



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **AUTO GAMES, a.s.**, IČO: 25544608
sídlem V potočkách 1020/6, 143 00 Praha – Modřany
zastoupen Mgr. Michalem Varmužou, advokátem
se sídlem Kozinova 21/2, 787 01 Šumperk

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 16. 1. 2017, č. j. MF-16392/2016/34-10,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž ministr financí (dále jen „žalovaný“) výrokem II. zamítl podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 14. 7. 2016, č. j. MF-16392/2016/34-7, kterým byla podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) zrušena čtyři, ve výroku blíže specifikovaná, rozhodnutí o povolení žalobce provozovat loterie a jiné

podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adrese Solní 1924, 393 01 Pelhřimov, pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Pelhřimov č. 3/2016, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry (dále jen „OZV“), a v tomto rozsahu prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. V *prvním žalobním bodě* žalobce namítal nepřipustnou pravou retroaktivitu § 43 zákona o loteriích, která je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Přijetí obecně závazné vyhlášky není a nemůže být okolností pro zahájení řízení dle zmíněného ustanovení. V době vydání loterijních povolení žalobci nebyla OZV vydána a okolností, podle níž lze postupovat na základě § 43 zákona o loteriích je nutno rozumět takovou skutečností, která byla v době správního řízení o žádosti objektivně známa a ve správním řízení byla opomenuta či zatajena. Nebyla splněna ani podmínka obsažená v závěru § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jelikož údaje, které sloužily jako podklad pro vydání loterijních povolení, nebyly klamné. Nadto ministerstvo při rušení již vydaných loterijních povolení aplikovalo právní předpis (OZV), který byl vydán teprve poté, co loterijní povolení nabyla právní moci. Touto aplikací proto způsobilo nepřipustnou retroaktivitu OZV. K tomu poukázala na odbornou literaturu, z níž citoval.
3. Ve *druhém žalobním bodě* poukázal na to, že OZV byla přijata na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb. (dále též „novela“). Namítal, že před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, proto je tato právní úprava nepoužitelná a vůči svým adresátům právně nevynutitelná.
4. Dále uvedl, že OZV je v rozporu s právním pořádkem České republiky. Obecně závazná vyhláška musí být v souladu se zákony České republiky a obec jí nesmí ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, není-li k tomu zmocněna zákonem. Obecnost závazné vyhlášky znamená, že na území obce je taková obecně závazná vyhláška platná a účinná pro všechny adresáty, tedy vynutitelná vůči všem, kteří provozují činnost, již tato obecně závazná vyhláška upravuje. Poukázal na skutečnost, že OZV uvádí výčet loterií a jiných podobných her, které jsou na části území obce zakázány. Namítl, že OZV neměří na území obce všem adresátům stejným metrem. Je tomu tak proto, že mimo jiné zakazuje také loterie dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, podle něž jsou povolovány loterie nebo podobné hry provozované prostřednictvímí sítě internet dle § 4 odst. 5 zákona o loteriích. Na tyto loterie však OZV nedopadá, neboť na území obce může kdokoli legálně sázet na internetu. OZV tedy byla přijata s tím, že nebude v celém rozsahu uplatňována a vymáhána, neboť nedopadá na loterie a jiné podobné hry legálně provozované prostřednictvím kurzových sázek na internetu. Proto je OZV výrazně diskriminační, a jelikož není vymahatelná vůči všem, i neplatná.
5. Ve *třetím žalobním bodě* odkázal na rozsudek Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“) ze dne 11. 6. 2015, C-98/14 (dále též „rozsudek ve věci Berlington“), v rámci něhož SDEU posuzoval otázku souladnosti rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady se zásadami unijního práva. I z další judikatury žalobce dovozoval, že česká právní úprava nestanovila jakékoli přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí, ani žádnou materiální kompenzaci pro provozovatele, jimž bylo na základě takovéto netransparentní regulace ze

strany obcí povolení odňato. Žalobce se proto dovolával svého legitimního očekávání. Tvrdil, že nepřiměřená a nesystematická úprava provozování hazardních her představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a vlastnického práva dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stávající právní úprava hazardních her a praxe ministerstva nenaplnují požadavky kladené na regulační rámec tohoto odvětví judikaturou SDEU.

6. Upozornil též na povinnost vnitrostátních soudů, které jsou podle SDEU oprávněny a z pohledu řádné aplikace unijního práva zároveň povinny posoudit soulad stávající národní právní úpravy z výše uvedenými prameny unijního práva s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem, vyplývající ze znění účelu a systematiky dotčených právních předpisů. Zdejší soud je proto dle žalobce povinen posoudit, zda OZV sleduje skutečně cíle spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, resp. jiné cíle veřejného zájmu, zda takovéto 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 práva na vlastnictví. Pokud by soud došel k závěru, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích nebo OZV, na jejímž základě bylo přistoupeno ke zrušení loterijních povolení, nesplňují výše uvedená kritéria, byl by povinen odmítnout jejich aplikaci pro rozpor s právem EU. Tím soud zabránil dalším neoprávněným zásahům do práv a chráněných zájmů provozovatelů loterií, jež byli zbaveni veřejnoprávního oprávnění k podnikatelské činnosti zcela zjevně v rozporu s právem EU.
7. Konstatoval, že je obeznámen s judikaturou Ústavního soudu i právem obcí omezit provozování loterií, provozoval však loterie na základě platných loterijních povolení, která mu povolovala provoz loterií na předem určenou dobu. Tato povolení byla zrušena před uplynutím stanovené doby, což je nejen v rozporu se zásadou legitimního očekávání, ale i v rozporu s judikaturou SDEU a Evropského soudu pro lidská práva. Žalobce v důsledku předčasného zrušení loterijních povolení ztratil možnost provozovat svou podnikatelskou činnost a využívat technologie a technická zařízení, do nichž investoval nejméně 199 609 664 Kč. Zrušením loterijních povolení došlo ke ztrátě jeho práv nabytých v důsledku loterijních povolení, aniž by k tomu zavedl důvod. Za účelem ověření výše investic do pořízení a vývoje herních přístrojů navrhl žalobce zpracovat znaleckého posudku.
8. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i dotčené výroky rozhodnutí ministerstva zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že loterijní povolení byly vydány v souladu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou. K jejich zrušení došlo pro rozpor s OZV, která jednoznačným způsobem vyjadřuje regulační úmysl obce. Zdůraznil, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze o legitimním očekávání, spočívajícím v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, hovořit. Tito provozovatelé si měli a mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena právě v důsledku přijetí změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných předpisů včetně vyhlášek obcí. Provozovatelé si museli být vědomi také 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). Zrušením loterijních povolení ministerstvo plně respektovalo ústavní právo obcí na samosprávu.

10. Ze znění § 43 odst. 1 zákona o loteriích podle žalovaného vyplývá, že aplikace OZV na dříve vydaná loterijní povolení je nejen postupem, který plně odpovídá zákonu, ale je i zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky. K tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) a především ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), v němž Ústavní soud konstatoval, že na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích se předpokládá zrušení vydaných povolení také v případě, kdy skutečnosti, pro které by nebylo možné loterii či jinou podobnou hru povolit, nastanou po vydání povolení.
11. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou nedodržení notifikačního procesu. Uvedl, 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. 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 SDEU ve věci Unilever, C-443/98. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích technickou povahu nemá. Vzhledem k tomu, že obce měly pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., považoval námitky žalobce za neúčelné. Nadto konstatoval, že ministerstvo není příslušné rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.
12. K námitkám týkajícím se nezákonnosti a diskriminační povahy OZV uvedl, že ministerstvo nevykonává dohled nad obecně závaznými vyhláškami obcí, a není tedy způsobilé ovlivnit, zda do nich obce zařadí přechodné ustanovení či nikoli. Stejně tak nepřisluší ministerstvu přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek. Takovou pravomoc má Ministerstvo vnitra, které OZV nezákonnou neshledalo, proto jsou veškeré argumenty proti ní nepodstatné. Město Pelhřimov (dále též „obec“) prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhlášku umístění výherních hracích přístrojů a obdobných technických zařízení aproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava) a tato pravomoc byla dána již před nabytím účinnosti § 50 odst. 4 loterního zákona. Zrušením loterijního povolení došlo k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Konstatoval, že ministerstvo se řídí platnými a účinnými právními předpisy, a tudíž není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je naopak povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána příslušným orgánem za nezákonnou.
13. K rozsudku ve věci Berlington a Vékony poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před SDEU ve věci C-98/14. Podle českého právního řádu je řízení o zrušení vydaného povolení vedeno podle správního řádu, provozovatel má právo využívat všechny instituty, které mu tento předpis poskytuje, včetně opravných prostředků a správní orgán přistupuje k rušení vydaných povolení k provozování sázkových her na základě obecně závazných vyhlášek obcí vždy po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Podle českých právních norem představuje rušení vydaných povolení zcela odlišný režim, než který posuzoval v namítaném rozhodnutí SDEU, a proto toto

rozhodnutí nelze mechanicky aplikovat na nyní posuzovanou věc. Dále zdůraznil bod 35 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko, na nějž poukazoval žalobce v podané žalobě, dle kterého ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení hazardních her. Konstatoval, že právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně stanovit úroveň ochrany. K zásadě ochrany legitimního očekávání s odkazem na judikaturu SDEU zopakoval, že provozovatelé hazardu 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 hazardu 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. Zdůraznil, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze o legitimním očekávání hovořit.

14. Nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že právní úprava loterií a jiných podobných her omezuje provozování loterií nepřiměřeně a představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU. K tomu připomenul, že volný pohyb služeb lze z vymezených důvodů omezit, přičemž o souladu těchto omezení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání je oprávněn rozhodnout pouze vnitrostátní soud.
15. Dále uvedl, že v projednávaném případě nebyl shledán, ani žalobcem prokázán, rozpor národní úpravy s právem EU, nebylo vydáno žádné rozhodnutí českého soudu o neaplikaci zákona o loteriích, proto má ministerstvo povinnost tuto normu aplikovat.
16. Závěrem upozornil na čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje možnost zákonem stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, tímto zákonem je právě zákon o loteriích. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že si provozovatelé loterijních a jiných podobných her musí být vědomi, že podnikají v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost předmětem přísných zákonných restrikcí, čemuž mohou a měli by přizpůsobit své podnikatelské plány, jedná se o riziko podnikání v tomto oboru.
17. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření obce

18. Obec v odpovědi na výzvu soudu osvětlila důvody, které ji vedly k přijetí OZV v dané podobě. V něm zmínila úpravu předcházející vydání OZV s tím, že je proces omezování loterií na území obce dlouhodobý. Uvedla, že vydání OZV bylo mimo jiné důsledkem většinového mínění občanů města, které občané vyjádřili na základě výzvy místostarosty a v němž byl také požadavek o vyloučení místa, na něž se vztahují žalobcova loterijní povolení, z míst, kde jsou loterie povoleny. Obec je přesvědčena, že její postup byl a je transparentní, kontinuální, dlouhodobě všeobecně známý pro všechny provozovatele loterií i prostor pro provoz těchto loterií, zároveň odpovídá zákonu a vůli občanů obce. Dokladem kontinuálnosti postupu obce, neúčelovosti a nediskriminace je dle obce také skutečnost, že s účinností od 31. 12. 2016 vydala obecně závaznou vyhlášku č. 11/2016, kterou zakázala provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na celém území obce.

V. Jednání

19. 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

20. 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 žalovaného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
21. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
22. 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.
23. *První žalobní bod* lze shrnout, jako nesouhlas žalobce užitím § 43 zákona o loteriích, v němž spatřuje nepřipustnou pravou retroaktivitu a má za to, že se dané ustanovení nevztahuje na situace, kdy je vydána obecně závazná vyhláška.
24. K této otázce se zdejší soud a NSS opakovaně vyjadřoval. Soud proto i v nyní projednávané věci 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 loterního zákona. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nakonec vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 loterijního zákona lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti rázu právního. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Pokud loterijní povolení kolidovala s loterijní vyhláškou, nelze v postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu.
25. Ohledně možných retroaktivních účinků loterijní vyhlášky, zdejší soud plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, kde se uvedený soud podrobně v bodech 36 a 37 retroaktivitou zabývá. Zdejší soud shrnuje, že obecně závazná vyhláška obce nemá účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňují vydaná loterijní povolení do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Soud proto neshledal námitky důvodnými.
26. Ve *druhém a třetím žalobním bodě* žalobce předně tvrdil nedodržení notifikačního procesu při přijetí Novely. Proto neměl žalovaný k OZV přihlížet. Soud k tomu uvádí, že se otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě 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

zákonu, 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 [náleze 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 OZV obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a loterijním zákoně nemá ve smyslu zásady, že *nadbytečné neškodí (superfluum non nocet)* hlubší význam. Námitka proto není důvodná.

27. Dále se soud zabýval námitkami, které lze shrnout jako tvrzení o rozporu OZV s právním pořádkem České republiky, legitimním očekáváním žalobce, závěrům rozsudku ve věci *Berlington* a další judikaturou SDEU a požadavek žalobce na posouzení OZV v nyní projednávané věci soudem ve světle evropské judikatury, neboť diskriminačně umožňuje na území obce provoz loterií prostřednictvím internetu.
28. Soud k tomu obecně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, podle kterého s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko odchýlit od závěrů, které Ústavní soud přijal. Ústavní soud již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, dovodil, že obce byly oprávněny regulovat hazardní hry již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení.
29. Zdejší soud uvádí, že pokud správní orgány vycházely z právních názorů Ústavního soudu, nelze převzaté názory považovat za protiústavní, protože je aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Jinými slovy, výklad norem ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy závazný a požívá vysoké argumentační síly.
30. Z argumentace žalobce vyplývá, že neporozuměl závěrům nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*, zcela. Ústavní soud v daném nálezu v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 obecního zřízení již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*). Žalobcova zrušená loterijní povolení týkající se území obce byla vydána v době, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí Zastupitelstva obce, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podřídit regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci obec 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 v nálezu *Klatovy*. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo dojít ani k porušení žalobcem namítaných práv, a to jak v kontextu vnitrostátní právní úpravy, tak unijního práva a Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.

31. Soud v této souvislosti opětovně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, v němž vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 loterijního zákona lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti rázu právního. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Z loterijní vyhlášky vyplývá, že pouze v určitých částech obce je povoleno provozovat vybrané loterie. Pokud výše popsané loterijní povolení kolidovalo s loterijní vyhláškou, nelze v postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu.
32. Jelikož nemohlo být z výše uvedených důvodů zasaženo do legitimního očekávání žalobce, respektive jeho vlastnických práv či práv na podnikání, soud považuje za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. Jak totiž Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 nálezů *Klatovy „[...] 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 plně s tímto závěrem ztotožňuje a žalobce nevznese přesvědčivé důvody, které by ho vyvracely.
33. Navíc zdejší soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, který se v bodě II. A detailně vypořádal s aplikovatelností unijního práva v obdobném případě. Dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Ani základní zásady unijního práva tedy nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona.
34. Nad rámec uvedeného soud považuje za vhodné vyjádřit se k odkazu žalobce na závěry Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14 *Berlington Hungary*, jakož i rozsudku ve věci *Vékony*. Soud v obecné rovině připomíná, 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.
35. 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.

36. Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v právě projednávaném případě nenastala. Soud v obecné rovině připouští, že základní zásady práva Evropské unie budou použitelné i na oblasti, které právo Evropské unie neupravuje, a to především v případě volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Avšak dané ustanovení může být aktivováno pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobce neplatí. Žalobce totiž není osobou, která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Přičemž existence jakéhokoli 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). Soud pro úplnost odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v němž Nejvyšší správní soud dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování hazardních her.
37. Jelikož se daná věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, nebylo namístě se zabývat namítaným nesouladem zákona o loteriích, resp. loterijní vyhlášky s právem Evropské unie, resp. s judikaturou Soudního dvora Evropské unie.
38. Ze shora uvedených důvodů soud nevěšel na provedení důkazů navržených žalobcem, jímž je i návrh na ustanovení znalce k ověření výše investic žalobce do porřízení a vývoje herních zařízení.
39. K požadavku na přezkum zákonnosti OZV soud předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený 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. Zejména zdůraznil, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Případně pak správní soud může obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat. Soud proto podrobil loterijní vyhlášku obce přezkumu.
40. Podle § 1 OZV sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a dále v § 50 odst. 3 zákona o loteriích (dále jen „loterie“), mohou být provozovány pouze na místech vyjmenovaných v příloze 1 této vyhlášky.
41. Jak bylo výše uvedeno, soud si za účelem posouzení OZV vyžádal od obce vyjádření. Z něj a podkladů správního řízení (zejména příloha č. 2 – Sdělení obce Ministerstvu vnitra ze dne 19. 4. 2017, příloha č. 3 - Usnesení Rady obce ze dne 25. 5. 2016, č. 35/3/2016/R, příloha č. 4 – Posouzení zákonnosti OZV Ministerstvem vnitra ze dne 9. 9. 2016, příloha č. 5 a č. 6 – Důvodové zprávy k vydání OZV) vyplynulo, že proces omezování loterií na území obce je dlouhodobý. Vydání OZV bylo mimo jiné důsledkem většinového mínění občanů města, které občané vyjádřili na základě výzvy místostarosty a v němž byl, mimo jiné, také požadavek o vyloučení místa, na něž se vztahují žalobcova loterijní povolení (Solní 1924)

z míst, kde jsou loterie povoleny. Obec je přesvědčena, že její postup byl a je transparentní, kontinuální, dlouhodobě všeobecně známý pro všechny provozovatele loterií i prostor pro provoz těchto loterií, zároveň odpovídá zákonu a vůli občanů obce. Dokladem kontinuálnosti postupu obce, neúčelovosti a nediskriminace je dle obce také skutečnost, že s účinností od 31. 12. 2016 vydala obecně závaznou vyhlášku č. 11/2016, kterou zakázala provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na celém území obce. Obec si stanovila principy pro regulaci loterií, jimiž byly: nerozšiřovat místa s možností provozování loterií, neumožnit postupně provozování loterií v historickém centru města, tedy v MPR a jejím ochranném pásmu, neumožnit postupně provozování loterií v dalších částech města podle vůle občanů a stavu veřejného pořádku, zejména v obytných zónách s dlouhodobým cílem úplně vytlačit loterie z města, případně stanovit konkrétní lokalitu, kde by se loterie mohly provozovat mimo obytné zóny či historické jádro města. Mezi účastníky není sporu o tom, že v příloze č. 1 OZV není uvedena adresa provozovny žalobce.

42. K tomu soud připomíná, že právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Obec byla zmocněna 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 obec v loterijní vyhlášce překročila své pravomoci, tedy jednala *ultra vires*, když umožnila provozování loterií pouze na v příloze č. 1 uvedených místech.
43. Soud tak přezkoumal OZV a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu, zejména z preambule, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je boj proti gamblingu a ochrana centra města před sociálně patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním loterií, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž na zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobevována 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 OZV ve spojení s přílohou č. 1 umožňuje provoz her pouze na místech zde uvedených. Tento přístup je jednotný pro všechny, soud proto neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci.
44. Žalobce spatřoval diskriminační povahu OZV proto, že je na území obce komukoli umožněno provozovat loterie prostřednictvím internetu. Soud námitku odmítá, neboť 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 vedou k závěru, že bezprostřední ohrožení veřejného pořádku související s internetovým hazardem je značně nižší. Nadto je účelem práva regulovat regulovatelné. Přístup k internetu, respektive k určitému obsahu umístěnému na síti, takříkajíc „z domova“ by žádná obec nebyla schopna reálně ovlivnit/zamezit či zakázat na svém území.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. S ohledem na shora uvedené soud nedůvodnou žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
46. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce nebyl ve věci samé úspěšný, úspěšnému žalovanému však důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

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.

Praha 24. června 2020

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu