



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové ve věci

žalobkyně: **SYNOT TIP, a.s.** IČO 26301091
sídlem Jaktáře 1475, 686 01 Uherské Hradiště

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Brno**
sídlem Dominikánské náměstí 1, 601 67 Brno

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 9. 2015, č. j. MF-67510/2014/34/2901-RK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 7. 12. 2015 u Městského soud v Praze, domáhala přezkumu rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 9. 2015, č. j. MF-67510/2014/34/2901-RK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ministr financí (dále též „žalovaný“) zamítl

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále též „správní orgán I. stupně“ nebo „ministerstvo“) ze dne 17. 9. 2014, č. j. MF-83781/2012/34-4 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyni podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“ nebo „loterní zákon“) zrušena ve výrocích prvostupňového rozhodnutí specifikovaná rozhodnutí o povolení provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adrese Kotlanova 2162/5, Brno, pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna (dále též „obec“) č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále též „loterijní vyhláška“ nebo „OZV“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v *prvním žalobním bodu* podané žaloby poukázala na procesní vady řízení. Konstatovala, že v řízení navrhla provedení důkazů, které by prokázaly narušování veřejného pořádku na adrese, pro kterou byla vydána loterijní povolení; žalovaný však navrhované důkazy neopatřil a ani neprovedl. Nesouhlasila s postupem žalovaného, který pouze v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že není důkazními návrhy vázán dle § 52 správního řádu, ačkoli v obdobných řízeních žalovaný ještě před vydáním meritorního rozhodnutí zaslal příslušnému provozovateli loterií a jiných podobných her sdělení k návrhu na provedení důkazů. V daném řízení žalovaný tímto způsobem nepostupoval, přistupoval k jednotlivým řízením nerovně, a porušil tak § 2 odst. 4 správního řádu.
3. Dále poukázala na to, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je třeba aplikovat spolu s § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení o zrušení loterijních povolení bylo možné zahájit pouze do jednoho roku od nabytí právní moci těchto povolení. Jelikož správní řízení bylo zahájeno dne 10. 8. 2012, tedy více než 4 roky od právní moci prvního z loterijních povolení, byla překročena roční lhůta pro zahájení přezkumného řízení i pro vydání rozhodnutí. Řízení tak bylo zahájeno v rozporu se zákonem, bylo vedeno nezákonně, tudíž jsou nezákonná i rozhodnutí žalovaného a ministerstva.
4. Ve *druhém žalobním bodu* žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, zejména princip právní jistoty, princip ochrany důvěry v právo, princip ochrany nabytých práv, princip legitimního očekávání, a tím i principy právního státu. Žalobkyně konstatovala, že obecně závazná vyhláška byla vydána na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb., jehož součástí bylo přechodné ustanovení čl. II odst. 4 (dále jen „přechodné ustanovení“). Z textu důvodové zprávy k přechodnému ustanovení dovozovala, že vláda přihlížela k existujícímu legitimnímu očekávání provozovatelů loterií a přechodné ustanovení navrhla tak, aby respektovalo celou dobu platnosti povolení vydaných před nabytím účinnosti navrhované novely. Žalobkyně rovněž poukázala na argumentaci žalovaného v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (*Klatovy*). S argumentací ve jmenovaném nálezu Ústavního soudu nesouhlasila a považovala ji za nezákonnou i protiústavní.
5. Žalobkyně poukázala na princip právní jistoty, princip dobré víry a principy předvídatelnosti práva a postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem. Rozsáhle popsala jejich obsah a odkázala na judikaturu Ústavního soudu, čl. 2 Smlouvy o Evropské unii a judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Poukázala i na princip presumpce správnosti správních aktů a princip ochrany práv nabytých v dobré víře. Na základě uvedených principů spoléhala na to, že stát dodrží podmínky loterijních povolení a bude

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

respektovat a chránit práva, která žalobkyně na základě těchto aktů v dobré víře nabyła. Stát však v daném případě loterijní povolení, konkrétně dobu jejich platnosti, nerespektoval a zrušil je.

6. Žalobkyně zdůraznila své legitimní očekávání, které vzniklo na základě loterijních povolení. Žalobkyně oprávněně a důvodně předpokládala, že po celou dobu platnosti loterijních povolení bude moci provozovat loterie a jiné podobné hry v nich uvedené, a bude tak oprávněna užívat svůj majetek určený k tomuto provozu za účelem jeho rozmnožení a dosažení zisku. V této souvislosti poukázala na čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, dále na čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie zakotvující svobodu podnikání a právo na vlastnictví. Žalobkyně tvrdila, že do jejího legitimního očekávání, svobody podnikání i práva na vlastnictví zasáhl stát jednak přijetím zákona č. 300/2011 Sb., jednak později i Ústavní soud, který zrušil přechodné ustanovení svým nálezem ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (*Klatovy*).
7. Namítala, že správní orgány porušily zásadu proporcionality a postupovaly v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (*Chrástava*). Správní orgány vycházely pouze z práva obcí na samosprávu, nezohlednily jiné ústavněprávní principy, neposuzovaly opodstatněnost zásahu do práva žalobkyně na ochranu vlastnického práva a práva podnikat a nehodnotily otázku minimalizace zásahů do práv žalobkyně. Dále dle žalobkyně žalovaný aplikoval obecně závaznou vyhlášku na loterijní povolení, která nabyła právní moci dříve, než byla loterijní vyhláška vydána, z čehož dovozovala, že se v dané věci jedná o nepřipustnou retroaktivitu a porušení principu právní jistoty. Žalobkyně považovala napadené rozhodnutí za nezákonné a protiústavní.
8. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně poukázala na to, že Ústavní soud se v nálezech ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (*Chrástava*); ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (*Františkovy Lázně*); a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (*Klatovy*) odchýlil od zavedeného výkladu zákona o loteriích, dlouhodobé správní praxe, od své dřívější judikatury (sp. zn. IV. ÚS 167/05, sp. zn. IV. ÚS 3207/07, IV. ÚS 610/06, sp. zn. IV. ÚS 150/2001 a sp. zn. I. ÚS 544/2006) a rovněž od judikatury Evropského soudu pro lidská práva i Soudního dvora Evropské unie týkající se legitimního očekávání. Shora jmenované nálezy označila za nekonzistentní a překvapivé. Žalobkyně byla toho názoru, že v dané situaci po ní nebylo možné spravedlivě požadovat, aby taková rozhodnutí předvídala, a proto ji nebylo možné zbavit jejího shora popsaného legitimního očekávání. Naopak považovala za nutné nabyté legitimní očekávání chránit tím, že platnost loterijních povolení bude dodržena.
9. Žalobkyně poukázala na to, že nepředvídatelné rozhodnutí je dle ustálené rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva nezákonný a neospravedlnitelný zásah do majetkových práv ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Žalobkyně požadovala po zdejším soudu, aby dané nálezy týkající se loterií nereflektoval a rozhodl v rozporu s jejich ústavněprávními vývody s tím, že Ústavní soud by měl výklad znovu uvážit. Podle žalobkyně je namístě neaplikovat uvedené nálezy Ústavního soudu také pro jejich rozpor s právem Evropské unie s ohledem na přiměřené použití zásady aplikační přednosti práva Evropské unie před národním právem.
10. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítala, že obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení

opatření k zabezpečení veřejného pořádku, je diskriminační, regulace v ní obsažená odporuje právu Evropské unie a narušuje hospodářskou soutěž. Loterijní vyhláška bez bližšího odůvodnění reguluje všechny druhy loterií a jiných podobných her, nikoli však stejně na celém území obce, když regulace v jednotlivých městských částech je různá. Vymezuje místa konkrétními adresami (čísla popisnými a ulicemi), a tím jednoznačně ztrácí obecný charakter jako imanentní vlastnost právního předpisu. Loterijní vyhláška nabyla účinnosti okamžitě a je vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, aniž by bylo spolehlivě prokázáno jeho porušování. Loterijní vyhláška nezohledňuje ústavně zaručená práva žalobkyně vlastnit majetek a podnikat a porušuje zásadu proporcionality. Žalobkyně navrhla soudu, aby loterijní vyhlášku v dané věci neaplikoval dle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

11. *V pátém žalobním bodu* žalobkyně namítala nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. pro rozpor s právem Evropské unie, jelikož nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Žalobkyně považovala zákon č. 300/2011 Sb. za technickou normu dle § 7 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Jmenovaný předpis byl notifikován dne 14. 7. 2011, období pozastavení prací bylo následně prodlouženo až do 14. 11. 2011. V průběhu tohoto období však byl předpis schválen Poslaneckou sněmovnou a vyhlášen ve Sbírce zákonů, čímž došlo k porušení nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a směrnice č. 98/34/ES, jelikož nové změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. S odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci CIA Security International byla žalobkyně toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost předpisu vůči jeho adresátům.
12. *V šestém žalobním bodu* žalobkyně namítala, že v dané věci je dán evropský prvek a je třeba aplikovat právo Evropské unie, jelikož žalobkyně je součástí podniku, který sídlí v jiném členském státě. Žalobkyně je totiž vlastněna společností SYNOT Holding s.r.o. se sídlem v Praze, která je vlastněna společností Czech Capital Venture, s.r.o. se sídlem v Praze, jejímž jediným společníkem je společnost WCV WORLD CAPITAL VENTURES CYPRUS LIMITED se sídlem v Kyprské republice. Aktuální právní úprava obsažená v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neodpovídá právu Evropské unie, zejména požadavkům na soudržný a systematický způsob regulace her, který byl formulován judikaturou Soudního dvora Evropské unie ve věcech SIA Garkalns a Sporting Exchange. Stávající právní úprava je dle žalobkyně roztržštěná, nepřehledná a nepředvídatelná, neboť umožňuje, aby se vydaná povolení dostala kdykoli a bez jakýchkoli předvídatelných pravidel do kolize s následně vydanou obecně závaznou vyhláškou. Taková úprava odporuje zásadě rovného zacházení, povinnosti transparentnosti a skutečnosti, že právní úprava hazardních her musí být založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Úprava je tak v rozporu s čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), který zaručuje svobodu usazování, a rovněž s principem volného pohybu služeb.
13. Poukázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, ve kterém se zabýval otázkou rušení povolení k provozování výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období anebo poskytnutí náhrady provozovatelům loterií a jiných podobných her. Ve smyslu uvedeného rozsudku právní úprava, která je nekoherentní a nesystematická, omezuje volný pohyb služeb dle čl. 56 SFEU a čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“). Za takovou právní úpravu považovala žalobkyně i úpravu obsaženou v zákoně o loteriích, resp. v příslušných obecně závazných vyhláškách, jelikož obce svou novotvorbu neopírají o jakákoli předvídatelná

kritéria a vydané obecně závazné vyhlášky neobsahují přechodná ustanovení, tudíž k rušení příslušných povolení dochází prakticky okamžitě.

14. Závěrem žalobkyně navrhla soudu, aby Soudnímu dvoru Evropské unie předložil předběžné otázky týkající se nedodržení notifikačního procesu, výkladu čl. 49 SFEU ve vztahu k české regulaci loterií a jiných podobných her, vztahu právní jistoty a § 50 odst. 4 zákona o loteriích a souladu nálezů Ústavního soudu s právem Evropské unie, včetně souladu loterijní vyhlášky s právem Evropské unie. A popsala, jaká vážná újma v podobě ušlého zisku jí v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí vznikla.
15. Žalobkyně navrhla soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil.
16. V podání ze dne 4. 3. 2016 žalobkyně poukázala na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 11 Af 30/2012-55, ve kterém zdejší soud posuzoval soulad zákona o loteriích s komunitárním právem; naopak nesouhlasila se závěry zdejšího soudu obsaženými v rozhodnutí ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. 11 Af 34/2011.

III. Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 18. 5. 2016 nesouhlasil s námitkami žalobkyně a zdůraznil, že ke zrušení loterijních povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětná povolení byla v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
18. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že dle § 52 správního řádu není vázán návrhy účastníků na provedení důkazů, přičemž v dané věci neprovedl dokazování ve věci porušování veřejného pořádku na daných adresách, jelikož tato skutečnost není relevantní pro dané řízení a jde nad rámec jeho předmětu. Žalovaný odmítl námitku žalobkyně týkající se aplikace § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích považoval za řízení sui generis dle zvláštního právního předpisu, na které se ustanovení správního řádu o přezkumném řízení neaplikuje. Jelikož je dané řízení ve vztahu speciality k obecné úpravě, může být zahájeno kdykoli během platnosti loterijních povolení.
19. Co se týče druhého žalobního bodu, žalovaný poukázal na čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností; tím je právě § 50 odst. 4 zákona o loteriích, který opravňuje obce k vymezení míst, kde lze loterie a jiné podobné hry provozovat. Dále poukázal na náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10, dle kterého by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva na samosprávu, jestliže by narušilo povolení dle zákona o loteriích, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Konstatoval také, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, jak již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).
20. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný konstatoval, že mu nepřísluší hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu. Ministerstvo vždy postupuje plně v souladu s nálezy Ústavního soudu a právními závěry z nich vyplývajícími.
21. K námitkám ohledně nezákonnosti a diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky obsaženým ve čtvrtém žalobním bodu uvedl, že mu nepřísluší přezkoumávat její

zákonnost. Takovou pravomoc má ministerstvo vnitra, které loterijní vyhlášku nezákonnou neshledalo.

22. K pátému žalobnímu bodu žalovaný konstatoval, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu dle směrnice č. 98/34/ES. V rámci pozměňovacích návrhů poté došlo k jeho rozšíření, avšak bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci nedošlo k uplatnění připomínek k § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný poukázal na to, že zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci; ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Pouze ustanovení čistě technické povahy přitom notifikační proceduře podléhá dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Unilever, C-443/98. Nadto obecně závazná vyhláška týkající se regulace provozu hazardních her ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
23. Žalovaný se rovněž vyjádřil k šestému žalobnímu bodu, kdy s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie uvedl, že provozovatelé hazardních her nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardních her známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loterijní povolení zrušena. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zdůraznil, že u provozovatelů VLT nelze hovořit o legitimním očekávání. K odkazu žalobkyně na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14 poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení. Ministerstvo totiž přistupuje ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her na základě obecně závazných vyhlášek po vyhodnocení jejich obsahu a účelu, nikoli okamžitě. Dané rozhodnutí tak nelze mechanicky aplikovat na danou věc. Poukázal také na možnost omezení volného pohybu služeb dle čl. 51 a 52 SFEU. V této souvislosti dodal, že považuje za účelovou argumentaci žalobkyně o nepřehlednosti právní úpravy, jelikož obecně závazné vyhlášky jsou zveřejňovány i způsobem umožňujícím dálkový přístup. K závěrům obsaženým v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 11 Af 30/2012-55, uvedl, že tyto nelze aplikovat na nyní posuzovanou věc, jelikož v dané věci se jednalo o žalobce, který má sídlo mimo území České republiky, a evropský prvek u něj tak byl dán.
24. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

25. Statutární město Brno k výzvě soudu uplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení a předložilo vyjádření k důvodům přijetí loterijní vyhlášky. V něm sdělilo, že důvodem pro přijetí OZV byl tlak veřejnosti na omezení provozování hazardních her na celém území města včetně sociálně vyloučených lokalit a historického centra. Na území městské části Brno-Líšeň bylo provozování technických herních zařízení (včetně loterijních terminálů) zakázáno obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 s účinností od 31. 12. 2011, a to na celém území městské části.

V. Jednání

26. Účastníci souhlasili s projednáním věci bez ústního jednání, soud proto o žalobě rozhodl v neveřejném zasedání. Důkazy soud neprováděl, neboť to s ohledem na obsah spisového materiálu a ustálenou judikaturu pro posouzení právní otázky shledal nadbytečným.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

27. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu žalobou uplatněných bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“)], a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
28. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
29. Podle § 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.
30. Podle § 36 odst. 3 věta první správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
31. Podle § 51 odst. 1 věta první správního řádu k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.
32. Podle § 52 věta druhá správního řádu správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.
33. Podle čl. 3 odst. 1 písm. d) loterijní vyhlášky, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 a č. 15/2014, loterie a jiné podobné hry uvedené v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů v § 50 odst. 3 - loterie a jiné podobné hry povolené Ministerstvem financí, které nejsou upraveny v části první až čtvrté zákona, je zakázáno provozovat na celém území statutárního města Brna.
34. Soud se nejprve zabýval námitkami procesních vad obsaženými v prvním žalobním bodu.
35. Procesní vadu spatřovala žalobkyně v tom, že správní orgány neprovedly dokazování ohledně toho, zda na adrese, pro niž byla vydána loterijní povolení, dochází k narušování veřejného pořádku a neopatřily a ani neprovedly důkazy, jejichž provedení žalobkyně navrhovala. Soud konstatuje, že žalobkyně v podání ze dne 12. 8. 2014 navrhovala provedení důkazů výlučně za účelem zjištění, zda na adrese, pro niž byla vydána loterijní povolení, dochází k porušování veřejného pořádku v přímé souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her žalobkyně. K tomu navrhla vyžádat vyjádření statutárního města Brna a kopie listin, na základě kterých statutární město Brno dospělo k závěru o porušování veřejného pořádku v souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her žalobkyně. Soud nejprve v obecné rovině konstatuje, že dle § 52 věty druhé správního řádu správní orgány nejsou návrhy účastníků vázány, vždy však provedou důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Stejně tak soud poukazuje na § 51 odst. 1 věta první správního řádu, dle kterého k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Soud přisvědčuje správním orgánům, že skutečnost, zda na adrese, pro kterou byla vydána loterijní povolení, dochází či docházelo k porušování veřejného pořádku, není předmětem správního řízení vedeného v dané věci ministerstvem, a správní orgány tudíž nemusely žalobkyní navrhované důkazy provést. Takový postup by byl ostatně v rozporu se základními zásadami rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvenými v §

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

6 správního řádu. Předmětem řízení v dané věci byl rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou, nikoli porušování veřejného pořádku provozem loterií a jiných podobných her žalobkyní na základě loterijních povolení. Tato konkrétní skutečnost, tj. narušování veřejného pořádku, tak nemohla nikterak ovlivnit rozhodnutí ministerstva o zrušení loterijních povolení. Ministerstvo financí není ani oprávněno posuzovat účel a důvody přijetí obecně závazné vyhlášky územně samosprávným celkem, neboť tuto pravomoc má Ministerstvo vnitra, které obecně závaznou vyhlášku může posoudit a případně se obrátit k Ústavnímu soudu za účelem jejího zrušení.

36. Soud nespatřuje pochybení v postupu ministerstva, které před vydáním rozhodnutí nesdělilo žalobkyni důvody, pro které neprovedlo navrhované důkazy. Správní orgány jsou povinny vypořádat důkazní návrhy účastníků v odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu, tedy až v odůvodnění vydaného rozhodnutí jsou povinny uvést, z jakého důvodu účastníkem navrhované důkazy neprovedly. Ministerstvo v dané věci správně předešlo žalobkyni důvody, pro které navrhované důkazy neopatřilo a neprovedlo na str. 7 prvostupňového rozhodnutí. Dle stanoviska soudu nelze považovat za porušení zásady rovnosti dle § 2 odst. 4 správního řádu postup ministerstva, které mělo v obdobných, žalobkyní blíže nespecifikovaných řízeních zaslat příslušnému provozovateli loterií a jiných podobných her sdělení o tom, že navrhované důkazy neprovede ještě před vydáním rozhodnutí. Za rozhodné v tomto ohledu považuje soud zejména to, zda žalobkyně byla stejně jako jiní provozovatelé loterií a jiných podobných her seznámena s důvody, pro které nebyly jí navrhované důkazy provedeny. Nadto žalobkyně ani nespecifikovala, z jakého důvodu a jakým způsobem ji neinformování o důvodech neprovedení důkazů ještě před vydáním rozhodnutí zkrátilo na jejích právech, a došlo tak k porušení zásady rovnosti. Lze shrnout, že žalobkyně s důvody neprovedení důkazů seznámena byla, a to přímo v žalobou napadeném rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu. Soud se zároveň ztotožnil s důvody, pro které ministerstvo důkazy neprovedlo, a proto ani tyto námitky nemohou obstát.
37. Další procesní vadu žalobkyně spatřovala v tom, že správní řízení bylo zahájeno po uplynutí lhůty, neboť § 43 odst. 1 zákona o loteriích je třeba aplikovat ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu. Přezkumné řízení obsažené v § 94 a násl. správního řádu je prostředkem, který slouží k nápravě nezákonných rozhodnutí. V rámci tohoto řízení správní orgány z úřední povinnosti přezkoumávají vlastní rozhodnutí, u kterých byla odhalena možná nezákonnost. V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy (srov. § 94 odst. 1 věta první správního řádu). Důvodem pro zahájení přezkumného řízení je tak pouze nezákonnost rozhodnutí.
38. V daném případě došlo ke zrušení loterijních povolení pro jejich rozpor s následně vydanou obecně závaznou vyhláškou, a to na základě § 43 zákona o loteriích. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis*, které je zahájeno vždy, pokud „*nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit*“, přičemž zákon o loteriích nestanoví lhůtu, po jejímž uplynutí by již nebylo možné příslušné povolení zrušit. Vydání obecně závazné vyhlášky omezující nebo zakazující provozování hazardních her na území obce je právě takovou dodatečně nastalou okolností, pro kterou je třeba původně vydané povolení zrušit. Při tomto postupu však nedochází k přezkoumání zákonnosti původně vydaných loterijních povolení, naopak se posuzuje vliv nově nastalé skutečnosti na původně vydaná

loterijní povolení. Řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je tak skutečně specifickým řízením, které nelze podřazovat pod řízení přezkumné. Soud pro úplnost poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, který k obdobné námitce konstatoval, že „[...] § 43 loterního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícímu obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí“. Soud tak shrnuje, že řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích není vázáno na jakoukoli lhůtu a nejedná se ani o přezkumné řízení dle správního řádu. Ani tato námitka žalobkyně tudíž není důvodná.

39. Dále žalobkyně ve druhém žalobním bodu obsáhle namítala, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, zejména princip právní jistoty, princip ochrany důvěry v právo, princip ochrany nabytých práv, princip legitimního očekávání, a tím i principy právního státu. Žalobkyně v této souvislosti poukazovala zejména na své existující legitimní očekávání a rozporovala nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
40. Vzhledem k argumentaci žalobkyně považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: „[...] součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“ a dále v bodě 41: „Tvzení o existenci intertemporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání loterijních povolení žalobkyni disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.
41. Soud dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezu, dle kterého „[...] 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). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního

soudu; srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], 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.“.

42. Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčená obec regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve jmenovaném nálezu. Vzhledem k tomu, že žalobkyni legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být zasazeno do jejího práva pokojně užívat majetek, nemohl být porušen čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě nebo čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stejně tak nemohlo být zasazeno napadeným rozhodnutím do principů právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv a právního státu či zásady presumpce správnosti správních aktů. Vzhledem k tomu, že citovaným nálezem Ústavního soudu, a tudíž ani žalobou napadeným rozhodnutím nemohlo být zasazeno do legitimního očekávání žalobkyně, považuje soud za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu.
43. Pro úplnost soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: „*Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]*“. Je zřejmé, že pokud statutární město Brno loterijní vyhláškou zakázalo na svém území provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětného loterijního povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat nesprávné právní posouzení věci.
44. K namítanému porušení zásady proporcionality v žalobou napadeném rozhodnutí soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, který se v bodech [38] a [39] jmenovaného rozhodnutí detailně zabýval právě konfliktem mezi právy provozovatelů hazardních her a právem na samosprávu a dospěl k závěru, že právo na samosprávu nad právy provozovatelů hazardních her převáží. Zdejší soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje a nemůže tudíž ani přisvědčit tvrzení žalobkyně o porušení zásady proporcionality, jelikož i v nyní posuzovaném případě převáží právo samosprávných celků na regulaci hazardu nad ochranou vlastnického práva žalobkyně a nad jejím právem podnikat.
45. Ohledně namítaných retroaktivních účinků loterijní vyhlášky zdejší soud opětovně plně odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, ve kterém se Nejvyšší správní soud v bodech [36] a [37] podrobně zabýval

případnou retroaktivitou obecně závazných vyhlášek ve vztahu k loterijním povolením. Zdejší soud shrnuje, že obecně závazná vyhláška statutárního města Brna nemá účinky pravé retroaktivity, jelikož nikterak neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti, přičemž nepravá retroaktivita, tj. v dané věci ovlivnění dříve vydaných loterijních povolení, je v právu obecně přípustná.

46. K polemice žalobkyně s nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, Pl. ÚS 29/10 a Pl. ÚS 56/10, která je obsahem třetího žalobního bodu, považuje soud za vhodné odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, jehož právní věta zní: *„Obecné soudy v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy nejsou oprávněny se odchýlit od nálezu Ústavního soudu, kterým byl zrušen zákon nebo jeho část podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.“*. Zdejší soud tak není oprávněn se od závěrů Ústavního soudu odchýlit, a nemůže ani posuzovat správnost závěrů v nich uvedených. Vzhledem k tomu soud nepovažuje za protiústavní postup správních orgánů, které se závěry Ústavního soudu řídily, neboť Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti a jeho výklad ústavního pořádku je právně závazný (srov. čl. 83 a čl. 89 odst. 2 Ústavy). Nad rámec uvedeného k tvrzení žalobkyně o nepředvídatelnosti závěrů Ústavního soudu poukazuje zdejší soud na shora uvedenou argumentaci, kterou zdejší soud přednesl při vypořádání druhého žalobního bodu.
47. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobkyně rozporovala loterijní vyhlášku, zejména její diskriminační charakter a způsob regulace, který omezuje podnikatelskou činnost žalobkyně a narušuje hospodářskou soutěž. Správní orgány (včetně orgánů odvolacích) jsou povinny rozhodovat na základě aktuálního právního stavu, tedy dle stavu textu loterijní vyhlášky ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tj. ke dni 22. 9. 2015. Soud nejprve uvádí, že plošný zákaz provozování loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území statutárního města Brna byl zaveden skrze změnu loterijní vyhlášky, a to obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 15/2014 účinnou od 1. 1. 2015. Soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž Nejvyšší správní soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony.
48. Soud při posuzování loterijní vyhlášky, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 a č. 15/2014, přihlédl k čl. 1 odst. 2, kde je vymezen cíl loterijní vyhlášky tak, že je jím *„ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku“*. Důvody přijetí loterijní vyhlášky vyjádřilo statutární město Brno ve svém vyjádření, které k výzvě zdejšího soudu předložilo. Z vyjádření je zřejmé, že Rada města Brna zřídila na své schůzi dne 7. 8. 2013 pracovní skupinu pro posouzení regulace provozu loterií a jiných podobných her na území statutárního města Brna, která přijala doporučení, na jejichž základě vypracovala návrh loterijní vyhlášky, který vycházel z původní obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 o regulaci provozování hazardních her. Poté byla schválena loterijní vyhláška, která neumožňovala na území městské části Brno – Líšeň, kam spadá adresa, pro kterou byla vydána loterijní povolení, provozování loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území této městské části. Loterijní vyhláška byla v roce 2014, ještě přede dnem vydání žalobou napadeného rozhodnutí, novelizována, přičemž na základě obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 nedošlo ve vztahu k městské části

Brno – Líšeň k žádné změně. S účinností od 1. 1. 2015 na základě obecně závazné vyhlášky č. 15/2014 došlo k plošnému zákazu provozování loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území statutárního města Brna.

49. Loterijní vyhláška statutárního města Brna, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 a č. 15/2014, v čl. 1 odst. 2 jednoznačně konstatuje, že jejím záměrem je omezit negativní vliv loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházet záporným jevům společnosti spojeným s hraním těchto her, jež ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Dle čl. 3 loterijní vyhlášky je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území statutárního města Brna. Přitom právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Statutární město Brno bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by město v loterijní vyhlášce překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz hazardních her na celém území statutárního města Brna.
50. Soud shrnuje, že přezkoumal loterijní vyhlášku a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích, a není tak ani důvod loterijní vyhlášku neaplikovat dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymylo z pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu – čl. 1 odst. 2, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterijní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž na zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Posuzovaná loterijní vyhláška zakazuje provozování loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území statutárního města Brna. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provozování těchto hazardních her jsou stanoveny na území statutárního města ve vztahu ke všem subjektům stejně. Soud shledává vhodným rovněž poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, v němž uvedený soud pod bodem 25 uvedl, že: „[ze] znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti.“. Uvedené lze vztáhnout i na projednávaný případ, navíc v tomto případě se jedná o obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna, které se rozhodlo k plošnému zákazu na celém svém území, a to bez vztahu ke konkrétnímu provozovateli loterií a jiných podobných her. Nadto soud uvádí, že plošným zákazem provozování hazardu nedochází k diskriminaci, a nemůže tak docházet ani k omezení hospodářské soutěže mezi jednotlivými provozovateli loterií navzájem.

51. Soud nepovažuje za důvodnou ani námitku obsaženou v pátém žalobním bodu týkající se nedodržení notifikačního procesu u zákona č. 300/2011 Sb. Otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že „[...] obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška statutárního města Brna obstála na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „nadbytečné neškodí“ (*superfluum non nocet*) hlubší význam.
52. Stejně tak soud neshledal důvodnou námitku obsaženou v šestém žalobním bodu týkající se rozporu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie, čl. 49 SFEU, čl. 16 a 17 Listiny EU a judikaturou Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14. Soud v obecné rovině souhlasí s žalobkyní v tom, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu unijnímu. Avšak tato povinnost nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Podle názoru soudu právě projednávaný případ do tohoto rámce nespadá.
53. V aplikačním rámci unijního práva se věc nachází v situaci, ve které je doložen unijní prvek, a to především 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 (k tomu viz stanovisko generálního advokáta ze dne 12. 6. 2012 ve věci Fransson, C-617/10, body 25-39). 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.
54. 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 svobody usazování (čl. 49 SFEU) nebo volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Avšak tato ustanovení mohou být aktivována pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobkyni neplatí. Žalobkyně totiž není osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. Soud nesouhlasí se žalobkyní, že je dán unijní prvek v důsledku vlastnické struktury žalobkyně, neboť žalobkyně je českou právnickou osobou, se sídlem v České republice, která nabízí služby na území České republiky. Kdo konkrétně je společníkem, resp. vlastníkem žalobkyně, není dle stanoviska soudu rozhodné. K odkazu žalobkyně na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 11 Af 30/2012-55, pak lze konstatovat, že se jednalo o rozdílnou věc, jelikož v tamní věci žalobce byl právnickou osobou sídlící v jiném členském státě a domáhající se vydání povolení k provozování loterií a jiných podobných her na území České republiky. Soud dodává, že žalobkyně v podané žalobě ani nespecifikovala, jakým konkrétním způsobem by měly být zásady práva Evropské unie porušeny, přičemž existence jakéhokoliv přeshraničního prvku nevyplývá ani z předloženého správního spisu. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených unijním právem, avšak *„zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy“* (viz rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech Anomar, C-6/01, bod 39; Garkalns, C-470/11, bod 21).

55. Jelikož se daná věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, soud se otázkou namítaného nesouladu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie nezabýval a námitky obsažené v šestém žalobním bodu nepovažuje za důvodné.
56. S ohledem na závěry shora uvedené o neexistenci unijního prvku soud ani nepovažuje za důvodné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky, jak žalobkyně navrhovala v podané žalobě. Soud upozorňuje, že není soudem, jehož povinností by bylo předběžnou otázku položit. Nadto trvá na tom, že odpovědi na žalobkyní navržené otázky lze pro danou věc najít ve stávající judikatuře, případně je výklad pravidel jasný, a proto není nutné vyžádat si další výklad. K tomu zdejší soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 týkající se obdobné věci uvedl, že *„[j]akékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické.“*

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, bylo vydáno v souladu se zákonem, základními zásadami správního řízení a ustálenou judikaturou soudů, dále soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení takové intenzity, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
58. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci samé úspěšná a úspěšnému žalovanému prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

59. Výrok o nákladech řízení pod bodem III. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejblíže 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 21. srpna 2020

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu