



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: **SYNOT TIP, a.s.**, IČO: 26301091
se sídlem Jaktáře 1475, Mařatice, 686 01 Uherské Hradiště
zastoupen Mgr. Pavlínou Řehovou, advokátkou
se sídlem třída Tomáše Bati 400, 763 02 Zlín

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 27. 2. 2015, č. j. MF-37989/2014/34/2901-RK,

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“) 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 26. 3. 2014, č. j. MF-58645/2013/34-3, kterým bylo podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) zrušeno rozhodnutí o povolení

žalobce provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adrese Chilská 1, 149 00 Praha 11, pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále též jen „OZV“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítal procesní vady řízení. Poukázal na to, že řízení bylo zahájeno pro rozpor loterijního povolení s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry. Pozbytím platnosti této obecně závazné vyhlášky odpadl důvod, pro který bylo řízení zahájeno. Žalovaný měl proto řízení zastavit a po nabytí účinnosti OZV (pozn. soudu: OZV hlavního města Prahy č. 10/2013) přezkoumat případný rozpor s ní.
3. Dále tvrdil, že v řízení navrhl provedení důkazů, které však ministerstvo neopatřilo ani neprovedlo, ani svůj postup vyčerpávajícím způsobem neodůvodnilo. Doplnil, že provedení důkazů navrhl zejména z důvodu údajného porušování veřejného pořádku. Žalobci není známo, že by na adrese uvedené v loterijním povolení docházelo k narušování veřejného pořádku nebo že by byl veřejný pořádek jakkoli ohrožoval. Pokud je výslovným cílem OZV zajištění veřejného pořádku, je třeba jeho případné narušování spolehlivě prokázat. Na rozdíl od projednávaného případu vydávalo v obdobných případech ministerstvo před vydáním rozhodnutí o zrušení povolení Sdělení k návrhu na provedení důkazů, v němž odůvodnilo neprovedení důkazů. Z uvedeného postupu dovozoval žalobce nerovný přístup žalovaného k jednotlivým správním řízením a porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Prvostupňové rozhodnutí je z uvedených důvodů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a žalobou napadené rozhodnutí, které jej aprobovalo, nezákonné.
4. Dále uvedl, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je třeba aplikovat ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení o zrušení loterijního povolení proto bylo možné zahájit pouze do jednoho roku od nabytí právní moci těchto povolení. Jelikož bylo řízení zahájeno dne 13. 5. 2013, tedy více než 3 roky po vydání loterijního povolení, byla překročena roční lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Řízení tak bylo vedeno nezákonným způsobem a nezákonná jsou i prvostupňové a žalobou napadené rozhodnutí.
5. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce tvrdil, že žalobou napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání, a tím i princip právního státu. Uvedl, že OZV byla vydána na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb. (dále též „Novela“), jehož součástí bylo přechodné ustanovení čl. II odst. 4 (dále též „přechodné ustanovení“). Z textu důvodové zprávy k přechodnému ustanovení dovozoval, že vláda přihlížela k existujícímu legitimnímu očekávání provozovatelů loterií a přechodné ustanovení navrhla tak, aby respektovalo celou dobu platnosti povolení vydaných před nabytím účinnosti navrhované novely. Poukázal na argumentaci žalovaného v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy). S argumentací Ústavního soudu obsaženou ve jmenovaném nálezu nesouhlasil a považoval ji za nezákonnou i protiústavní.
6. K principu právní jistoty, princip dobré víry a principy předvídatelnosti práva a postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem rozsáhle popsal jejich obsah a odkázal na judikaturu Ústavního soudu, čl. 2 Smlouvy o Evropské unii a judikaturu Soudního

dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). Poukázal i na princip presumpce správnosti správních aktů a princip ochrany práv nabytých v dobré víře. Na základě uvedených principů spoléhal na to, že stát dodrží podmínky loterijních povolení a bude respektovat a chránit práva, která žalobce na základě těchto aktů v dobré víře nabyl. Stát však v daném případě loterijní povolení, konkrétně dobu jejich platnosti, nerespektoval a v rozporu s výše uvedenými základními principy je zrušil.

7. Odkázal také na své legitimní očekávání z loterijních povolení s tím, že oprávněně a důvodně předpokládal, že po celou dobu platnosti loterijních povolení bude moci provozovat loterie a jiné podobné hry v nich uvedené, a bude tak oprávněn užívat svůj majetek určený k tomuto provozu za účelem jeho rozmnožení a dosažení zisku. V této souvislosti poukázal na čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu. Tvrdil, že do jeho legitimního očekávání zasáhl jednak stát přijetím Novely, a rovněž tak Ústavní soud, který zrušil přechodné ustanovení svým nálezem ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy).
8. Dále v této souvislosti namítal, že žalovaný řádně nezohlednil zásadu proporcionality a postupoval v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava). Oba správní orgány vycházely pouze z práva obcí na samosprávu, nezohlednily jiné ústavněprávní principy, neposuzovaly opodstatněnost zásahu do práva žalobce na ochranu vlastnického práva a práva podnikat a nehodnotily otázku minimalizace zásahů do práv žalobce. Dále dle žalobce žalovaný aplikoval OZV na loterijní povolení, které nabylo právní moci dříve, než byla OZV vydána, z čehož dovozoval, že se v dané věci jedná o nepřipustnou retroaktivitu a porušení principu právní jistoty. Proto je napadené rozhodnutí nezákonné a protiústavní.
9. Ve *třetím žalobním bodu* uvedl, že se Ústavní soud v nálezech ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) odchýlil od zavedeného výkladu zákona o loteriích, dlouhodobé správní praxe, od své dřívější judikatury (sp. zn. IV. ÚS 167/05, sp. zn. IV. ÚS 3207/07, IV. ÚS 610/06, sp. zn. IV. ÚS 150/2001 a sp. zn. I. ÚS 544/2006) a rovněž od judikatury Evropského soudu pro lidská práva i SDEU týkající se legitimního očekávání. Shora jmenované nálezy označil za nekonzistentní a překvapivé. V dané situaci po něm nebylo možné spravedlivě požadovat, aby taková rozhodnutí předvídal, a proto jej nebylo možné zbavit jeho shora popsaného legitimního očekávání. Nabyté legitimní očekávání je třeba chránit tím, že platnost loterijních povolení bude dodržena.
10. Upozornil, že nepředvídatelné rozhodnutí je dle ustálené rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva nezákonný a neospravedlnitelný zásah do majetkových práv ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Požadoval, aby soud na dané nálezy nereflektoval a rozhodl v rozporu s jejich ústavněprávními vývody s tím, že Ústavní soud by měl výklad znovu uvážit.
11. *Čtvrtým žalobním bodem* namítal, že OZV je diskriminační a regulace v ní obsažená odporuje právu EU. Umožňuje provoz loterií pouze na jednom či několika vybraných č. p., selektivně, na konkrétních adresách, č. p., ulicích, tím ztrácí svůj obecný charakter, narušuje hospodářskou soutěž a neplní žádnou rozumnou funkci. Měl být respektován Právní výklad k obecně závazným vyhláškám, který vydalo Ministerstvo financí ke dni 1.

4. 2015 (dále též „Metodika“). K tomu poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) a Ústavního soudu (dále též „ÚS“). OZV byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, ačkoli není prokázáno jeho porušování. Odkázal též na kolaudační rozhodnutí obce, jímž byl v minulosti udělen souhlas s provozem loterií a jiných podobných her na místě, na které bylo žalobci vydáno a následně zrušeno loterijní povolení. V procesu schvalování míst povolených k provozu vycházelo hl. m. Praha (dále též „obec“) pouze ze seznamu míst povolených v rámci přílohy předchozí vyhlášky hlavního města Prahy č. 18/2011 Sb., což neodpovídá Pravidlům pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry schváleným usnesením Rady hlavního města Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013. OZV nezohledňuje ústavně zaručená práva žalobce vlastnit majetek a podnikat a porušuje zásadu proporcionality. Žalobce žádal, aby soud prověřil, zda OZV splňuje veškerá podstatná kritéria.

12. V *pátém žalobním bodu* žalobce namítal nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. pro rozpor s právem EU, jelikož nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Novelu je třeba považovat za technickou normu dle § 7 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Novela byla notifikována dne 14. 7. 2011, období pozastavení prací bylo následně prodlouženo až do 14. 11. 2011. V jeho průběhu však byl předpis schválen Poslaneckou sněmovnou a vyhlášen ve Sbírce zákonů, čímž došlo k porušení nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a směrnice č. 98/34/ES, protože nové změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. S odkazem na rozsudek SDEU ve věci CIA Security International byl žalobce toho názoru, že vady v procesu přijímání Novely způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost předpisu vůči jeho adresátům.
13. V *šestém žalobním bodu* namítal další rozpor s právem EU, tvrdil, že aktuální právní úprava obsažená v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neodpovídá právu EU, zejména požadavkům na soudržný a systematický způsob regulace her, který byl formulován judikaturou SDEU ve věcech SIA Garkalns a Sporting Exchange. Stávající právní úprava je roztržštěná, nepřehledná a nepředvídatelná, neboť umožňuje, aby se vydaná povolení dostala kdykoli a bez jakýchkoli předvídatelných pravidel do kolize s následně vydanou obecně závaznou vyhláškou. Taková úprava odporuje zásadě rovného zacházení, povinnosti transparentnosti a skutečnosti, že právní úprava hazardních her musí být založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Úprava je tak v rozporu i s čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), který zaručuje svobodu usazování, a rovněž s principem volného pohybu služeb. Z pohledu adresáta je navíc technicky velmi obtížné sledovat účinnou úpravu v každé obci, když zákon podmiňuje platnost obecně závazných vyhlášek pouze jejich vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, a není tedy stanovena centrální veřejně dostupná adresa nebo jiný celostátní informační systém.
14. Závěrem navrhl soudu, aby předložil SDEU předběžné otázky týkající se nedodržení notifikačního procesu, výkladu čl. 49 SFEU ve vztahu k české regulaci loterií a jiných podobných her a vztahu právní jistoty a úpravy obsažené v zákoně o loteriích.
15. Doplněním žaloby ze dne 19. 1. 2016 poukázal na svou vlastnickou strukturu, podle které je jediným společníkem většinového vlastníka žalobce společnost se sídlem v Kyberské republice. Dále upozornil na interpelaci europoslance Zahradila, v níž bylo ze strany Evropské komise potvrzeno, že loterie a jiné hazardní hry jsou podle SDEU hospodářské činnosti, na něž se vztahují základní svobody zaručené podle práva EU a že orgány

členských států musí při jejich regulování respektovat právo EU. K aplikaci práva EU zmínil judikaturu zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 11 Af 30/2012-55.

16. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

17. Ve svém písemném vyjádření žalovaný uvedl, že každý správní orgán je povinen při svém rozhodování vycházet z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí. Ministerstvo i žalovaný tak byli povinni posuzovat rozpor loterijního povolení s OZV přesto, že předmětné řízení bylo zahájeno z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 18/2011. K argumentu týkajícímu se dokazování ve věci porušování veřejného pořádku poukázal na § 52 správního řádu, podle kterého není správní orgán vázán návrhy účastníků, vždy však provede důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. V daném případě dokazování ve věci porušování veřejného pořádku na dotčených adresách ministerstvo neprovedlo, neboť není relevantní jako podklad pro vydání rozhodnutí v této věci.
18. Odmítl argument k aplikovatelnosti § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis* dle zvláštního právního předpisu, na které se ustanovení Hlavy IX. správního řádu neaplikuje. Dané řízení je možné zahájit kdykoliv po dobu platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné hry. Současně odmítl námitku nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť v něm vypořádal všechny argumenty žalobce, z rozhodnutí je zřejmé, jaké skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, podle jakých právních norem bylo rozhodováno a jakými úvahami se při rozhodování řídil. Uvedl, že během správního řízení byla zachována všechna procesní práva žalobce.
19. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou protiústavnosti. Konstatoval, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, jak již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).
20. Konstatoval, že mu nepřísluší hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu. Ministerstvo vždy postupuje plně v souladu s nálezy Ústavního soudu a právními závěry z nich vyplývajícími. Aplikace příslušných obecně závazných vyhlášek na loterijní povolení, která byla vydána ještě před přijetím těchto obecně závazných vyhlášek, je v souladu se zákonem o loteriích i s ústavním pořádkem České republiky, což je potvrzeno například v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně). Poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) a ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), dle nichž by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva na samosprávu, jestliže by nerušilo povolení dle zákona o loteriích, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obcí.
21. K námitkám nezákonnosti a diskriminační povahy OZV uvedl, že ministerstvu nepřísluší přezkoumávat její zákonnost. Takovou pravomoc má Ministerstvo vnitra, které OZV nezákonnou neshledalo, proto jsou veškeré argumenty proti ní nepodstatné. Obec prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřila svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. K takovému postupu měla pravomoc, kterou aproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava). Obec

jednoznačně projevila prostřednictvím OZV svůj regulační úmysl. Ke zrušení loterijního povolení pro rozpor s OZV došlo v době po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy). Zrušením loterijního povolení došlo k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Zopakoval, že v případě, že by ministerstvo nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami, dopustilo by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu.

22. 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.
23. Ministerstvu nepřísluší hodnotit soulad české právní úpravy s kritérii stanovenými v rozhodnutí SDEU C-470/11, ani s principy formulovanými evropským právem, neboť postupuje v souladu s platnými a účinnými předpisy a nepřísluší mu přezkoumávat soulad s jinými právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami. K vytýkané nesystematičnosti a nesoudržnosti české právní úpravy a tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU uvedl, že právě obce nejtíživěji pociťují celospolečenská rizika spojená s provozováním hazardu, a proto je na místě, aby právě místní orgány regulovaly hazard na svém území. Navíc znovu upozornil, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra, které je rovněž oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na jejich zrušení. Vzhledem k těmto skutečnostem nelze rozdílnou úpravu na místní úrovni považovat za rozpornou s právem EU.
24. Uzavřel, že ke zrušení loterijního povolení by došlo i v případě, kdy by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat, neboť již před jeho přijetím byla dána pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Konečně nesouhlasil s návrhem na přerušení řízení a položení předběžné otázky SDEU.
25. Ve vyjádření k doplnění žaloby ze dne 19. 1. 2016 žalovaný plně odkázal na výše uvedené. K argumentaci rozsudkem zdejšího soudu č. j. 11 Af 30/2012-55 uvedl, že předmět řízení nebyl shodný s předmětem projednávaného případu.
26. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Následná vyjádření žalobce a žalovaného

27. V replice žalobce setrval na obsahu žaloby a na právním názoru, že došlo k nepřípustné retroaktivitě, že se lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu se vztahují i na řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, že žalovaný porušil ústavně zaručený princip právní jistoty, dobré víry ve správnost aktů veřejné moci a konstituovaná nabytá práva, a zásadu legitimního očekávání i zákaz retroaktivní účinnosti a výkladu právních norem. K otázce legitimního očekávání doplnil judikaturu správních soudů i SDEU. Měl za to, že žalovaný postupoval jednostranně a formalisticky a dostatečně se nevypořádal s námitkou porušení zásady

proporcionality, nezákonnosti OZV, nepoužitelnosti a nevynutitelnosti zákona č. 300/2011 Sb. Konstatoval, že využití předběžných otázek je i zájmem žalovaného, neboť stávající vnitrostátní úprava loterií a podobných her nesplňuje požadavky vyplývající z práva EU a judikatury SDEU. Zopakoval, že došlo k porušení notifikačního procesu, protože je zákon č. 300/2011 Sb. neaplikovatelný a nevynutitelný. Závěrem uvedl, že nelze spolehlivě předvídat, zda a jakou obecně závaznou vyhlášku k regulaci loterií a jiných podobných her by v případě neexistence zákona č. 300/2011 Sb. obec vydala.

28. Žalovaný v duplice plně odkázal na své vyjádření k žalobě a k replice poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před SDEU ve věci C-98/14, a pro kterou nelze předmětné rozhodnutí SDEU mechanicky aplikovat na projednávaný případ. 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 loteriijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loteriijní povolení zrušena. Zdůraznil, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze o legitimním očekávání hovořit. Závěrem zopakoval, že mu nepřisluší vykonávat dohled nad obecně závaznými vyhláškami obcí, stejně jako posuzovat jejich nezákonnost či nepředvídatelnost, ani posuzovat případný rozpor ustanovení zákona o loteriích s právem EU.
29. Obec v odpovědi na výzvu soudu osvětlila důvody, které ji vedly k přijetí OZV v dané podobě. Sdělila, že důvodem pro přijetí OZV byla ochrana občanů obce před vznikem závislosti na hazardním hraní a omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním těchto her, které mohou vést až k narušování veřejného pořádku, zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. K tomu zmínila úpravu předcházející vydání OZV a sdělila, že OZV byla vydána z důvodu potřeby pokračujícího omezování negativních a patologických jevů, a to na základě jednotných, konkrétních, rovných, objektivních a nediskriminačních pravidel pro výběr míst, na nichž je možné hry provozovat. Ke konkrétnímu znění, předmětu a rozsahu právní regulace OZV uvedla, že záměrem OZV bylo snížení počtu míst, kde je možné loterie a jiné podobné hry provozovat, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků snížena či lépe kontrolovatelná, a která podléhají přísnější regulaci (pouze herny nebo kasina, případně pouze kasina). V rámci OZV je regulována také propagace loterií, protože ta vytváří předpoklady pro narušování veřejného pořádku. Jednotlivé druhy her jsou potom v OZV regulovány proto, že OZV reguluje jen ty druhy, jež umožňuje regulovat § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Všechny regulované druhy jsou prostřednictvím OZV regulovány stejným způsobem, tedy tak, že mohou být provozovány pouze na místech v OZV uvedených. Obec dále objasnila důvody, proč OZV nepovoluje provozování loterií a jiných podobných her na místě, na které bylo vydáno žalobci loteriijní povolení. Bylo tomu tak proto, že místo se nachází ve vestibulu metra, jedná se tedy o rizikové místo s velkým počtem osob a shromažďování osob zabývajících se hazardem by mohlo negativně ovlivnit veřejný pořádek. Závěrem obec sdělila, že dlouhodobě pokládá

provozování loterií a jiných podobných her v objektech metra za nežádoucí a má za to, že zde musí nad právem žalobce na podnikání převážet ústavně zaručené právo obce na samosprávu.

V. Jednání

30. 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. VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

31. 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.
32. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
33. 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.
34. Soud předně uvádí, že vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, které se často v celém textu žaloby opakují a překrývají, posuzoval žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).
35. Soud se nejprve zabýval námitkami procesních vad v *prvním žalobním bodu*.
36. První procesní vadu spatřoval ve skutečnosti, že správní řízení bylo zahájeno pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011, ale rozhodnutí o zrušení povolení bylo vydáno pro rozpor s OZV. Soud k tomu z obsahu spisového materiálu, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, jakož i vyjádření obce ověřil, že řízení bylo zahájeno pro rozpor s vyhláškou č. 18/2011 (oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 5. 2013). Dnem 4. 10. 2013 však vstoupila v účinnost OZV, která navazovala na předchozí úpravu regulace loterií na území obce, započatou již obecně závaznou vyhláškou č. 19/2007 od 1. 1. 2008. Smysl a účel vyhlášky č. 18/2011 a OZV zůstal zachován. Byla jím snaha obce omezit na svém území hazardní hry s ohledem na aktuální stav jejich provozování v obci, aktuální právní úpravu a judikaturu Ústavního soudu. Správní orgány proto nepochybily, pokud při svém rozhodování vyšly z právní úpravy v době vydání rozhodnutí, tj. z tehdy účinné OZV.
37. Další procesní vadu spatřoval žalobce v tom, že správní orgány neprovedly dokazování, zda na adresách, pro něž byla vydána loterijní povolení, dochází k narušování veřejného pořádku a neopatřily a ani neprovedly důkazy, jejichž provedení žalobce navrhoval. Soud nejprve v obecné rovině konstatuje, že dle § 52 věty druhé správního řádu správní orgány nejsou návrhy účastníků vázány, vždy však provedou důkazy, které jsou potřebné ke

zjištění stavu věci. Stejně tak soud poukazuje na § 51 odst. 1 věta první správního řádu, dle kterého k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Soud přisvědčuje správním orgánům, že skutečnost, zda na adresách, pro které bylo vydáno loterijní povolení, dochází či docházelo k porušování veřejného pořádku, není předmětem správního řízení vedeného v dané věci ministerstvem, a správní orgány tudíž nemusely žalobcem navrhované důkazy provést. Takový postup by byl ostatně v rozporu se základními zásadami rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvenými v § 6 správního řádu. Předmětem řízení v dané věci byl rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou, nikoli porušování veřejného pořádku provozem loterií a jiných podobných her žalobcem na základě loterijních povolení. Tato konkrétní skutečnost, tj. narušování veřejného pořádku, tak nemohla ovlivnit rozhodnutí ministerstva o zrušení loterijního povolení. Ministerstvo není ani oprávněno posuzovat účel a důvody přijetí obecně závazné vyhlášky územně samosprávným celkem, neboť tuto pravomoc má ministerstvo vnitra, které obecně závaznou vyhlášku může posoudit a případně se obrátit k Ústavnímu soudu za účelem jejího zrušení.

38. Soud nespatřuje pochybení ani v postupu ministerstva, které před vydáním rozhodnutí nesdělilo žalobci důvody, pro které neprovedlo navrhované důkazy. Správní orgány jsou povinny vypořádat důkazní návrhy účastníků v odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu, tedy až v odůvodnění vydaného rozhodnutí jsou povinny uvést, z jakého důvodu účastníkem navrhované důkazy neprovedly. Ministerstvo v dané věci správně předešlo žalobci důvody, pro které navrhované důkazy neopatřilo a neprovedlo v prvostupňovém rozhodnutí. Za porušení zásady rovnosti dle § 2 odst. 4 správního řádu soud nepovažuje postup ministerstva, které mělo v obdobných řízeních zaslat příslušnému provozovateli loterií a jiných podobných her sdělení o tom, že navrhované důkazy neprovede ještě před vydáním rozhodnutí. Rozhodným soud shledává, že byl žalobce stejně jako jiní provozovatelé loterií a jiných podobných her seznámen s důvody, pro které nebyly jím navrhované důkazy provedeny. Nadto žalobce ani nespecifikoval, z jakého důvodu a jakým způsobem jej neinformování o důvodech neprovedení důkazů ještě před vydáním rozhodnutí zkrátilo na jeho právech, a došlo tak k porušení zásady rovnosti. Lze shrnout, že žalobce s důvody neprovedení důkazů seznámen byl v souladu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Soud zároveň přisvědčuje důvodům, pro které ministerstvo důkazy neprovedlo.
39. Soud nevešel ani na tvrzení o procesním pochybení, podle kterého měl být aplikován § 96 odst. 1 správního řádu. Přezkumné řízení obsažené v § 94 a násl. správního řádu je totiž prostředkem, který slouží k nápravě nezákonných rozhodnutí. V rámci tohoto řízení správní orgány z úřední povinnosti přezkoumávají vlastní rozhodnutí, u kterých byla odhalena možná nezákonnost. V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1 věta první správního řádu). Důvodem pro zahájení přezkumného řízení je tak pouze nezákonnost rozhodnutí, nikoli jeho nesprávnost.
40. V projednávané věci však došlo ke zrušení původně vydaného povolení pro rozpor s následně vydanou OZV, a to na základě § 43 loterijního zákona. Ust. § 43 odst. 1 stanoví, že ke zrušení původního povolení se přistoupí, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.

Vydání OZV zakazující hazard na území obce je právě takovou dodatečně nastalou okolností, pro kterou je třeba původně vydané povolení zrušit. Přitom nedochází k přezkoumání zákonnosti původně vydaného povolení, ale posuzuje se vliv nově nastalé skutečnosti na původně vydané povolení. Soud tak souhlasí se žalovaným, že řízení o zrušení povolení je specifickým řízením právě podle loterijního zákona a nelze jej podřazovat pod přezkumné řízení. Irelevantní je argument žalobce ohledně toho, že loterijní zákon nevylučuje subsidiaritu správního řádu. Správní řád se v řízení podle loterijního zákona subsidiárně použít může, ale na řízení o zrušení povolení nelze vztahovat § 94 a násl. správního řádu, protože institut přezkumu je kvalitativně zcela odlišným od řízení o zrušení povolení podle loterijního zákona. Nelze proto souhlasit ani s argumentací žalobce ohledně maximální doby k zahájení řízení. Pokud by platila žalobcem předestřená argumentace, zůstal by § 43 loterijního zákona zcela neúčinným pro všechny případy, kdy by dodatečná skutečnost, včetně vydání nové OZV, vyšla najevo po lhůtě 1 roku od vydání původního povolení. Takový výklad by proto byl zcela v rozporu se smyslem § 43 citovaného zákona.

41. Pro úplnost soud uvádí, že danou námitku posoudil soud v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, kde jmenovaný soud v bodě 77 uvedl, že „[...] § 43 loterijního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícímu obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí“. Jelikož se na řízení podle citovaného ustanovení nevztahují časová omezení pro zahájení přezkumného řízení, žalovaný mohl řízení zahájit kdykoli, jakmile vyšly najevo relevantní okolnosti pro jeho zahájení.
42. Procesní námitky proto nevedly ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, který (nejen) v tomto rozsahu postup ministerstva aproboval.
43. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítal, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a princip právního státu. Žalobce se rovněž dovolává se svého legitimního očekávání v účinky vydaných loterijních povolení, právní jistotu, ochranu vlastnického práva a odkazuje na celou řadu rozhodnutí Ústavního soudu, Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva. Rovněž upozorňuje na retroaktivní účinky OZV.
44. Soud předně k žalobcově obsáhlým námitkám odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, a uvádí, že by se s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu mohl jen stěžít od závěrů ÚS v nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb. (dále též „loterijní nálezy“) odchýlit, ani pro to neshledal důvod.
45. Pokud správní orgány vycházely z právních názorů Ústavního soudu, nelze jejich stanoviska považovat za protiústavní, neboť je aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Jinými slovy, výklad ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy právně závazný a krom toho se mu přikládá vysoká míra argumentační síly.
46. S ohledem na rozsah argumentace žalobce připomíná soud 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 § 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 žalobcových loterijních 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.

47. 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.“.
48. Soud na základě shora uvedeného 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 zasaženo do jeho práva pokojně užívat majetek, nemohl být porušen čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě nebo čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stejně tak nemohlo být zasaženo napadeným rozhodnutím do principů právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv a právního státu či zásady presumpce správnosti správních aktů. Vzhledem k tomu, že citovaným nálezem Ústavního soudu, a tudíž ani žalobou napadeným rozhodnutím nemohlo být zasaženo do legitimního očekávání žalobce, považuje soud za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a

Soudního dvora Evropské unie vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu.

49. Pro úplnost soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: „*Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]*“. Je zřejmé, že pokud statutární město Brno loterijní vyhláškou zakázalo na svém území provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětného loterijního povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat nesprávné právní posouzení věci.
50. K namítanému porušení zásady proporcionality v žalobou napadeném rozhodnutí soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, který se v bodech [38] a [39] jmenovaného rozhodnutí detailně zabýval právě konfliktem mezi právy provozovatelů hazardních her a právem na samosprávu a dospěl k závěru, že právo na samosprávu nad právy provozovatelů hazardních her převáží. Zdejší soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje a nemůže tudíž ani přisvědčit tvrzení žalobce o porušení zásady proporcionality, jelikož i v nyní posuzovaném případě převáží právo samosprávných celků na regulaci hazardu nad ochranou vlastnického práva žalobce a nad jeho právem podnikat.
51. Ohledně namítaných retroaktivních účinků loterijní vyhlášky (*třetí žalobní bod*) zdejší soud opětovně plně odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, ve kterém se Nejvyšší správní soud v bodech [36] a [37] podrobně zabýval případnou retroaktivitou obecně závazných vyhlášek ve vztahu k loterijním povolením. Zdejší soud shrnuje, že obecně závazná vyhláška statutárního města Brna nemá účinky pravé retroaktivity, jelikož nikterak neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti, přičemž nepravá retroaktivita, tj. v dané věci ovlivnění dříve vydaných loterijních povolení, je v právu obecně přípustná.
52. K polemice žalobce s nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií, kterou v této souvislosti uplatnil, soud znovu odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, jehož právní věta zní: „*Obecné soudy v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy nejsou oprávněny se odchýlit od nálezu Ústavního soudu, kterým byl zrušen zákon nebo jeho část podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy*“. Zdejší soud tak není oprávněn se od závěrů Ústavního soudu odchýlit, a nemůže ani posuzovat správnost závěrů v nich uvedených. Vzhledem k tomu soud nepovažuje za protiústavní postup správních orgánů, které se závěry Ústavního soudu řídily, neboť Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti a jeho výklad ústavního pořádku je právně závazný (srov. čl. 83 a čl. 89 odst. 2 Ústavy). Nad rámec uvedeného k tvrzení žalobce o nepředvídatelnosti závěrů Ústavního soudu poukazuje zdejší soud na shora uvedenou argumentaci, kterou zdejší soud přednesl výše.

53. K namítanému rozporu uvedených nálezů s primárním právem Evropské unie, soud odkazuje 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. Podrobněji se soud vyjádří později ve vztahu k námitkám *šestého žalobního bodu*.
54. Soud proto ani námitky ve třetím žalobním bodu neshledal důvodnými.
55. K námitkám diskriminace a rozporu OZV s právem EU soud předně uvádí, že by provedl přezkum zákonnosti vyhlášky i bez návrhu žalobce, neboť si je vědom rozsudku 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. Zdejší soud tak již např. ve věci vedené pod sp. zn. 3 Af 39/2015 podrobil přezkumu stejnou loterijní vyhlášku, a devátý senát neshledal důvod se od jeho závěrů odchýlit, neboť je lze použít i na nyní posuzovanou věc. Také třetí senát si za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal vyjádření obce, v němž obec, obdobně jako v nyní projednávané věci, nejprve obecně uvedla „*[r]egulace hazardních her v hlavním městě Praze je dlouhodobou záležitostí, kterou řeší zastupitelé hl. m. Prahy, vzhledem k společenské nebezpečnosti a negativním dopadům na život obyvatel hl. města Prahy. Společnost velmi negativně posuzuje provozování hazardních her, a proto zastupitelé hl. m. Prahy této problematice věnují dlouhodobou a zvláštní pozornost*“; tento úvod doplnila výčtem průvodních negativních jevů spojených s provozováním hazardu. Dále poukázala na historický kontext regulace loterií na území hlavního města Prahy, z něhož je zjevná snaha o jejich omezení. Na základě této snahy vznikla Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy, která vytvořila koncepci jednotné regulace loterií, konkrétně pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat (pravidla schválená usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 7. 5. 2013, č. 745). Na základě těchto pravidel byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Zařazení konkrétních míst navrhly jednotlivé městské části hl. m. Prahy, které u nich vyhodnocovaly naplnění kritérií podle pravidel. Loterie a jiné podobné hry bylo možné provozovat pouze v hernách a kasinech, nikoli v provozovnách se zvláštním provozním režimem (např. restauracích). Umožněny byly varianty, aby na území jednotlivých městských částí hl. m. Prahy mohla být provozována pouze kasina nebo byl přijat přístup spočívající v nulové toleranci hazardu. Ohledně diskriminační povahy loterijní vyhlášky obec uvedla, že účelem loterijní vyhlášky bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snížena nebo lépe kontrolovatelná. Výběr míst byl přitom díky stanoveným kritériím objektivně ospravedlnitelný (provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních).
56. Součástí podkladů předložených s vyjádřením obce byla Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, které obsahují dvě varianty regulace loterií v městské části: a) na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance), b) na území městské části budou vybrána

konkrétní místa označená názvem ulice a číslem popisným a orientačním nebo evidenčním, která splňují další kumulativní podmínky.

57. Loterijní vyhláška hl. m. Prahy, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, v preambuli jednoznačně konstatuje, že jejím záměrem je omezit negativní vliv loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházet záporným jevům společnosti spojeným s hraním těchto her, jež ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Dle čl. 2 loterijní vyhlášky lze provozovat vybrané hazardní hry pouze na místech a v časech stanovených v příloze k vyhlášce. Z přílohy přitom vyplývá, že provozovat loterie a jiné podobné hry na území Městské části Praha 11 nelze na adrese uvedené v povolení zrušeném prvostupňovým rozhodnutím, jelikož v příloze k loterijní vyhlášce není tato adresa uvedena. Obec v nyní projednávané věci ozřejmila důvody, proč OZV nepovoluje provozování loterií a jiných podobných her na místě, na které bylo vydáno žalobci loterijní povolení. Tyto důvody lze shrnout tak, že se místo nachází ve vestibulu metra, jedná se tedy o rizikové místo s velkým počtem osob a shromažďování osob zabývajících se hazardem by mohlo negativně ovlivnit veřejný pořádek. Závěrem obec sdělila, že dlouhodobě pokládá provozování loterií a jiných podobných her v objektech metra za nežádoucí a má za to, že zde musí nad právem žalobce na podnikání převážet ústavně zaručené právo obce na samosprávu.
58. K tomu soud dodává, že právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Hl. město Praha bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by obec v loterijní vyhlášce překročila své pravomoci, tedy jednala *ultra vires*, když umožnila provoz vybraných hazardních her pouze na vybraných místech území. K tvrzení žalobce o nutnosti provést důkazy k porušování veřejného pořádku se soud již vyjádřil shora. Z předně uvedených důvodů, pro které shledal OZV souladnou se zákonem, soud odmítá i poukaz žalobce na dříve vydané kolaudační rozhodnutí (v r. 2002) a na nerespektování Metodiky.
59. Soud shrnuje, že přezkoumal loterijní vyhlášku 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 všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž na zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát 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. Hl. město Praha vydáním loterijní vyhlášky toliko využilo svého práva a při respektování Pravidel pro výběr míst a s přihlédnutím k vysoké společenské nebezpečnosti a negativním dopadům loterijních her na život obyvatel hl. města Prahy loterijní vyhláškou zásadně omezilo a vytěsnilo provozování videoloterijních terminálů na daném území jen do prostor, které byly k hazardu určeny. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Pro úplnost soud uvádí, že v obdobné věci žalobce (8 Af 22/2015) NSS shledal posouzení legality dané OZV souladným se zákonem (rozsudek ze dne 26. 9. 2019, č. j. 9 As 98/2018-48).

60. K *pátému žalobnímu bodu*, v němž žalobce tvrdil nepoužitelnost a nevynutitelnost Novely pro rozpor s právem EU pro nedodržení notifikačního procesu při jejím přijetí soud 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 zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by 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.
61. Soud neshledal opodstatněnou ani námitku obsaženou v *šestém žalobním bodu*, týkající se rozporu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie a judikaturou SDEU. Soud v obecné rovině souhlasí s žalobcem v tom, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu unijnímu. Avšak tato povinnost nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Podle názoru soudu právě projednávaný případ do tohoto rámce nespadá.
62. 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.
63. Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v právě projednávaném případě nenastala. Soud v obecné rovině připouští, že základní zásady práva Evropské unie budou použitelné i na oblasti, které právo Evropské

unie neupravuje, a to především v případě svobody usazování (čl. 49 SFEU) nebo volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Avšak tato ustanovení mohou být aktivována pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobce neplatí. Žalobce totiž není osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. Soud nesouhlasí se žalobcem, že je dán unijní prvek v důsledku vlastnické struktury žalobce, neboť žalobce je českou právní osobou, se sídlem v České republice, která nabízí služby na území České republiky. Kdo konkrétně je společníkem, resp. vlastníkem žalobce, není dle stanoviska soudu rozhodné. Soud dodává, že žalobce v podané žalobě ani nespécifikoval, jakým konkrétním způsobem by měly být zásady práva Evropské unie porušeny, přičemž existence jakéhokoliv přeshraničního prvku nevyplývá ani z předloženého správního spisu. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených unijním právem, avšak *„zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy“* (viz rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech Anomar, C-6/01, bod 39; Garkalns, C-470/11, bod 21).

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

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

66. S ohledem na shora uvedené soud nedůvodnou žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
67. 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 29. května 2020

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu