



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl předsedou senátu JUDr. Ladislavem Hejtmánkem ve věci žalobce: **NET and GAMES a.s.**, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, IČ 28330633, zastoupen JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem, se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Plzeň**, se sídlem Náměstí Republiky 1/1, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 5. 2015, č. j. MF-58427/2014/34/2901-RK,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 5. 2015, č. j. MF-58427/2014/34/2901-RK, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 628,41 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Milana Vašíčka, MBA, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.  
Základ sporu

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 4. 9. 2015 domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví tohoto rozsudku uvedeného rozhodnutí ministra financí,

kterým bylo pravomocně rozhodnuto o zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry na několika adresách v Plzni, a to z důvodu jejich tvrzeného rozporu s obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Plzně č. 4/2012, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány loterie, sázkové a nebo jiné podobné hry (dále jen „loterijní vyhláška“), podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v rozhodném znění (dále jen „zákon o loteriích“).

## II.

### Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

- [2] V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný pochybil, jestliže se neobrátil dle ustanovení § 57 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) s předběžnou otázkou týkající se zákonnosti loterijní vyhlášky na ministerstvo vnitra, které je oprávněno zákonnost loterijní vyhlášky posoudit. Dokonce si ani podle písm. c), neučinil dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný úsudek. Jelikož žalovaný nevyužil popsany postup, aplikoval nezákonný a neústavní právní předpis.
- [3] Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal porušení základních lidských práv a svobod. Poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko a také na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, dle kterých jestliže stát ruší povolení umožňující výkon podnikatelské činnosti, musí podnikatelům stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, které jim umožní se přizpůsobit, nebo alespoň zajistit systém přiměřené náhrady. V této souvislosti poukázal na požadavek ochrany investic. Zákonodárce ani správní orgány nepostupovaly v souladu s těmito pravidly, zasáhly tak do principu právní jistoty, legitimního očekávání žalobce a rovněž do jeho práva na vlastnictví dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) a dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
- [4] Žalobce ve třetím žalobním bodu podané žaloby namítal, že žalovaný neměl k loterijní vyhlášce přihlížet, jelikož při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Žalobce považoval zákon č. 300/2011 Sb. za normu technického charakteru. Přičemž dle něj musí být notifikačnímu procesu podroben zákon jako celek, nikoli jeho jednotlivá ustanovení. Proto odmítl argumentaci správních orgánů, že výrazné rozšíření se netýkalo regulačního oprávnění obcí, a trval na tom, že nebyla dodržena povinnost zakotvená v čl. 8 směrnice č. 98/34/ES. Žalobce byl toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto předpisu. Správní orgány tak musí aplikovat přednostně směrnici č. 98/34/ES a naopak nesmí aplikovat ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., včetně ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalobce dále vytýká právní úpravě České republiky nesystematičnost, nesoudržnost a rozpor s judikaturou SDEU a navrhl položit SDEU předběžnou otázku ve věci dodržení či nedodržení notifikačního procesu.
- [5] Dále žalobce v pátém žalobním bodu namítal, že ochrana před případným nebezpečím plynoucím z loterií by měla být poskytována toliko těm, kteří nejsou schopni dostatečně posoudit následky svého jednání, případně nejsou schopni je ovládnout. Plošný zákaz

loterií představuje zásah ze strany státu nebo obcí do svobody podnikání provozovatelů loterií a rovněž do osobní svobody klientů provozovatelů loterií.

- [6] Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
- [7] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 25. 9. 2015 nesouhlasil s námitkami žalobce a konstatoval, že ke zrušení loterijního povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětné povolení bylo v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
- [8] K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že mu nepřísluší posuzovat nezákonnost či nepředvídatelnost obecně závazných vyhlášek obcí. Tento dozor vykonává Ministerstvo vnitra, jež je oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na její zrušení. Veškeré vznesené argumenty žalobce pro toto řízení považuje za irelevantní a dodal, že mu není známo, že by obecně závazná vyhláška byla shledána Ministerstvem vnitra za nezákonnou. Město přitom prostřednictvím předmětné vyhlášky vyjádřilo jednoznačně svůj regulační úmysl.
- [9] Žalovaný ke druhému žalobnímu bodu poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-98/14, a které proto nelze mechanicky aplikovat na danou věc. Ministerstvo totiž přistupuje ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her na základě obecně závazných vyhlášek po vyhodnocení jejich obsahu a účelu, nikoli okamžitě. S odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie uvedl, že provozovatelé hazardních her nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardních her známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loterijní povolení zrušena. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zdůraznil, že u provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o legitimním očekávání. Dále zdůraznil bod 35 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko, na který poukazoval žalobce v podané žalobě a 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.
- [10] Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný 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 ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný poukázal na to, že zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci; ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Pouze ustanovení čistě technické povahy notifikační proceduře podléhá dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Unilever, C-443/98. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích přitom 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 nedůvodné.
- [11] V rámci vyjádření ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32 a ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v nichž Nejvyšší správní soud poměřoval právo na podnikání

provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k jejich legitimnímu očekávání. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.

- [12] Žalobce v replice ze dne 21. 10. 2015 trval na tom, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces, úprava nebyla proto přijata řádným způsobem, a nelze ji uplatňovat vůči soukromému subjektu. Dále upřesnil, že jeho legitimní očekávání bylo založeno vydaným loterijním povolením, které mu garantovalo určité právo po určitou dobu. Dle něj by stát měl dodržet příslib daný pravomocným loterijním povolením, resp. by měl dodržet dobu jeho platnosti bez ohledu na změnu vnějších okolností. Zdůraznil, že žalovaný měl dát podnět ministerstvu vnitra k vyřešení předběžné otázky zákonnosti loterijní vyhlášky. Žalobce závěrem vyjádřil nesouhlas s tvrzením žalovaného, že není možné aplikovat unijní právo na čistě vnitrostátní situace. Stát a jeho orgány jsou vázány Smlouvou o fungování Evropské unie – primárním právem EU a tohoto se žalobce dovolává.
- [13] Na ústním jednání konaném dne 14. 5. 2020 právní zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby a zopakoval některé zásadní argumenty. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě.

### III.

#### Obsah správního spisu

- [14] Ministerstvo vydalo dne 11. 11. 2013 oznámení o zahájení řízení, kterým zahájilo řízení dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území statutárního města Plzně ve věci loterijního povolení.
- [15] Dne 16. 7. 2014 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo celkem 13 loterijních povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že statutární město Plzeň vydalo OZV č. 5/2013, kterou se mění OZV č. 4/2012 (loterijní vyhláška), s účinností od 28. 9. 2013. OZV č. 5/2013 stanoví ve své příloze č. 1 seznam míst, na kterých je povoleno provozování loterií a jiných podobných her vymezených v ustanovení § 2 písm. e), g), i), l), m) a n), loterie a jiné podobné hry podle ustanovení § 2 písm. j) a podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Předmětná technická zařízení jsou provozována na adresách, na kterých je provozování loterií a jiných podobných her dle OZV zakázáno.
- [16] O rozkladu žalobce ze dne 8. 8. 2014, doplněném dne 10. 3. 2015 rozhodl ministr dne 28. 5. 2015 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí ministerstva ze dne 16. 7. 2014 potvrdil. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se zcela ztotožnil s posouzením věci ministerstvem. Ministr poukázal na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a Pl. ÚS 56/10 a konstatoval, že se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Notifikační proces u zákona č. 300/2011 Sb. považoval za řádný. Ministr v žalobou napadeném rozhodnutí popsal historický vývoj obecně závazných vyhlášek od OZV č. 18/2011 po OZV č. 15/2014 a dospěl k závěru, že všechny uvedené OZV zakazují provozování sázkových her na předmětných adresách.

### IV.

#### Posouzení žaloby

- [17] Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
- [18] Žaloba byla podána důvodně.
- [19] Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
- [20] Podle ustanovení § 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.
- [21] Podle čl. 1 OZV č. 4/2012 lze 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 zákona o loteriích, na území města Plzně provozovat pouze na místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky. Adresy provozoven žalobce nejsou v příloze uvedeny.
- [22] Příloha č. 1 byla s účinností od 28. 9. 2013 nahrazena novou přílohou č. 1 (novela OZV č. 5/2013). Ani v nové příloze nejsou adresy provozoven žalobce uvedeny.
- [23] V prvním žalobním bodu žalobce brojil proti postupu žalovaného, který nedal podnět k ministerstvu vnitra k posouzení předběžné otázky zákonnosti a ústavnosti loterijní vyhlášky dle ustanovení § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu, ani ve smyslu ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, neučinil dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný úsudek. Danou námitku však soud nepovažuje za důvodnou, jelikož nebylo povinností žalovaného řešit otázku zákonnosti či ústavnosti loterijní vyhlášky postupem upraveným v ustanovení § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, jak se domnívá žalobce. O tom, zda je konkrétní právní předpis, který má být na danou věc aplikován, v souladu s normami vyšší právní síly, si správní orgán může učinit úsudek sám, neboť mu to umožňuje ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgány tak učinily, když ve svých rozhodnutích poukázaly na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a rovněž zdůraznily regulační úmysl dotčené obce omezit provozování hazardních her na svém území, konkrétně v dané věci regulační úmysl statutárního města Plzně na vybraných místech zakázat provozování loterií a jiných podobných her dle ustanovení § 2 písm. i) zákona o loteriích. Z výše uvedených důvodů, považuje soud úsudek žalovaného za kvalifikovaný a odůvodněný.
- [24] Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že zákonodárce i správní orgány zasáhly do jeho základních lidských práv a svobod, konkrétně do jeho legitimního očekávání, právní jistoty a práva na vlastnictví. Vzhledem k argumentaci žalobce považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: *„[...] součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů*

*obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“ a dále v bodě 41: „Tvzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a ustanovení § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání žalobcova loterijního povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.*

- [25] Soud dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezu, dle kterého „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.“
- [26] Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčená obec regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve jmenovaném nálezu. Vzhledem k tomu, že žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být ani zasaženo do jeho právní jistoty a porušeno právo na vlastnictví, a to jak v kontextu vnitrostátní právní úpravy (čl. 11 Listiny), tak unijního práva (čl. 17 Listiny EU) a Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.
- [27] Pro úplnost soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: „Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných

*podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“.*

- [28] 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*. Soud v obecné rovině připomíná, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi uniijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu uniijnímu. Avšak tato povinnost nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci uniijního práva. Podle názoru soudu právě projednávaný případ do tohoto rámce nespadá.
- [29] V aplikačním rámci uniijního práva se věc nachází v situaci, ve které je doložen uniijní prvek, a to především v případech, kdy dochází k vnitrostátní aplikaci uniijního předpisu, kdy vnitrostátní orgán provádí uniijní závazek anebo kdy se vnitrostátní orgán dostane do konfliktu s uniijním 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 uniijním předpise, nemůže právě řešený případ spadat pod prvně uvedenou situaci. V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku ani žádný jiný uniijní závazek, který by musela provádět. Oblast hazardu obecně není vůbec uniijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl uniijní právo.
- [30] Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s uniijním 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 jakéhokoliv přeshraničního prvku nevyplyvá 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 uniijním 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 uniijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování hazardních her.
- [31] 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. Nadto rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 21. 3. 2019 pod č. j. 5 As 177/2016 – 61, formuloval předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie sice v souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky, která zakazovala na území obce určitou službu (provozování loterií), ale za situace, kdy část zákazníků účastníka tvoří občané jiných členských států, což žalobce v nyní posuzované věci netvrdil.

- [32] Soud nepovažuje za důvodnou námitku obsaženou ve třetím žalobním bodu týkající se nedodržení notifikačního procesu u zákona č. 300/2011 Sb. Otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že „[...] *obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nále z ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška statutárního města Plzně obstála na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „*nadbytečné neškodí*“ (*superfluum non nocet*) hlubší význam. Soud se proto plně ztotožňuje s žalovaným, 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 notifikační procedury podléhá dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Unilever, C-443/98. Soud uzavírá, že 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 nedůvodné.
- [33] Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce rozporoval loterijní vyhlášku. Přestože žalobce výslovně nepožadoval 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 obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony.
- [34] Soud při posuzování loterijní vyhlášky č. 4/2012, ve znění OZV č. 5/2013, nemohl přihlédnout k cíli a účelu loterijní vyhlášky, neboť tento není ve vyhlášce vůbec uveden. Rovněž není ve vyhlášce ani v její příloze uvedeno, na základě kterých kritérií byly některé adresy zařazeny do seznamu adres, kde je provozování loterií a podobných her na území statutárního města Plzně povoleno.
- [35] Dle judikatury lze tento nedostatek zhojit v následném soudním řízení v rámci vyjádření dotčené osoby. Z vyjádření osoby zúčastněné na řízení vyplynulo, že „*důvodem přijetí předmětné vyhlášky byla především snaha o zmírnění negativních dopadů hazardních her a tzv. patologického bráctví, které mohou nejen negativně ovlivnit osudy jednotlivců, ale jsou též jedním z kriminogenních faktorů, které mají přímý negativní dopad zejména na majetkovou trestnou činnost. Při vymezování jednotlivých míst, kde hry provozovány být mohou, byla zohledňována řada faktorů, kdy snahou bylo, aby provozovny poskytující dané služby nebyly především v blízkosti škol a školských zařízení, aby nedocházelo ke kumulaci provozoven na jednom místě nebo aby v jednom místě nebyl umístěn provoz herny a zároveň provoz zastavárny. Ve spolupráci s Policií ČR byla rovněž vyhodnocována rizikovost míst z pohledu dosavadní kriminality a narušování veřejného pořádku.*“
- [36] 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).

- [37] Provozovny žalobce byly umístěny na adresách, které v příloze č. 1 vyhlášky nejsou vůbec uvedeny – provozování loterií zde tedy bylo zcela zakázáno. Obsah obecně závazné vyhlášky neumožňuje přezkoumat, z jakého důvodu statutární město Plzeň zakázalo provozování loterií pouze na vybraných adresách, resp. pouze na zmíněných adresách (mezi které nepatří adresy provozoven žalobce) provozování loterií povolilo. Racionální a objektivní odůvodnění takové úpravy chybí, přičemž na tom nic nezměnilo ani vyjádření osoby zúčastněné na řízení, které je velmi obecné. Soud nerozporuje, že provozování hazardních her s sebou nese negativní jevy. Nicméně rozhodne-li se obec regulovat provozování loterií a podobných her tím, že na určitých místech provozování povolí a na jiných zakáže, je třeba tuto regulaci náležitě odůvodnit, což se však v daném případě nestalo.
- [38] Zrušení povolení u provozovny žalobce na podkladě OZV, která je vztahu k žalobci diskriminační, neboť z ní nejsou zřejmé objektivní důvody, pro které je žalobci provoz her na daných adresách zapovězen, je proto nezákonné. Obec tak nezařazením provozovny žalobce, resp. domu, v níž se provozovna nachází, do textu přílohy vyhlášky jednala libovolně a diskriminačně. Žalovaný, který při zrušení povolení provozovně žalobce z takové OZV vycházel, pak zatížil své rozhodnutí nezákonností, která musela vést ke zrušení jeho rozhodnutí soudem.
- [39] Městský soud tak shledal důvodnou žalobní námitku, která směřovala proti obecně závazné vyhlášce. Ztotožnil se tak se žalobcem v tom smyslu, že nelze seznat pravidlo, postup, či kritérium, podle kterého statutární město Plzeň postupovalo při výběru adres, na nichž je provozování loterií umožněno.

## V.

### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

- [40] Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a proto jej soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právní názorem soudu, který ve zrušujícím rozsudku vyjádřil (ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s.).
- [41] Výrok II. o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci žalobcem zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměnu zástupce žalobce JUDr. Milana Vašíčka, MBA, advokáta. Mimosmluvní odměna činí 9 300 Kč za 3 úkony právní služby (převzetí právního zastoupení, podání žaloby, účast na jednání) po 3 100 Kč podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění. Dále žalobci přísluší náhrada hotových výdajů jeho právního zástupce ve výši 900 Kč za 3 úkony právní služby po 300 Kč podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu.
- [42] Dále žalobci náleží jízdné za cestu z Brna do Prahy k soudnímu jednání za použití osobního automobilu. Vzdálenost ze sídla advokátní kanceláře do sídla Městského soudu

v Praze činí 216 km, celkem 432 km. Podle vyhlášky č. 358/2019 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad, je sazba základní náhrady za používání silničních motorových vozidel u osobních silničních motorových vozidel 4,20 Kč. Cena motorové nafty je stanovena na částku 31,80 Kč za 1 litr pohonné hmoty. Kombinovaná spotřeba motorové nafty pro cestu použitého osobního vozidla značky Peugeot činí dle kopie technického průkazu 5,3 litrů na 100 km. Žalobci byla přiznána cestovní náhrada ve výši 1814,40 Kč a náhrada spotřebované nafty ve výši 728,09 Kč. Nebylo přiznáno účtované stravné 82 Kč, neboť tento výdaj nebyl prokázán.

- [43] Dále byla v souladu s ustanovením § 14 odst. 1 písm. a) vyhlášky přiznána náhrada promeškaného času za celkem 10 půlhodin po 100 Kč, celkem 1 000 Kč.
- [44] Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (ustanovení § 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 %. Celková výše nákladů tedy činí 19 628,41 Kč.
- [45] Výrok o nákladech řízení pod bodem III. rozhodnutí je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

### Poučení:

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

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

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

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

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

V Praze dne 14. května 2020

**JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.**  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.