návrhu vyhlášky v bodě E. zejména pro zachování právní jistoty a legitimního očekávání pro ty podnikatele, kteří v rámci provozování míst, kde jsou provozovány hazardní hry, investovali své finanční prostředky v očekávání, že je zhodnotí.

(59) Ani námitku o nepřípustné retroaktivitě neshledal městský soud důvodnou.

(60) K zásadě ochrany legitimního očekávání je třeba ještě připomenout, že podle judikatury SDEU (bod 80 rozsudku ve věci *Berlington Hungary*) je výhradně věcí vnitrostátního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání. Hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany s ohledem na zásadu legitimního očekávání v případě, že je, anebo má být s to předvídat opatření, která se mohou dotknout jeho zájmů. Právní úprava daná zejména ustanovením § 43 zákona o loteriích je pro hospodářské subjekty předem známá a zcela předvídatelná. Městský soud proto odkazuje na závěr Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 29/10, podle něhož provozovatelé IVT si musí (resp. museli) být vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

(61) K *druhému žalobnímu bodu*, v jehož rámci žalobce namítá nedodržení notifikační procedury při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., nezbyvá opět než poukázat na řešení této problematiky interpretací, jak je podrobně vysvětlil NSS v rozsudku ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 As 297/2015-77, v části II.C. odůvodnění, nebo v rozsudku ze dne 22. 7. 2015 č. j. 10 As 62/2015-170, v části II.B. odůvodnění. Tyto rozsudky se již před časem vypořádali jak s otázkou tvrzeného nedodržení notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., tak i s otázkou, kterou však žalobce výslovně v tomto řízení nezpochybnil, proč notifikaci nepodléhají obecně závazné vyhlášky obcí a měst.

(62) NSS zdůraznil, že podle SDEU je možné, že *úprava hazardních her, jejímž důsledkem může být omezení, nebo dokonce postupné znemožnění provozování her na výherních hracích přístrojích, představuje technický předpis ve smyslu směrnice, který je třeba notifikovat. Klíčové přitom je posouzení, zda ustanovení předpisu představují podmínky, které mohou významně ovlivnit povahu dotčeného výrobku nebo jeho uvádění na trh* (rozsudek SDEU ze dne 19. 7. 2012, Fortuna a další, C-213/11, bod 40).

(63) Průběh notifikačního procesu přiblížil podrobně žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, z něhož je třeba zdůraznit informaci, že *vládou schválený návrh* (roz. návrh budoucího zákona č. 300/2011 Sb.) *představoval novelu loterního zákona v jediném bodě, a to rozšíření pravomoci obcí v oblasti úterí a jiných podobných her a že k tomuto neměla Evropská komise ani jiný členský stát připomínky, takže notifikační proces byl uzavřen. Žalovaný zdůrazňuje, že ne každé ustanovení* (roz. zákona o loteriích) *má technickou povahu, takže není možné přistoupit na premisu, že takováto ustanovení podléhají povinnosti notifikační procedury*. Průběhem notifikačního procesu a jeho vysvětlením se dostatečně zabývala rovněž důvodová zpráva k návrhu zákona č. 300/2011 Sb. (předkládaná právní úprava byla oznámena Evropské komisi v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a rady 98/34/ES a proti návrhu nebyly na evropské úrovni uplatněny žádné připomínky).

(64) Městský soud námitku nedodržení notifikačního procesu uzavírá jako nedůvodnou, přičemž nemá nad rámec vysvětlení ze strany NSS i žalovaného, co by k problematice notifikace nového dodalo. Nemá proto důvodu mít pochybnosti o tom, že notifikační proces týkající se zmíněné novely zákona o loteriích proběhl řádně a bez námitek.

(65) Navíc i v právě posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. právně relevantní, neboť i v případě, kdyby nebyl tento zákon vynutitelný, obstála by jablonecká OZV č. 4/2011 s ohledem na ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a v zákoně o loteriích nemá podstatný význam.

(66) Ani *třetí žalobní bod*, v němž žalobce obecně, bez bližšího rozboru namítá, že OZV č. 4/2011 je v kolizi s právním řádem České republiky a že zastupitelstvo Jablonce nad Nisou přijalo takovou obecně závaznou vyhlášku, která neměří všem adresátům stejným metrem, a tedy se tím stává diskriminační, neshledal městský soud důvodným.

(67) Předmětnou jabloneckou vyhlášku (OZV č. 4/2011), kterou město naplnilo své ústavní právo na samosprávu a regulaci či omezení negativních společenských jevů, navíc v návaznosti na nálezovou judikaturu Ústavního soudu v otázce ústavního oprávnění obcí

v oblasti samosprávy, městský soud neshledal diskriminační, neboť podmínky pro provoz loterií a jiných podobných her byly předmětnou vyhláškou stanoveny na území města ve vztahu ke všem subjektům stejně a sledovaly přitom legitimní, Ústavou garantovaný cíl, jímž je omezení patologických následků provozování vybraného hazardu. To již samo sebou vylučuje úvahy o jakékoli diskriminaci. Městský soud si vyžádal od města Jablonce nad Nisou vyjádření a podklady, z nichž město vycházelo při schvalování OZV č. 4/2011. V neposlední řadě proto připomíná důvodovou zprávu k návrhu OZV č. 4/2011, o úpravě provozování loterií a jiných podobných her na území města Jablonce nad Nisou, předloženou k projednání Zastupitelstvem města Jablonce nad Nisou dne 15. 12. 2011, v níž – jak již bylo výše zmíněno – se město důkladně a zcela dostatečně zabývalo negativními sociálními jevy, které jsou spojeny s provozováním hazardu, když uvedlo, že v případě gamblerství se jedná o *patologickou psychickou závislost na lákavé představě rychlého zisku peněz nebo jiné hmotné výhry* a že *závislé osoby následně páchají trestné činy a z výtěžku své trestné činnosti uspokojují své potřeby vyvolané závislostí na hře*.

(68) Městský soud uzavírá námitku tohoto žalobního bodu konstatováním, že v uvedeném legitimním počinání obce či města nespátřuje žádný náznak diskriminace. Rovněž kolizi s ústavním pořádkem České republiky a celým jejím právním řádem vylučuje povaha a smysl přijaté místní právní regulace a zmíněné nálezy Ústavního soudu, který potvrdil ústavnost postupu obcí včetně osoby zúčastněné na řízení (Jablonce nad Nisou) při regulaci hazardu.

(69) Lze proto shrnout, že přezkumem OZV č. 4/2011 a postupem města při jejím schvalování obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) zákona o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá ze stanoviska města Jablonce nad Nisou, které vyjádřilo zájem na ochraně občanů města před patologickými jevy zjevně spojenými s provozováním hracích přístrojů, což městský soud vnímá jako skutečnost všeobecně známou. Možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla navíc mnohokrát aprobována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát.

(70) Okazuje-li žalobce ve *čtvrtém žalobním bodě* na rozsudek SDEU ve věci *Berlington Hungary*, je nutno zdůraznit, že česká právní úprava je zcela odlišná od maďarské úpravy, která byla předmětem přezkumu ze strany SDEU. Městský soud se touto námitkou zabýval již výše zejména z pohledu zásady legitimního očekávání a právní jistoty. Rušení vydaných povolení podle tuzemských právních předpisů však představuje odlišný režim, než tomu bylo v případě maďarské kauzy přezkoumávané SDEU. V posuzovaném případě nedochází k rušení loterií a jiných podobných her ze zákona okamžitě nebo ze dne na den. Žalovaný přistupuje k rušení povolení vydaných k provozování sázkových her na základě obecně závazných vyhlášek obcí, a to po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Obec Jako v tomto případě dokonce akceptovala přiznáním přechodného období přístup vedoucí k tomu, aby se provozovatel loterie či jiné podobné hry mohl přizpůsobit nové situaci, přestože zákonná právní úprava včetně ust. § 43 zákona o loteriích byla pro hospodářské subjekty předem známá a zcela předvídatelná. Podle judikatury SDEU je pak výhradně na posouzení vnitrostátního soudu, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání. Hospodářský subjekt se podle žalovaného nemůže

dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat opatření, které se může dotknout jeho zájmu.

(71) Městský soud v obecné rovině souhlasí se žalobcem, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost aplikovat přednostně právo unijní. Tato povinnost však nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Podle městského soudu právě projednávaný případ do takového rámce nespadá. V aplikačním rámci unijního práva se věc nachází v situaci, ve které je doložen unijní prvek, především pak v případech, kdy dochází k vnitrostátní aplikaci unijního předpisu, kdy vnitrostátní orgán provádí unijní závazek anebo kdy se vnitrostátní orgán dostane do konfliktu s unijním závazkem. Jelikož regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise, nemůže právě řešený případ spadat pod prvně uvedenou situaci. V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku ani žádný jiný unijní závazek, který by musela provádět. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl unijní právo.

(72) Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v právě projednávaném případě nenastala. Soud v obecné rovině připouští, že základní zásady práva Evropské unie budou použitelné i na oblasti, které právo Evropské unie neupravuje, a to především v případě volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Avšak dané ustanovení může být aktivováno pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobce neplatí. Žalobce totiž není osobou, která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Žalobce v podané žalobě ani nespecifikoval, jakým konkrétním způsobem by měly být zásady práva Evropské unie porušeny, přičemž existence jakéhokoli přeshraničního prvku nevyplývá ani z předloženého správního spisu. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Lze proto odkázat na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2015 č. j. 10 As 62/2015-170, v němž NSS v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situaci podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů.

(73) Ani čtvrtý žalobní bod tak městský soud neshledal důvodným.

IV. Závěrečné rozhodnutí a posouzení nákladů řízení

(74) Příslušné orgány státní správy prvního i druhého stupně, jakož i osoba zúčastněná na řízení jako územní samosprávný celek postupovaly v právě přezkoumané správní věci striktně v mezích stanovených Ústavou a zákony České republiky a v souladu s nimi, předmět sporu interpretovaly v intencích příslušných nálezů Ústavního soudu a rozsudků NSS, takže podle mínění městského soudu nepochybily ani po stránce skutkové, ani po stránce právní.

(75) Z výše uvedených důvodů městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.

(76) Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl v řízení procesně úspěšný a že žalovanému nevznikly podle obsahu soudního spisu žádné procesní náklady nad rámec jeho běžných

úředních činností, městský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, jak je uvedeno ve druhém výroku tohoto rozsudku.

(77) V projednávaném případě městský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti, které by měly finanční nákladovou povahu, a proto rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., jak je uvedeno ve třetím výroku tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník včetně osoby zúčastněné na řízení dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. listopadu 2020

JUDr. Jan Ryba v. r.
předseda senátu