



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **NET and GAMES, a.s.**

sídlem [redacted]

zastoupena [redacted], advokátem

sídlem [redacted]

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**

sídlem [redacted]

za účasti: **Město Bohumín**

sídlem [redacted]

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 10. 2. 2016, č. j. MF-35050/2015/34-12

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I.

Základ sporu

- 1 Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra financí, kterým ministr zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 27. 10. 2015, č. j. MF-35050/2015/34-6 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým ministerstvo financí (dále též „žalovaný“, kterým je obecně označován též ministr financí, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) zrušilo povolení provozování loterií a jiných podobných her na území města Bohumín, a to na adrese Drátovenská par.č. 19/5, podle ust. § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

- 2 Žalobkyně v podané žalobě shrnula dosavadní průběh správního řízení, v němž žalovaný zahájil z moci úřední se žalobkyní správní řízení, jehož předmětem bylo zrušení již vydaného povolení k provozování loterií a jiných podobných her na konkrétní adrese z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Bohumín č. 6/2014, kterou se stanoví zákaz provozování loterií a jiných podobných her na celém území města Bohumína (dále jen „obecně závazná vyhláška“).
- 3 Žalobkyně se k zahájenému řízení písemně vyjádřila a vytkla vady obecně závazné vyhlášky i vady zahájeného správního řízení. Žalovaný přesto vydal dne 27. 10. 2015 prvostupňové rozhodnutí, kterým bylo zrušeno dřívější rozhodnutí opravňující žalobkyni k provozu loterií a jiných podobných her.
- 4 Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala rozklad, který ministr financí zamítl napadeným rozhodnutím, ve kterém uváděl argumenty obdobné jako v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalobkyně je přesvědčena, že napadené rozhodnutí je nezákonné a to z následujících důvodů.
- 5 Žalobkyně má předně za to, že se žalovaný ve svém rozhodnutí nevypořádal s jejími námitkami, když konstatování, že ostatní argumenty jsou vzhledem k obsahu prvostupňového rozhodnutí irelevantní, nepostačuje a je v rozporu s ust. § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který stanoví povinnost správní rozhodnutí odůvodnit.

- 6 Dále namítla, 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 (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“, nebo též dle kontextu „novela“), a další související zákony, nebyl dodržen notifikační proces normy technického charakteru předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, tj. povinnost předložit ke schválení text notifikovaného právního předpisu před uplynutím stanovené lhůty pozastavení legislativních prací, proto je tento zákon podle názoru žalobkyně vůči svým adresátům nepoužitelný a právně nevynutitelný. Správní orgán byl tedy povinen bez dalšího aplikovat shora uvedenou směrnici a na jejím základě neaplikovat ta ustanovení zákona o loteriích, která do něho byla včleněna nenotifikovanou novelou. Žalobkyně ve své replice k vyjádření žalovaného dále uvedla, že nesouhlasí s tím, že povaha normy odůvodňovala nesplnění povinnosti notifikačního procesu, jelikož tento má dát možnost Evropské komisi i členským státům posoudit pokud možno všechny myslitelné dopady konkrétní regulace ve všech svých souvislostech, s ohledem na principy a cíle Evropské unie jako takové. Soud by neměl aplikovat vůči soukromému subjektu normu, jež nebyla přijata řádným způsobem.
- 7 Žalobkyně dále namítla, že došlo k porušení principu dělby moci, neboť judikatura dovodila, že obecně závaznou vyhlášku k regulaci lze vydat na základě obecného zmocnění obcí dle ust. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), poté se však zákonodárce rozhodl k vydání zvláštního zmocnění v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Zákonodárce tím popřel závěry judikatury a nepřímým způsobem řekl, že obecné zmocnění nelze použít k vydání regulující loterie.
- 8 Žalobkyně dále namítla i porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, protože jí nebyl ve smyslu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2015, č. 65681/13, *Vékony proti Maďarsku*, stanoven přiměřený čas, aby se mohla přizpůsobit nové situaci. Stejný závěr žalobkyně dále dovozuje i z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2015, C-98/14. Žalobkyně dovozuje existenci zásahu do principu právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a do práva na vlastnictví, a to ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
- 9 V dalším žalobním bodě žalobkyně namítla nerespektování principu hierarchie právních norem. Je pravdou, že ministerstvo vnitra, na které se žalovaný i následně ministr financí odvolávají, má povinnost dozoru nad obecně závaznými vyhláškami podle ust. § 123 a násl. zákona o obcích. Ministerstvo vnitra vyzve příslušnou obec k nápravě tehdy, pokud shledá rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem. S ohledem na tuto formulaci ministerstvo vnitra zasahuje pouze v případě, že shledá rozpor, přičemž je třeba zohlednit množství obcí a tudíž i obecně závazných vyhlášek v republice. Nelze proto z mlčení ministerstva vnitra dovozovat, že by obecně závazná vyhláška, ke které se nevyjádřilo, byla v souladu se zákonem. Pokud zde byly pochybnosti o zákonnosti a ústavnosti vyhlášky, stala se tato otázka podkladem, na němž závisí rozhodnutí ve věci. Nebyl-li žalovaný oprávněn si tuto otázku sám posoudit, měl postupovat podle některého z písmen ust. § 57 odst. 1 správního řádu. Podle této právní úpravy žalovaný buď mohl sám dát podnět příslušnému orgánu k zahájení řízení, nebo k tomu měl vyzvat žalobkyni. Tento zákonem předpokládaný postup nebyl respektován a došlo pouze k formalistickému odmítnutí argumentace žalobkyně s odkazem na to, že zde existuje jiný orgán oprávněný o věci rozhodnout, který žádnou činnost neprojevil. Tento postup vede k zcela absurdním

závěrům a k slepé aplikaci obecně závazné vyhlášky, bez ohledu na ostatní právní normy, třeba i normy s vyšší právní silou.

- 10 Dále žalobkyně namítla nepřiměřené omezování podnikatelské činnosti. Žalobkyně si je vědoma toho, že určité osoby (osoby mladší 18 let a osoby s omezenou svéprávností) by měly být ze strany státu více chráněné, nicméně, nevidí důvod k zvýšené ochraně osob svéprávných, když stát tyto osoby rovněž nechrání před negativními dopady cigaret a alkoholu. Žalobkyně odkázala na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014, kde je uvedeno, že *„postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplývá, že omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné.“* Vydavatel obecně závazné vyhlášky však tento princip zcela ignoroval a zcela opomenul oprávněné zájmy dotčených osob, což zakládá nedůvodné zneužití státní moci nad rámec ústavním pořádkem vymezených limitů a nemůže tak požívat právní ochrany, je v rozporu se zákonem a příslušný orgán státního dozoru je povinen sjednat nápravu. V předmětném případě byl obecně závaznou vyhláškou dán plošný zákaz provozu loterií a jiných podobných her na celé území obce, právo žalobkyně na podnikání tedy bylo omezeno, aniž by byla celá situace dostatečným způsobem zhodnocena.
- 11 Žalobkyně dále namítla nesouhlas se závěry žalovaného, že nemohla mít žádné legitimní očekávání s ohledem na to, že může být svého práva podnikání kdykoliv vydáním obecně závazné vyhlášky zcela zbavena. Žalobkyně měla důvěru v žalovaného, že pokud vydává povolení na určitou, navíc relativně krátkou dobu, pak současně monitoruje všechny důležité okolnosti (chystaná obecně závazná vyhláška, která musí projít celým procesem nezbytným k její platnosti), a při vydávání povolení je zohlední. Není tak možné, aby žalovaný zcela v rozporu s legitimním očekáváním vzápětí po udělení povolení zahájil správní řízení o jeho odnětí.
- 12 Žalobkyně dále uvedla, že s ohledem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14 ze dne 11. 6. 2015 nebyla splněná podmínka přechodného období, která by dala možnost provozovatelům reagovat na změnu právního prostředí s tím, že samotné probíhající správní řízení, jehož délku zavinil žalovaný, nelze považovat za přechodné období. Soud by proto neměl k právní úpravě, která je v rozporu s primárním právem EU, přihlížet. Druhou otázkou ve vztahu k právu EU je případné porušení čl. 34 Smlouvy o fungování EU, který zakládá zákaz množstevního omezení dovozu zboží, či jiných pravidel, která mají stejný efekt. Žalobkyně proto navrhla, aby soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, na základě které by bylo zjištěno, zda česká vnitrostátní úprava představuje vnitřní omezení pohybu zboží, když svými dopady výrazně omezuje přeshraniční pohyb zboží – výherních zařízení. Není nutné, aby žalobkyně byla zahraniční osobou pro to, aby se mohl tohoto rozporu dovolávat, resp. na něj poukázat.
- 13 Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. K jednotlivým žalobním námitkám uvedl, že zákon o loteriích byl podroben notificační proceduře podle směrnice č. 98/34/ES, když vláda předložila dne 29. 9. 2010 návrh novely tohoto zákona týkající se rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, k čemuž Evropská komise ani jiný členský stát neměly připomínky. Když došlo následně ke změně předloženého návrhu, bylo přistoupeno k renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek, avšak

nikoliv ve vztahu k ust. § 50 odst. 4, který byl v předchozí fázi bez připomínek. Žalovaný dále odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, ze které vyplývá, že i v případě nedodržení předepsané procedury jsou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice, což je právě ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích. V této souvislosti žalovaný uvedl, že i kdyby nebyl zákon č. 300/2011 Sb. přijat, i tak by byla dána regulační pravomoc obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, jelikož pojem výherní hrací přístroj byl před přijetím této novely interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp.zn. Pl. ÚS 29/10. Žalovaný s ohledem na shora uvedené nesouhlasí s návrhem žalobkyně na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

- 14 Žalovaný má dále za to, že mu nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu podle směrnice a že obecně závazná vyhláška ob stojí i bez výslovného odkazu na ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Dále, že kontrolu ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí provádí ministerstvo vnitra, které je rovněž oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení těchto vyhlášek. A že pravomoc obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně interaktivních videoloterních terminálů) je dle ustálené judikatury Ústavního soudu otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí, které nejlépe znají místní poměry a potřebu zabezpečení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku i dalších celospolečenských zájmů. Proto jsou veškeré vznesené argumenty pro toto řízení irelevantní.
- 15 Žalovaný dále uvádí, že v posuzovaném případě je z odůvodnění rozhodnutí jednoznačně zřejmé, že se ministr financí vypořádal se všemi argumenty žalobkyně, které jsou relevantní k předmětu daného správního řízení, řádně uvedl, které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, podle které právní normy rozhodl i jakými úvahami se při rozhodování řídil. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp.zn. I ÚS 729/2000 ze dne 8. 12. 2005 má za to, že není nutno vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení.
- 16 Naopak, kdyby žalovaný nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, jak dovodil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp.zn. Pl. ÚS 56/10.
- 17 Provozovatelé si musí být vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, tj., musí si být vědomi možnosti být v podstatě kdykoliv tohoto povolení zbaveni, a to nejen v důsledku přijetí, změny či zrušení zákonů, nýbrž i podzákonných předpisů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 ve věci sp.zn. Pl. ÚS 6/13, ze dne 14. 6. 2011 ve věci sp.zn. Pl. ÚS 29/10).
- 18 Co se týče rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci *Berlington Hungary*, C-98/14 ze dne 11. 6. 2015, toto rozhodnutí nelze na věc aplikovat, jelikož v posuzovaném případě zejména nedochází k rušení loterií ze zákona okamžitě, tedy ze dne na den. Žalovaný přistupuje k rušení povolení na základě obecně závazných vyhlášek na základě

vyhodnocení jejich obsahu a účelu a provozovatel může svou činnost vykonávat až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení vydaného povolení nabude právní moci.

- 19 K zásadě ochrany legitimního očekávání namítané žalobkyní žalovaný dále s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (viz bod 80 citovaného rozsudku *Berlington Hungary*) uvedl, že je výhradně věcí národního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání, přičemž Soudní dvůr Evropské unie ani žalovaný nejsou oprávněni posuzovat takový soulad konkrétního ustanovení právního předpisu s výše uvedenými zásadami. Upozornil též na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, kde tento judikoval (ve věci *Berlington Hungary*), že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestní 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. K legitimnímu očekávání žalobkyně dále žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to na rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 a ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32.
- 20 Doplnil, že rovněž Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém stanovisku ze dne 1. 9. 2014 uvedl, že je-li to obcí objektivně odůvodněno, nepokládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže za problematické, rozhodne-li se obec pro úplný zákaz provozu loterií na svém území.
- 21 K námitce neposouzení zákonnosti a ústavnosti předmětné obecně závazné vyhlášky žalovaný uvedl, je povinen řídit se platnými a účinnými právními předpisy a není oprávněn přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek, je tedy povinen aplikovat obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána nezákonnou, a není mu z úřední činnosti známo, že by předmětná obecně závazná vyhláška byla ministerstvem vnitra shledána nezákonnou.
- 22 Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě odkázala na relevantní judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, která podporuje názor osoby zúčastněné na řízení, že předmětná obecně závazná vyhláška je souladná se zákonem. Zdůraznila, že předmětnou vyhlášku opakovaně posuzovalo ministerstvo vnitra a vždy se závěrem, že vyhláška je v souladu se zákonem.

III.

Posouzení žaloby

- 23 U jednání, které se u městského soudu konalo dne 12. února 2020, setrvaly obě strany i osoba zúčastněná na řízení na svých návrzích a argumentech.
- 24 Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí a jim předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, podle

skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ust. § 75 zákona č. 150/2000 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

- 25 Úvodem soud považuje za nutné zdůraznit, že většina námitek, jimiž žalobkyně zpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí, již byla předmětem posouzení v rámci jiných řízení před správními soudy či Ústavním soudem. Jednalo se zejména o nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp.zn. Pl. ÚS 29/10 (dále též „nález *Chrastava*“), nález ze dne 7. 9. 2011, sp.zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „nález *Františkovy Lázně*“) a nález ze dne 2. 4. 2013, sp.zn. Pl. ÚS 6/13 (dále též „nález *Klatovy*“). Z judikatury správních soudů pak lze jmenovat zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 46/2014-32 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž se Nejvyšší správní soud poprvé zabýval případem zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích.
- 26 Podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
- 27 Podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích může obec 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.
- 28 Nejprve se městský soud zabýval námitkou, že nebyl dodržen notifikační proces v případě zákona č. 300/2011 Sb., a proto neměl žalovaný k sporné obecně závazné vyhlášce vůbec přihlížet.
- 29 Městský soud uvádí, že otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Hradci Králové, 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, proto i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by obecně závazná vyhláška města Bohumín obstála i na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a v zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že *nadbytečné neškodí* (*superfluum non nocet*) hlubší význam. Námitka proto není důvodná.

- 30 Následně městský soud vypořádal námitky, které se týkají porušení základních práv a svobod.
- 31 Žalobkyně uvádí, že došlo k porušení jejího práva na podnikání, vlastnického práva (čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 11 Listiny základních práv a svobod), ochrany investic, legitimního očekávání a nebyl jí poskytnut přiměřený čas k přizpůsobení se nové situaci.
- 32 Městský soud v Praze 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 soud mohl jen těžko odchýlit od závěrů, které Ústavní soud přijal. Ústavní soud již v nálezu *Františkovy Lázně* dovodil, že obce byly oprávněny regulovat hazardní hry již na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích.
- 33 Městský soud v Praze 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.
- 34 Vzhledem k samotné věcné argumentaci žalobkyně městský soud považuje za vhodné vyjádřit se k závěrům nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp.zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*. Ústavní soud v daném nálezu v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a ust. § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp.zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*). Zrušené loterijní povolení pro území města Bohumín bylo vydáno v roce 2010, tedy ve chvíli, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek 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 podřídit regulaci. Žalobkyni tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci město Bohumín 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 žalobkyni tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo dojít k protiprávnímu zmaření očekávané investice nebo k porušení vlastnického práva či práva na podnikání, a to jak v kontextu vnitrostátní právní úpravy, tak unijního práva a Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.
- 35 Městský soud v Praze 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 ust. § 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 ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit dle ust. § 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 koliduje s obecně závaznou vyhláškou, nelze v postupu správního orgánu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu či nerespektování závěrů Ústavního soudu.

- 36 Jelikož nemohlo být z výše uvedených důvodů zasaženo do legitimního očekávání žalobkyně, respektive jejích 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 Evropské unie vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. Jak totiž Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 nálezu *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)“. Městský soud v Praze se plně s tímto závěrem ztotožňuje a žalobkyně nevznesla přesvědčivé důvody, které by ho vyvracely.
- 37 Navíc městský 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 ust. § 43 zákona o loteriích. Vzhledem k tomu, že posuzovaný případ neobsahuje žádný unijní prvek, argumentace judikaturou Soudního dvora Evropské unie je bezpředmětná.
- 38 Městský soud v Praze se dále zabýval námitkami, které se týkají samotné obecně závazné vyhlášky.
- 39 Žalobkyně namítá, že regulací hazardu na úrovni obcí dochází k nepřiměřenému omezování její svobody podnikání a hospodářské soutěže. Namítá, že hazardní hry nepředstavují riziko pro veřejný pořádek, a proto by neměly obce regulovat hazardní hry nad nezbytný rámec. Namítá též, že posuzovaná obecně závazná vyhláška je nezákonná a neústavní.
- 40 Ohledně charakteru hazardních her městský soud uvádí, že patogenita hazardních her je notorická; tyto přístroje působí nejen jako významný – často i rozhodující – faktor v oblasti psychopatologické, ale i sociopatologické. Zvláště je třeba zmínit chorobnou závislost na jejich hraní (gamblerství, gambling), jež má zásadní spojitost se závažnými,

nezřídka destruktivními dopady do mezilidských vztahů, s existenčními nesnázemi i s jinými druhy závislostí a také dokáže vést k fatálním následkům. V konkrétní rovině lze zmínit takové patologie a jiné společensky negativní jevy jako rodinné problémy, rozvody, osamělost, zanedbávání práce, školy a zájmů, deprese a úzkosti, dluhy, násilí ze strany jiných osob, sociální problémy, bytové problémy včetně bezdomovectví, sklon k sebepoškozování včetně suicidálních tendencí, kriminalitu, riziko abúzu alkoholu a jiných návykových látek, prostituci a další rizikové způsoby opatřování peněz atd. Tyto následky se přirozeně projevují v místě, v němž závislostí postižený člověk žije. Soud proto nesdílí optimismus žalobkyně, že by hazardní hry nemohly přímo či nepřímě ovlivňovat veřejný pořádek v obcích. Jejich regulace obcemi je přitom garantována Ústavou a akceptoval ji v citovaných nálezech i Ústavní soud. Námitka, že obecně závazná vyhláška nepřiměřeně omezuje svobodu podnikání žalobkyně, proto není důvodná.

- 41 Stejně tak je tomu podle názoru městského soudu v případě námítky, že posuzovaná obecně závazná vyhláška je nezákonná a neústavní.
- 42 Městský soud především zdůrazňuje, že žalobkyně v žalobě neuplatnila žádné námítky, jimiž by brojila proti obecně závazné vyhlášce z toho pohledu, že město Bohumín jejím vydáním jednalo libovolně či diskriminačně. Stejně tak nenamítla, že město Bohumín vůbec nemělo pravomoc tuto vyhlášku vydat, nebo že při jejím vydání překročilo zákonem vymezenou věcnou působnost, popř. že tuto působnost zneužilo. Soud, který je při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí vázán rozsahem vznesených žalobních bodů, se proto těmito otázkami blíže nezabýval, a pouze konstatuje, že provedl v obecné rovině test ústavnosti obecně závazné vyhlášky, na základě kterého dospěl k závěru, že město Bohumín mělo pravomoc vyhlášku vydat, že při jejím vydání nejednalo *ultra vires*, že nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc a nejednalo zjevně nerozumně. Ve světle dále zmíněné judikatury Ústavního soudu město Bohumín nepochybně disponovalo pravomocí vydat obecně závaznou vyhlášku a jejím prostřednictvím regulovat na území obce vybrané loterie a jiné podobné hry. Městský soud na tomto místě akcentuje, že město Bohumín zakázalo provoz loterií a jiných podobných her na svém území plošně, s působností na celé území, přičemž takový zákaz Ústavní soud obecně považuje za souladný se zákonem i s ústavním pořádkem (srovnej: nález Ústavního soudu *Františkovy Lázně*).
- 43 Městský soud v Praze se dále zabýval námitkami žalobkyně o procesních vadách v postupu žalovaného v rámci správního řízení.
- 44 Žalobkyně spatřuje procesní vadu v tom, že žalovaný ve smyslu ust. § 57 odst. 1 správního řádu nepodal podnět ministerstvu vnitra k přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky.
- 45 Městský soud v Praze nesdílí názor žalovaného, podle něž nebyla-li obecně závazná vyhláška shledána nezákonnou dozorovým ministerstvem vnitra či Ústavním soudem, je žalovaný povinen tuto vyhlášku bez dalšího aplikovat. O tom, zda je konkrétní právní předpis, který má být na danou věc aplikován, v souladu s normami vyšší právní síly, si žalovaný může učinit úsudek sám, neboť mu to umožňuje ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu.

- 46 Městský soud má za to, že zákonnost právního předpisu nelze řešit postupem pro předběžnou otázku dle správního řádu, jak namítá žalobkyně. Stejně tak soud ovšem opakuje, že odmítá i postoj žalovaného, že mu nepřísluší se zákonností obecně závazné vyhlášky vůbec zabývat. Jak k názoru žalobkyně, tak i žalovaného městský soud připomíná, že obecně závazná vyhláška územního samosprávného celku je právním předpisem, který jako takový podléhá právní interpretaci. Mezi klasické interpretační postupy náleží mimo jiné využití kolizních interpretačních zásad, a to v následujícím pořadí: 1. *lex superior derogat inferiori*; 2. *lex specialis derogat generali*; 3. *lex posterior derogat priori*. Jak vidno, hned na úvod při interpretaci obecně závazné vyhlášky je třeba provést úvahu, zda v ní obsažené aplikované právní normy, případně obecně závazná vyhláška jako celek je v souladu s právními předpisy vyšší právní síly. Teprve poté je možné právní normy obsažené v obecně závazné vyhlášce použít.
- 47 S ohledem na to, že soud sám – jak již výše uvedl – shledal předmětnou obecně závaznou vyhlášku souladnou se zákonem, nepovažuje pochybení žalovaného spočívající v konstatování, že mu nepřísluší hodnotit zákonnost aplikované obecně závazné vyhlášky, za vadu takové intenzity, aby v posuzované věci založila nezákonnost jeho rozhodnutí.
- 48 Městský soud v Praze se dále zabýval námitkou, dle níž by se měl k věci vyjádřit Soudní dvůr Evropské unie.
- 49 Žalobkyně namítá, že regulací hazardu na území obcí došlo k porušení čl. 34 Smlouvy o fungování Evropské unie, a navrhuje proto soudu, aby položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda tuzemská právní úprava představuje omezení volného pohybu zboží.
- 50 Soud s ohledem na předchozí žalobní body slovy Nejvyššího správního soudu uvádí, že „*jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické*“ (srov. bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170). Pokud město Bohumín mohlo obecně závaznou vyhlášku vydat i na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, je nadbytečné posuzovat notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. (srov. body 30 a 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Rovněž zkoumání otázky omezení volného pohybu zboží by mělo význam pouze tehdy, pokud by měl případ určitý unijní prvek. Žalobní námitka tedy není důvodná.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

- 51 Městský soud v Praze tedy uzavírá, že žalobkyně se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

- 52 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.
- 53 Rozhodnutí o nepřiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné soud opřel o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V předmětné věci jí soud žádné povinnosti neuložil a důvody zvláštního zřetele hodných nebyly shledány.

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 [REDACTED]. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha dne 12. února 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu