



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **AUTO GAMES, a.s.**, IČO: 25544608
sídlem V potočkách 1020/6, 143 00 Praha 4
zastoupená advokátem Mgr. Michalem Varmužou
sídlem Kozinova 2, 787 01 Šumperk

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 8. 2016, č. j. MF-8119/2016/34-8,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí ministra financí (dále jen „žalovaný“) ze dne 22. 8. 2016, č. j. MF-8119/2016/34-8 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k rozkladu žalobkyně zčásti (ve výroku I.) zastaveno řízení a zčásti (ve výroku II. – IV.) potvrzeno rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 18. 4. 2016, č. j. MF-8119/2016/34-5, jímž ministerstvo zrušilo 4 rozhodnutí, kterými původně dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), vydalo žalobkyni povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry na části území města Opavy. Povolení byla zrušena z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou (dále též jen „OZV“) města Opavy č. 3/2015 Sb., o stanovení míst a času provozu sázkových her, loterií a jiných

podobných her, s účinností ode dne 15. 5. 2015 (dále jen „OZV města Opavy č. 3/2015“), kterou se stanoví zákaz provozu loterií a jiných podobných her, jež jsou provozovány na části území města Opavy dle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

2. V dané věci byla uvedená povolení zrušena z důvodu rozporu s OZV města Opavy č. 3/2015, která byla vydána za účelem regulace místního pořádku na základě § 10 písm. a), d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích, podle kterého může obec stanovit formou OZV, zda a případně kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, nebo úplně zakázat provozování loterií a jiných podobných her na celém území obce.

II. Žaloba

3. V *prvním žalobním bodě* žalobkyně namítala, že přijetí OZV není a ze své podstaty nemůže být okolností, která nastane ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích a skrze niž by bylo možné zrušit jednotlivá povolení o provozování loterie, neboť jde o pravou retroaktivitu, která je nepřipustná a je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. V době vydání předmětných povolení o provozování loterií nebyla OZV města Opavy č. 3/2015 vydána. Okolností dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je nutno rozumět skutečnost, která byla v době správního řízení o žádosti (objektivně) známa a v rámci správního řízení byla opomenuta, případně zatajena (např. že žadatel nesplňuje požadované náležitosti provozu loterií a jiných podobných her). Ministerstvo při zrušení předmětných povolení aplikovalo právní předpis (OZV města Opavy č. 3/2015), který byl vydán teprve poté, co předmětná povolení k provozu loterií a jiných podobných her nabyla právní moci, čímž aplikoval nepřipustně retroaktivní OZV.
4. Žalobkyně ve *druhém žalobním bodě* namítala, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“ či „novela“), nebyl dodržen notifikační proces normy technického charakteru předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. 6. 1998, tedy povinnost předložit ke schválení text notifikovaného právního předpisu před uplynutím stanovené lhůty, proto je tento zákon podle názoru žalobkyně vůči svým adresátům nepoužitelný a právně nevynutitelný. Při přijímání novely došlo k porušení § 2 odst. 1 písm. a), c), § 3 a 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34/ES, neboť nové zásadní změny návrhu novely nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření.
5. Ve *třetím žalobním bodě* žalobkyně namítla, že OZV města Opavy č. 3/2015 je v kolizi s právním pořádkem České republiky. OZV města Opavy č. 3/2015 na části území města zakazuje loterie a jiné podobné hry uvedené v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a v § 50 odst. 3 zákona o loteriích, čímž zastupitelstvo města přijalo OZV, která neměří na území města všem jejím adresátům stejně. Ve smyslu § 4 odst. 5 zákona o loteriích lze povolit loterii nebo jinou podobnou hru provozovanou prostřednictvím sítě internet, přičemž taková hra je povolena podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a na území ČR jsou tak legálně provozovány loterie a jiné podobné hry prostřednictvím sítě internet – jedná se o kurzové sázky na internetu. Na tyto loterie znění OZV města Opavy č. 3/2015 nedopadá, neboť na

území města si může kdokoliv (např. na lavičce na náměstí, na nástupišti autobusu, v budově školy apod.) legálně vsadit např. na zápas hokejové reprezentace, výsledek tenisového utkání apod. OZV města Opavy č. 3/2015 tudíž byla přijata s tím, že nebude v celém svém rozsahu uplatňována a vymáhána, čímž se stává výrazně diskriminační a ve svém důsledku není vymahatelná vůči všem.

6. Ve *čtvrtém žalobním bodě* žalobkyně namítla porušení ústavních principů, konkrétně principu právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práva na vlastnictví ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „LZP EU“). Žalobkyně rozsáhle popsala zásadu ochrany legitimního očekávání, přitom odkázala na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), např. rozsudek ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14 *Berlington Hungary* (bod 77), rozsudek ze dne 7. 6. 2005 ve věci C-17/03, *VEMWa další* (bod 80), nebo rozsudek ze dne 10. 9. 2009 ve věci C-201/08 *Plantanol* (bod 52 a 53), jakož i judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), jenž v rozsudku č. 65681/13 ve věci *Vékony v. Maďarsko*, uvedl, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady. Česká právní úprava loterií a jiných podobných her však nestanovuje žádné přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí, v důsledku jejichž OZV jsou provozovatelé zbaveni svého oprávnění k provozování loterií a jiných podobných her, ale zároveň nestanovuje ani žádnou materiální kompenzaci pro provozovatele, jímž bylo na základě takovéto netransparentní regulace ze strany obcí povolení odňato. Příslušné vnitrostátní správní orgány vzbudily u žalobkyně důvodné naděje tím, že v návaznosti na splnění všech zákonných podmínek jí vydaly povolení k provozování technických herních zařízení s dobou platnosti až 10 let, v důsledku čehož investovala stovky milionů korun do vývoje centrálních loterních systémů s interaktivními videoloterními terminály. SDEU přitom v rozsudku C-98/14 *Berlington Hungary* uvedl, že právní úprava loterií a jiných podobných her, která nesplňuje požadavky z pohledu ochrany zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a omezuje provozování loterií a jiných podobných her nepřiměřeně z pohledu sledovaného cíle, resp. tak činí nekoherentním či nesystematickým způsobem, představuje nejen omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), ale také přímý zásah do výkonu práva na vlastnictví zaručeného čl. 17 LZP EU. Žalobkyně shrnula, že je obeznámena s judikaturou Ústavního soudu i právem obcí omezit provozování loterií, avšak zdůraznila, že na území města Opavy provozovala loterie na základě platných rozhodnutí ministerstva, která jí povolovala provozování loterií na předem určenou dobu a ačkoliv splnila veškerá kritéria vyžadovaná právními předpisy pro získání povolení k provozování loterií a stát jí provozování loterií na předem určenou dobu umožnil, povolení jí byla následně zrušena ještě před uplynutím původně stanovené doby, přičemž takový postup je nejen v rozporu se zásadou právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, ale též v rozporu s judikaturou SDEU a ESLP.
7. V *pátém žalobním bodě* žalobkyně namítala, že s ohledem na již zmiňovaný rozsudek SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary* nebyla splněna podmínka přechodného období (přechodného ustanovení), která by dala možnost provozovatelům reagovat na změnu právního prostředí, což má za následek okamžité rušení povolení k provozování technických herních zařízení, jež jsou v rozporu s místním určením obsaženým v OZV, a

to bez jakékoliv materiální kompenzace ze strany státu, v důsledku jehož zásahu bylo takové povolení k provozování zrušeno.

8. V šestém žalobním bodě žalobkyně namítala rozpor české právní úpravy loterií a jiných podobných her s právem Evropské unie, konkrétně čl. 56 SFEU, čl. 17 LZP EU, jakož i obecnými zásadami unijního práva, přičemž jsou to právě vnitrostátní soudy, které jsou podle závěrů SDEU oprávněny a z pohledu řádné aplikace unijního práva zároveň povinny, posoudit soulad stávající národní právní úpravy s výše uvedenými prameny unijního práva, a to po přihlédnutí ke všem relevantním skutečnostem vyplývajícím ze znění, účelu a systematiky dotčených předpisů (bod 81 a 88 rozsudku SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary*). V souvislosti s posuzováním pravomocí obcí přijímat OZV je zásadní, aby soud posoudil ve světle uvedených kritérií vymezených SDEU také konkrétní OZV, na jejímž základě přistoupilo ministerstvo ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her. V tomto směru je soud povinen posoudit, zda OZV sleduje skutečné cíle spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, resp. jiné cíle veřejného zájmu, zda takové cíle sleduje koherentním a soudržným způsobem a zda splňuje požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví (bod 92 rozsudku SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary*). Podle judikatury SDEU je vnitrostátní soud povinen odmítnout aplikaci jakéhokoliv ustanovení národního práva, které je v rozporu s právem unijním, a zajistit tak plnou účinnost unijního práva na území členských států EU (rozsudek SDEU ve věci C-106/77 *Simmenthal*, nebo rozhodnutí SDEU ve spojených věcech C-10/97 až C-22/97, bod 21). S ohledem na dřívější nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her navíc žalobkyně upozornila, že vnitrostátní soud má povinnost použít unijní právo „a nepoužít odporující vnitrostátní ustanovení nezávisle na nálezů vnitrostátního ústavního soudu“ (rozsudek SDEU ve věci C-314/08, bod 85).
9. Žalobkyně shrnula, že s ohledem na skutečnost, kdy provozovala podnikatelskou činnost v dobré víře, že jí stát výkon této činnosti umožní po celou dobu stanovenou správními rozhodnutími, přizpůsobila tomu i své podnikatelské záměry a investice. V důsledku předčasného zrušení povolení k provozování loterií však žalobkyně ze dne na den ztratila možnost provozovat svou podnikatelskou činnost a využívat technologie a technická herní zařízení, do nichž v průběhu let investovala částku ve výši nejméně 199 609 664 Kč, což doložila účetními doklady. Státem nebylo v rámci zrušení povolení či změny zákona stanoveno žádné přechodné období či finanční náhrada, které by umožnily žalobkyni přizpůsobit se těmto zásadním změnám, zrušením povolení proto došlo na její straně ke ztrátě práv nabytých z předchozích udělených povolení, aniž by k tomu zavdala důvod. Nad rámec předložených dokladů o investicích do herních zařízení navrhla žalobkyně zpracování znaleckého posudku k ověření výše jejích investic do pořízení a vývoje herních zařízení.
10. Závěrem žalobkyně uvedla, že pokud soud nezvolí postup dle čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství (předložení předběžné otázky SDEU), navrhla, aby soud zrušil jednak napadené rozhodnutí žalovaného, jednak prvostupňové rozhodnutí ministerstva a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že ke zrušení loteriijních povolení přistoupilo ministerstvo z moci úřední, neboť předmětná povolení byla v rozporu s loteriijní OZV města Opavy č. 3/2015, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
12. K jednotlivým žalobním bodům žalovaný uvedl, že aplikace OZV města Opavy č. 3/2015 na dříve vydaná povolení je postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích a je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, a to v návaznosti na závěry Ústavního soudu vyslovené v jeho nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v němž Ústavní soud vyjádřil názor, že na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích se 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.
13. Žalovaný poukázal na to, že zákon o loteriích byl podroben notifikační proceduře podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, kdy vláda předložila návrh zákona č. 300/2011 Sb., tedy novely zákona o loteriích, týkající se rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, a nebyly k němu uplatněny žádné připomínky. Po změně předloženého návrhu novely bylo přistoupeno k renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek, avšak nikoliv ve vztahu k § 50 odst. 4 zákona o loteriích, který byl i v předchozí fázi bez připomínek. Ministerstvo je povinno postupovat v rámci správního řízení podle platných a účinných právních předpisů, přičemž zákon č. 300/2011 Sb. je součástí právního řádu, a tudíž postupovalo zákonným způsobem. Žalovaný dále odkázal na judikaturu SDEU, ze které vyplývá, že i v případě nedodržení předepsané procedury jsou použitelná a vynutitelná ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice. Do této kategorie právě spadá § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný uvedl, že i kdyby nebyl zákon č. 300/2011 Sb. přijat, i tak by byla dána regulační pravomoc obcí prostřednictvím OZV. Pojem výherní hrací přístroj byl před přijetím novely interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, podle nějž se pod pojem výherní hrací přístroj zařazovaly i interaktivní videoloterní terminály (dále jen „IVT“) a případně jiná technická herní zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) zákona o loteriích.
14. Žalovaný dále uvedl, že mu nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu podle směrnice a že OZV obcí existuje i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích. K tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 123/2012 - 31, a ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170.
15. K tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU a ESLP žalovaný argumentoval tím, že kontrolu ústavnosti a zákonnosti OZV obcí provádí Ministerstvo vnitra, které je rovněž oprávněno podat návrh na zrušení OZV Ústavnímu soudu, jež je oprávněn je pro protiústavnost či nezákonnost zrušit. Pravomoc obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně IVT) je dle ustálené judikatury Ústavního soudu otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí. K tomu žalovaný odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
16. Podle žalovaného je z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně zřejmé, že se žalovaný vypořádal se všemi argumenty žalobkyně, které jsou relevantní k předmětu daného správního řízení, uvedl, které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, podle

kteří právní normy rozhodl, jakož i jakými úvahami se při rozhodování řídil. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I ÚS 729/2000, měl žalovaný za to, že není nutno vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení. Dle žalovaného nejsou napadené rozhodnutí ani prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelná.

17. Žalovaný uvedl, že ke zrušení loterijních povolení pro rozpor s OZV města Opavy č. 3/2015 došlo po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Jejich zrušením dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 vyplývá, že, kdyby žalovaný nezrušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s OZV obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.
18. Využívá-li ministerstvo § 43 zákona o loteriích, nejedná se o protiústavní postup a porušení zákona. V rámci aplikace tohoto ustanovení následně dochází v příslušném správním řízení k poměřování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy možnosti být v podstatě kdykoliv tohoto povolení zbaveni. K tomu žalovaný odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, a nález ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, podle něhož u provozovatelů videoloterijních terminálů není možné hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím OZV obcí, neboť si musí být vědomi, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny nebo zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákoných norem.
19. Žalovaný dále argumentoval tím, že je povinen řídit se platnými a účinnými právními předpisy a není oprávněn přezkoumávat zákonnost OZV, je tedy povinen aplikovat OZV, která nebyla shledána nezákonnou. Veškeré vznesené argumenty jsou proto podle žalovaného irelevantní. Není mu ani z úřední činnosti známo, že by OZV byla Ministerstvem vnitra shledána nezákonnou.
20. Žalovaný nesouhlasil s námitkou nesprávného vymezení zákonných ustanovení, na jejichž základě město přistoupilo k vydání OZV. Ústavní soud konstatoval, že oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy se může opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), i o generální klauzuli § 10 písm. a) téhož zákona, za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Nadto judikoval, že se § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 zákona o loteriích obsahově překrývají.
21. K judikatuře SDEU uváděné žalobkyní žalovaný uvedl, že ve věci C-98/14 *Berlington Hungary* se jedná o rozdílné věci, neboť v daném případě nedochází k rušení loterií a jiných podobných her okamžitě, tedy ze dne na den, nýbrž ministerstvo přistupuje k rušení vydaných povolení k provozování loterií a jiných podobných her na základě OZV obcí, a to vždy až po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Řízení o zrušení vydaného povolení je poté vedeno podle správního řádu a provozovatel má právo využít všech institutů, které mu správní řád poskytuje, včetně opravných prostředků. Navíc provozovatel může po celou dobu správního řízení vykonávat svoji činnost do doby, kdy rozhodnutí o zrušení vydaného povolení nabude právní moci.
22. K námitce legitimního očekávání žalovaný konstatoval, že podle ustálené judikatury SDEU (bod 80 rozsudku *Berlington Hungary*) je výhradně věcí národního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního

očekávání, přičemž SDEU ani ministerstvo nejsou oprávněni posuzovat soulad konkrétního ustanovení právního předpisu s výše uvedenými zásadami. Žalovaný rovněž odkázal na rozsudek SDEU ve věci C-201/08 *Planatol*, podle něhož se hospodářský subjekt nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, kdy je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotýkat jeho zájmu, a toto opatření je později přijato.

23. K argumentaci žalobkyně rozsudkem ESLP ve věci *Vékony v. Maďarsko* odkázal žalovaný na bod 35 rozsudku, ve kterém ESLP uvádí: „*Břemeno uložené stěžovateli jako výsledek uplynutí trvání jeho licence, i přes svůj závažný dopad, může být poměřováno s obecnými zájmy společnosti, kterým je v tomto případě veřejné zdraví. V této souvislosti požívají státy široké míry posuzovací volnosti.*“. Žalovaný upozornil též na závěry judikatury SDEU, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Žalovaný odkázal na rozsudek SDEU ve věci C-201/08 *Plantanol*, podle něhož se hospodářský subjekt nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Hospodářské subjekty navíc nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (bod 53 a tam citovaná judikatura).
24. K tvrzení žalobkyně, že vnitrostátní orgány v ní vzbudily důvodné naděje tím, že vydaly povolení k provozování technických herních zařízení s dobou platnosti až 10 let, žalovaný upřesnil, že ministerstvo vydávalo od počátku roku 2009 povolení k provozování technických herních zařízení toliko na dobu 3 let a od 1. 3. 2014 došlo ke změně správní praxe, na jejímž základě jsou povolení k provozování herních zařízení vydávány již pouze na 1 rok.
25. K tvrzení žalobkyně, že právní úprava loterií a jiných podobných her aplikovaná ministerstvem omezuje provozování loterií nepřiměřeně a představuje omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu Evropské unie, žalovaný připomněl, že volný pohyb služeb v rámci vnitřního trhu je možné omezit z důvodů vymezených čl. 51 a 52 SFEU (skrže ustanovení čl. 62 SFEU), mezi něž patří např. veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, veřejné zdraví, přičemž o souladu těchto omezení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání je oprávněn rozhodnout pouze vnitrostátní soud. K tomu žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, a rozsudek ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32), vyjadřující se ke vztahu práva provozovatelů loterií a jiných podobných her na podnikání a legitimního očekávání. Žalovaný zdůraznil, že žádné rozhodnutí českého soudu o neaplikaci zákona o loteriích nebylo doposud vydáno, ministerstvo i vnitrostátní soud tak mají povinnost aplikovat tuto normu, jež byla přijata řádným legislativním procesem a vyhlášena ve Sbírce zákonů, neboť se jedná o právní předpis platný a účinný, podle něhož je ministerstvo povinno postupovat.
26. Žalovaný závěrem odkázal na aktuální rozhodovací praxi správních soudů, kdy jak Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 10. 2014, č. j. 11 Af 38/2013 - 53, rozsudkem ze dne 5. 2. 2015, č. j. 11 Af 11/2014 - 53, či rozsudkem ze dne 30. 4. 2015, č. j. 11 Af 15/2014 - 59, tak Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32,

potvrdili postup ministerstva v obdobných správních řízeních o zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her pro rozpor s OZV obcí.

27. Žalovaný s ohledem na shora uvedené skutečnosti navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření obce - města Opava

28. Město Opava k výzvě soudu neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení ve stanovené lhůtě dle § 34 odst. 2 s.ř.s., nicméně k další výzvě soudu osvětlilo důvody, které jej vedly k přijetí OZV č. 3/2015 a předložilo též důvodovou zprávu k této OZV.
29. Město ve svém vyjádření ze dne 21. 5. 2020 uvedlo, že OZV č. 3/2015 byla vydána ve snaze regulovat provozování hazardních her, neboť ve městě v té době fungovalo 38 provozoven a hrozilo, že dojde k jejich navýšení. Zároveň byly vyloučeny provozovny, které byly klasickým restauračním zařízením s několika hazardními automaty. Město zvažovalo různé možnosti řešení, ale jelikož v té době (ani doposud) nebyly ze strany Policie ČR signály ohledně zvýšené kriminality v souvislosti s provozováním heren, byla všechna do té doby fungující místa převzata do OZV, která si kladla za cíl nastavit konkrétní místa, kde může být hazard provozován, přičemž v té době vycházelo město též z nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10. Při výběru místa vycházelo město ze zkušeností historické, tedy z míst, kde byl hazard doposud provozován, neboť nechtělo přistupovat k jiným kritériím, které by znamenaly zvýšené finanční náklady z pohledu změny adresy provozoven, proto ani v průběhu času vymezení adres nezměnilo. Město nepřistoupilo k úplnému zákazu provozování hazardu, neboť ve své úvaze přihlíželo i k ekonomickým dopadům provozování hazardu ve vazbě na rozpočet města a k možnému riziku vzniku nelegálních provozoven. Město při rozhodování o hazardu tedy nechtělo přistoupit k jeho plošnému zákazu, ale nechtělo ani omezit v té době řádně fungující provozovny mající provozování hazardu v předmětu svého podnikání.
30. Z důvodové zprávy k OZV města Opavy č. 3/2015, předložené zastupitelstvu města ke schválení návrhu této OZV, vyplývá, že důvodem předložení byl vznik nárůstu provozoven hazardních her v důsledku zákazu provozu hazardních her v okolních městech. S přihlédnutím k místním podmínkám město vyhodnotilo, že další nárůst provozovatelů hazardních her je nežádoucí. Naopak město přistoupilo k regulaci hazardu z pohledu vytěsnění hazardních her do profesionálního prostředí heren a kasin z prostředí pohostinských zařízení. Konkrétní místa byla označena v příloze č. 2 k návrhu OZV, v níž byl zakonzervován stav k době přijetí OZV, přičemž město tím přesunulo provozování hazardu do prostředí profesionalizovaného, kde k získání oprávnění podnikat je potřeba, na rozdíl od pohostinských zařízení, naplnit přísná kritéria, čímž došlo taktéž k eliminaci míst, kde je možno hazardní hry provozovat. Město se takto rozhodlo vytěsnit hazard z pohostinství do prostor, které jsou k provozování hazardních her určeny. Jelikož má být hazard provozován v hernách a kasinech, byla tedy k provozu hazardních her určena tato místa. Město konstatovalo, že v OZV uvedená individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, naopak je racionálně odůvodněna skutečností, že provoz hazardu je povolen pouze na místech k tomu určených na základě dosavadní dobré zkušenosti města, když na těchto místech do doby přijetí OZV nevznikaly problematické situace.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

31. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel dle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
32. Účastníci souhlasili s projednáním věci bez nařízení ústního jednání, soud proto o žalobě v souladu s ust. § 51 s.ř.s. rozhodl v neveřejném zasedání. Žalobkyní navržené důkazy, a to účetní doklady a znalecký posudek za účelem prokázání výše proinvestovaných částek žalobkyní na provoz loterijních přístrojů, soud neprováděl, neboť to s ohledem na obsah spisového materiálu, vyjádření obce a ustálenou judikaturu pro posouzení právní otázky shledal nadbytečným.
33. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
34. Při posouzení věci vyšel soud z následující právní úpravy ve znění účinném k rozhodnému dni, tj. ke dni vydání napadeného rozhodnutí:
35. 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.*“. V nyní posuzovaném případě byla takovou okolností OZV města Opavy č. 3/2015, která stanovila místa a čas provozu provozování sázkových her na území města.
36. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích „*obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 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.*“.
37. Žalobkyně v žalobě poukazuje především na to, že česká regulace loterií a jiných podobných her odporuje unijnímu právu a judikatuře SDEU, neboť nesleduje legitimní cíle, není koherentní a systematická, nesplňuje zásady práva EU, narušuje základní práva EU a odporuje principům volného pohybu. Jelikož žalobkyně v šestém žalobním bodě podrobně rozebírá rozpor české regulace loterií a jiných podobných her s právem EU, soud se nejprve vyjádří k otázce aplikovatelnosti práva EU na právě projednávaný případ.
38. 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.
39. 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 srov. stanovisko generálního advokáta ze dne 12. 6. 2012 ve věci C-617/10 *Fransson*, body 25 – 39).
40. 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, jenž by musela provádět. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. 12. 2006, o službách na vnitřním trhu, která má za cíl usnadňovat výkon svobody usazování pro poskytovatele služeb, neboť v čl. 2 odst. 2 písm. h) tato směrnice ze své působnosti explicitně vylučuje hazardní hry. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl unijní právo.

41. 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 EU budou použitelné i na oblasti, které jsou vyloučené z působnosti směrnice 2006/123/ES, 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.
42. Žalobkyně totiž není osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky. 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“ (srov. rozsudky SDEU ve věcech *Anomar*, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 39, a *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21).
43. Soud dále upozorňuje na rozsudek SDEU ve věci *Berlington Hungary*, který v bodě 27 uvedl, že „nelze v žádném případě vyloučit, že provozovatelé usazení na území jiných členských států, než je Maďarsko, měli nebo mají zájem otevřít herny na maďarském území“, z čehož SDEU vyvodil svou pravomoc rozhodnout o položených předběžných otázkách. Z uvedeného však vůbec neplyne možnost žalobkyně dovolávat se aplikačního rámce unijního práva v právě projednávaném případě.
44. Jak vyplývá z judikatury SDEU, vnitrostátní soud může po SDEU požadovat výklad unijního práva i v případě, kdy jsou skutkové okolnosti čistě vnitrostátní. Odpověď SDEU totiž může být užitečná v případě, že by vnitrostátní právo ukládalo, aby byla tuzemskému výrobci poskytnuta stejná práva jako práva, která výrobce z jiného členského státu vyvozuje z práva EU v téže situaci (srov. rozsudek SDEU ve věci *Guimont*, C-448/98, ECLI:EU:C:2000:663, bod 23). Ohledně rozboru další judikatury SDEU lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170.
45. V daném případě nešlo o situace méně příznivého zacházení s vlastními státními příslušníky a ani o zájem cizozemských provozovatelů o vstup na český trh, a proto nebylo třeba unijní právo zkoumat. Spor se týká zrušení sedmi povolení k provozování loterií, která byla již dříve vydána české právnické osobě k tomu, aby mohla svou činnost provozovat na území České republiky. Jakákoli vazba na unijní právo tu tedy chybí.
46. Soud na tomto místě upozorňuje, že volný pohyb služeb podle unijního práva se týká především svobody poskytovat služby v jiném členském státě (čl. 56 a 57 SFEU). Z judikatury SDEU plyne, že jako přímý důsledek svobody poskytovat služby patří do volného pohybu služeb i právo osob přijímat službu v jiném členském státě (srov. rozsudek *Luisi and Carbone*, C-286/82, ECLI:EU:C:1984:35 bod 10; rozsudek *Cowan*, C-186/87, ECLI:EU:C:1989:47, bod 17). Pro uplatnění unijního práva je tak nutný přeshraniční

aspekt, který aktivuje práva osoby v závislosti na tom, zda je poskytovatelem, nebo příjemcem služby. Obecně tedy platí, že dovolávat se volného pohybu služeb může osoba, která poskytuje službu v jiném členském státě, a dále osoba, která službu v jiném členském státě přijímá. Pro právě projednávaný případ tak platí, že žalobkyně by se volného pohybu služeb mohla dovolávat v případě, že by chtěla své služby nabízet v jiném členském státě. Teoreticky by se volného pohybu služeb mohli na území České republiky dovolávat zákazníci z jiných členských států, avšak nikoli žalobkyně, protože jí se v daném případě otázka přeshraničního pohybu netýká.

47. Soud proto uzavírá, že na právě posuzovaný případ není právo EU aplikovatelné, a upozorňuje, že ke stejnému závěru došel i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, či rozsudek ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 397/2015 - 77). Z tohoto důvodu soud nepřihlížel ani k žalobkyní podrobně citované judikatuře SDEU a neshledal námitky vznesené žalobkyní v rámci *šestého žalobního bodu* důvodnými.
48. Z hlediska procesního postupu v řízení pak soud rozhodl, že vzhledem k délce řízení o předběžné otázce ohledně unijního prvku ve věcech jiných provozovatelů loterií, není v případě žalobkyně nezbytné vyčkávat výsledku řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie a v návaznosti na to na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a proto soud následně, kdy bylo i v této věci zpočátku řízení přerušeno, pokračoval v řízení (viz usnesení ze dne 7. 4. 2020, č. j. 9Af 73/2016-43).
49. K dalším jednotlivým žalobním bodům uvádí soud následující.
50. Soud nesouhlasí s námitkou žalobkyně vznesenou v *prvním žalobním bodě*, že aplikací OZV města Opavy č. 3/2015 byla způsobena nepřípustná retroaktivita. OZV města Opavy č. 3/2015 byla vydána na zasedání Zastupitelstva statutárního města Opavy dne 27. 4. 2015 a nabyla účinnosti patnáctým dnem po dni jejího vyhlášení. Teprve poté přistoupil žalovaný k řízení o zrušení původně udělených povolení k provozování hazardu na území města Opavy. Až do pravomocného zrušení povolení však žalobkyně svou činnost mohla vykonávat legálně. K tomu soud plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, kde se Nejvyšší správní soud podrobně retroaktivitou zabývá v bodech 36 a 37. Soud zkráceně uvádí, že dotčená OZV nemá účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Soud proto neshledal námitku důvodnou.
51. K námitce žalobkyně vznesené ve *druhém žalobním bodě*, že nebyl dodržen notifikační proces v případě zákona č. 300/2011 Sb., soud uvádí, že otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se již detailně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku ztotožnil s právním názorem krajského soudu, 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 tento zákon vynutitelný, OZV města Opavy č. 3/2015 by obstála i na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 10 písm. a) zákona o

obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a v zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „*superfluum non nocet*“ (nadbytečné neškodí), hlubší význam. Námitka proto není důvodná.

52. Ve *třetím žalobním bodě* žalobkyně rozporovala OZV města Opavy č. 3/2015, neboť je podle ní výrazně diskriminační a není vymahatelná vůči všem na území města, když si zde kdokoli přítomný může zahrát sázkové hry přes internet.
53. Článek 1 OZV města Opavy č. 3/2015 uvádí, že „*Statutární město Opava touto vyhláškou stanoví, že sázkové hry podle ustanovení § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění, dále loterie a jiné podobné hry podle ustanovení § 2 písm. j) a ustanovení § 50 odst. 3 tohoto zákona mohou být provozovány pouze na místech touto vyhláškou určených a v čase touto vyhláškou určeném.*“.
54. Článek 2 OZV města Opavy č. 3/2015 uvádí, že „*Sázkové hry, loterie a jiné podobné hry uvedené v článku 1 této vyhlášky mohou být provozovány pouze na místech vymezených v příloze č. 1, která je nedílnou součástí této vyhlášky.*“. Příloha č. 1 OZV města Opavy č. 3/2015 stanoví 38 konkrétních adres, na nichž je provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her uvedených v článku 1 této OZV povoleno.
55. V otázce zákonnosti a ústavnosti OZV se soud zcela ztotožnil s výkladem poskytnutým Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, v němž Nejvyšší správní soud řešil první případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 zákona o loteriích. Nejvyšší správní soudu podrobně rozebral historii právní úpravy, odkázal na obdobné případy regulace a zabýval se i judikaturou Ústavního soudu. Ústavní soud se v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, zabýval právem obcí na samosprávu a konstatoval, že Ministerstvo financí musí respektovat OZV omezující místa pro provoz výherních hracích přístrojů. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně.
56. Soud rovněž odkazuje na argumentaci uvedenou výše, a sice že daný případ se nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, a proto se souladem OZV města Opavy č. 3/2015 s právem EU nezabýval.
57. Konkrétní místa provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m), n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích byla na území města stanovena OZV města Opavy č. 3/2015 (dále též „*loterijní vyhláška*“). Přestože žalobkyně výslovně nepožadovala přezkoumání loterijní vyhlášky, 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 OZV individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Zdůraznil, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec nejednala libovolně či diskriminačně.
58. Soud při posuzování loterijní vyhlášky přihlédl k důvodům jejího přijetí, jak je uvedlo město Opava jednak ve svém vyjádření ze dne 21. 5. 2020, jednak v důvodové zprávě k předmětné OZV. Ze sdělení města je zřejmé, že přistoupilo k regulaci sázkových her, loterií a jiných podobných her na svém území s přihlédnutím k místním podmínkám v

zájmu ochrany svých občanů před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a zároveň v zájmu předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, které ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku ve městě, dobrým mravům, bezpečnosti, zdraví a majetku.

59. K námitce možné diskriminační povahy loterijní vyhlášky soud uvádí, že 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 by prostředky k jeho dosažení nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Podle soudu z vyjádření města a zejména z důvodové zprávy k OZV, jakož i z textu samotné OZV vyplývá, že rozhodné kritérium pro výběr konkrétních míst nebylo namířeno proti konkrétním subjektům, resp. provozovatelům loterií, nýbrž bylo vybráno s cílem zakonzervování stávajícího stavu (resp. snížení) počtu heren a hracích přístrojů ve městě. Výběr konkrétních povolených míst se poté promítl do rozhodnutí zastupitelů se záměrem soustředěným na hledisko typu zařízení a náplně provozu zařízení na území obce. Soud považuje za zcela důvodnou a pro veřejný zájem obce za promyšlený a objektivní záměr přenést hazardní hry do profesionálního prostředí heren a kasin z prostředí pohostinských zařízení tak, aby loterijní vyhláška naplnila uvedený legitimní cíl a ve vydané podobě vytvořila prostor pro snížení patologických následků provozování hazardu na celém území města Opavy a udržení příznivých podmínek pro život občanů, navštěvujících pohostinská zařízení. To vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci. Důvody sdělené soudem, které město Opavu vedly k přijetí předmětné OZV, jsou zcela akceptovatelné, odrážejí situaci ve městě před přijetím loterijní vyhlášky a vypovídají o legitimitě jejího přijetí. Ústavně garantovaným právem je mj. též právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz loterií a jiných hazardních her, přičemž Ústavní soud několikrát potvrdil, že toto právo v rámci testu proporcionality převládá i nad ústavně zaručeným právem podnikat.
60. V nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně. Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích uvádí, že obce mají pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky „*k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.*“. Dotčená OZV města Opavy je právě takovou OZV, jejímž účelem je zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.
61. Soud přezkoumal předmětnou OZV a dospěl k závěru, že při jejím vydání nepřekročilo město Opava své pravomoci svěřené mu zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) zákona o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Podle názoru soudu vůbec není nutné, aby město při vydávání OZV podrobně uvádělo důvody vydání vyhlášky, případně aby provádělo test proporcionality. Účel OZV totiž vyplývá již z jejího obsahu. K tomu se vyjádřil podrobněji též Ústavní soud v nález Pl. ÚS 29/10, v němž uvedl, že na OZV nelze klást přísné formální požadavky.
62. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím v nejobecnější rovině čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Město Opava bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle loterijního nález Ústavního soudu již na základě § 10 písm. a) zákona o

obcích, kdy § 50 odst. 4 zákona o loteriích toto obecné ustanovení zákona o obcích pouze konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu tohoto zmocnění soud neshledal, že by město Opava překročilo své pravomoci, když stanovilo konkrétní místa pro provoz hracích přístrojů na svém území.

63. V nejnovějším nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, týkajícím se právě stanovení konkrétních adres v obecně závazných vyhláškách územních samosprávných celků regulujících hazard, Ústavní soud dospěl k závěru, že i obecně závazná vyhláška regulující provoz hazardu na konkrétních adresách ob stojí v testu ústavnosti.
64. V bodě 41. shora citovaného nálezu Ústavní soud konstatoval: *„Město vyhláškou č. 10/2015 nepřistoupilo k plošnému zákazu provozování hazardních her pro celé své území, ale omezilo tuto činnost toliko na čtyři provozovny. Přím o v textu vyhlášky č. 10/2015 k tomu město uvádí, že úplný zákaz provozování hazardních her na území města není možný vzhledem k ekonomické situaci města, a také že by takový zákaz představoval reálné riziko vzniku nelegálních provozoven (Preambule odst. 1). Pokud jde o rozsah omezení, město v odstavci 4 Preambule vyhlášky č. 10/2015 stanoví, že adresná místa, v nichž mohou být provozovny hazardních her umístěny, mají být celkem čtyři. K tomu na stejném místě město uvádí, že podle jeho přesvědčení jde o maximální možný počet, který je pro město, s ohledem na veřejný pořádek, dobré mravy a možné negativní sociální dopady provozování hazardních her na území města, udržitelný, přičemž poukazuje na zkušenosti své i jiných měst a oficiální diskuze k právní úpravě regulace hazardních her. Tento záměr města - zakázat na základě shora uvedených důvodů prostřednictvím vyhlášky č. 10/2015 provozování hazardních her na celém území města s výjimkou čtyř provozoven - sleduje podle Ústavního soudu legitimní cíl, kterým je omezení dopadů hazardních her, které mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí (srov. nále z dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10).“.*
65. Též v případě OZV města Opavy č. 3/2015 se jedná o obdobnou situaci, kdy město nechťelo přistoupit k celoplošnému zákazu provozování hazardu na jeho území, a to jednak z ekonomických důvodů, jednak z obavy ze vzniku nelegálních provozoven, což by ve svém důsledku znamenalo nepříznivý dopad na ekonomickou situaci města a potencionální podhoubí pro vznik kriminální činnosti. Město Opava přistoupilo k zakonzervování stavu počtu a míst konkrétních heren ke stavu při vydání předmětné OZV, přičemž navíc vytěsnilo hazard z pohostinství do prostor, které jsou k provozování hazardních her určeny, což plně ob stojí v testu ústavnosti, jak aproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18.
66. Pokud žalobkyně spatřuje diskriminační účinky loterijní vyhlášky v tom, že nezamezuje přístup k hazardním hrám prostřednictvím internetu, je třeba takovou námitku též odmítnout. Je obecně známou skutečností, že problémy v oblasti hazardních her činí především hra na k tomu určených přístrojích, které se zpravidla nacházejí ve volně veřejně přístupných prostorech (restaurace, bary apod.), nikoli hra po internetu. Ačkoli patologickou závislost mohou vytvářet obě formy hraní, hraní hazardní hry po internetu je organizačně náročnější než hra na zařízení v herně, protože je nutné mít příslušnou techniku (zpravidla osobní počítač nebo jiné obdobné zařízení), zajištěný přístup k internetu, bankovní účet pro pokrývání jednotlivých transakcí a být registrovaným uživatelem příslušného portálu, který hraní hazardní hry nabízí. Hraní hazardních her

po internetu je tak hůře dosažitelné, jeho zpřístupnění vyžaduje vyšší míru sofistikovanosti a obvykle k němu nedochází ve veřejně přístupných prostorech. Všechny tyto faktory nevyhnutelně musejí vést k závěru, že bezprostřední ohrožení veřejného pořádku související s internetovým hazardem je značně nižší. Soud dále poukazuje na skutečnost, že účelem práva je regulovat regulovatelné. Přístup k internetu, respektive k určitému obsahu umístěnému na síti, takřkajíc „z domova“ by žádná obec nebyla schopna reálně regulovat a nebyla by s to prosadit zákaz hraní hazardních her prostřednictvím internetu na svém území. Soud v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45, kde tento soud v bodech 26, 27 a 28 odmítl spojitost diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014 se skutečností, že vyhláška nereguluje sázkové hry, jichž se lze účastnit prostřednictvím internetu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že provozování dotčených her prostřednictvím internetu vykazuje zásadní množství specifíků, jimiž se odlišuje od her upravených loterijním zákonem, a proto musí být regulováno toliko na úrovni celostátní, tj. zákonem a nikoli vyhláškou. Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu lze plně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, proto soud ani v případě loterijní vyhlášky města Opavy neshledal ve vztahu k absenci regulace internetu prostřednictvím OZV její diskriminační charakter. Soud proto s ohledem na shora uvedené neshledal námitky ve *třetím žalobním bodě* důvodnými.

67. Ve *čtvrtém a pátém žalobním bodě* žalobkyně namítá porušení ústavních principů, konkrétně principu právní jistoty a principu legitimního očekávání, dovolává se svého legitimního očekávání v účinky vydaných loterijních povolení, právní jistotu, ochranu vlastnického práva a odkazuje na celou řadu rozhodnutí Ústavního soudu, SDEU a ESLP. Žalobkyně zdůrazňuje, že česká právní úprava loterií a jiných podobných her nestanovuje žádné přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí, v důsledku jejichž OZV jsou provozovatelé zbaveni svého oprávnění k provozování, jakož nestanovuje ani žádnou materiální kompenzaci pro provozovatele, jimž bylo na základě takovéto netransparentní regulace ze strany obcí povolení odňato.
68. Soud předně k obsáhlým námitkám žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 - 68, že s ohledem na vázanost soudů nálezů Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu odchýlit.
69. Zdejší soud dodává, že pokud správní orgány vycházely z právních názorů Ústavního soudu, nelze tyto názory považovat za protiústavní, protože je aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Jinými slovy, výklad ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy právně závazný a krom toho se mu přikládá vysoká míra argumentační síly.
70. Ze samotné věcné argumentace žalobkyně vyplývá, že zcela neporozuměla závěrům loterijního nálezu. Ústavní soud v daném nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Jednotlivá zrušená loterijní povolení žalobkyně pro území města Opavy byla vydána v letech 2008, 2009 a 2010, tedy v době, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím OZV vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobkyně si proto mohla a měla být vědoma, že její podnikatelský

záměr byl vždy limitován vůlí zastupitelstva města, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podříditi regulaci. Žalobkyni tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčené město v budoucnu regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení v čl. II odst. 4 tohoto zákona nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale 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 v loterijním nálezu. Jelikož žalobkyni tvrzené legitimní očekávání nikterak nevzniklo, nemohlo být ani porušeno právo garantované čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, natož aby byl porušen princip právního státu, který je součástí jak ústavního zřízení České republiky, tak práva Evropské unie (v otázce aplikace unijního práva v nyní posuzovaném případě srov. již shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170).

71. Soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, v němž tento soud vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 zákona o loteriích. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nakonec Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti rázu právního. Těmi může být i vydání OZV, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her, zakazuje. Pokud předmětná loterijní povolení kolidovala s loterijní vyhláškou města Opavy č. 3/2015, nelze v postupu žalovaného podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu či nerespektování závěrů Ústavního soudu.
72. Jelikož loterijním nálezem nemohlo být z výše uvedených důvodů zasaženo do legitimního očekávání žalobkyně, respektive do jejích vlastnických práv či práv na podnikání, soud považuje za zbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, ESLP a SDEU vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. Jak totiž Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 loterijního nálezu, „[...] 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)“. Zdejší soud se s tímto závěrem plně ztotožňuje a žalobkyně nevznesla přesvědčivé důvody, které by ho vyvracely.
73. Pokud žalobkyně poukazovala na závěry vyslovené v rozsudku SDEU ve věci C-98/14, *Berlington Hungary*, zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, v němž dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti

provozování výherních hracích přístrojů. Proto ani základní zásady unijního práva nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 zákona o loteriích a citovaný rozsudek tak na posuzovanou věc nedopadá.

74. Soud shrnuje, že nemá důvod se odklánět od názorů vyslovených Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem, a proto konstatuje, že postup žalovaného při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích byl zcela v souladu se zákonem a nebyly jím porušeny žádné ústavní principy. Soud proto ani námitky ve *čtvrtém a pátém žalobním bodě* neshledal důvodnými.
75. Pro úplnost soud dodává, že s ohledem na závěry obsažené v rámci vypořádání *šestého žalobního bodu* stran neexistence unijního prvku v dané věci, soud nepovažuje za důvodné položit SDEU předběžnou otázku, jak okrajově podotkla žalobkyně v závěru podané žaloby. 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, týkající se obdobné věci, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*JlJakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické.*“.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

76. Jelikož žádnou ze vznesených žalobních námitek neshledal městský soud za důvodnou, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Soud nepřistoupil ke zpracování znaleckého posudku, jak žalobkyně navrhovala, neboť zjištění výše investic žalobkyně bylo pro posouzení věci irelevantní a nadbytečné.
77. O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „*nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.*“. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému správnímu orgánu náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 29. května 2020

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu