



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  
sídlem Jaktáře 1475, Mařatice, 686 01 Uherské Hradiště  
zastoupen JUDr. Zlatavou Codrovou Davidovou, advokátkou  
se sídlem Přívrat 1454/12, 616 00 Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2015, č. j. MF-39669/2014/34-2901-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 14. 4. 2014, č. j. MF-59984/2013/34-2, kterým bylo podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) zrušeno sedm ve výroku

specifikovaných rozhodnutí o povolení žalobce provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adresách Komenského 293, třída Čsl. legií 383 a Vitorazská 265, 378 10 České Velenice, pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou města České Velenice č. 4/2011, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (dále jen „OZV“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

## II. Obsah žaloby

2. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítal zkrácení svých procesních práv tím, že mu ministerstvo nedalo řádným procesním způsobem na vědomí, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí, resp. v jakém okamžiku bezprostředně předcházejícímu vydání rozhodnutí se lze seznámit s jeho podklady. K tomu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002-41 a ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, z nichž citoval. Žalobce se následkem toho ocitl v procesně nejistém postavení, neboť nemohl v řízení spolehlivě rozpoznat, v jakém okamžiku lze považovat dokazování a opatřování dalších podkladů pro rozhodnutí za skončené, a kdy je tedy namíste uvažovat o využití práva vyjádřit se ke kompletním pokladům. Tento postup je v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu a § 4 odst. 4 téhož zákona. K tomu poukázal na rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2009, č. j. 15 Ca 258/2008-55, z něž citoval.
3. Dále v řízení navrhl provedení důkazů, které však ministerstvo neopatřilo ani neprovedlo, ani svůj postup vyčerpávajícím způsobem neodůvodnilo, proto je prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a žalobou napadené rozhodnutí, které jej aprobovalo, je nezákonné.
4. Tvrdil, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je třeba aplikovat ve spojení s § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Řízení o zrušení loterijních povolení proto bylo možné zahájit pouze do jednoho roku od nabytí právní moci těchto povolení. Jelikož bylo správní řízení zahájeno dne 18. 5. 2013, tedy 4 roky po vydání nejstaršího z loterijních 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 namítl, 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., jehož součástí bylo přechodné ustanovení čl. II odst. 4 (dále jen „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. Dále poukázal na princip 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 nabyt. 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. Žalobce 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, dále na čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie zakotvující svobodu podnikání a právo na vlastnictví. Žalobce tvrdil, že do jeho legitimního očekávání, svobody podnikání i práva na vlastnictví zasáhl jednak stát přijetím zákona č. 300/2011 Sb., 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 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 nezhodnotily otázku minimalizace zásahů do práv žalobce. Dále dle žalobce žalovaný aplikoval OZV na loterijní povolení, která nabyta právní moci dříve, než byla OZV vydána, z čehož dovozoval, že se v dané věci jedná o nepřípustnou retroaktivitu a porušení principu právní jistoty. Žalobce považoval napadené rozhodnutí za 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. Byl toho názoru, že v dané situaci po něm nebylo možné spravedlivě požadovat, aby taková rozhodnutí předvídal, a proto jej nebylo možné zbavit jeho shora popsaného legitimního očekávání. Naopak považoval za nutné nabyté legitimní očekávání 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. Žalobce požadoval po zdejšímu soudu, aby dané nálezy týkající se loterií nereflektoval a rozhodl v rozporu s jejich ústavněprávními vývody s tím, že Ústavní soud by měl výklad znovu uvážit. Podle žalobce je namísto neaplikovat uvedené nálezy Ústavního soudu také pro jejich rozpor s právem Evropské unie s ohledem na přiměřené použití zásady aplikační přednosti práva Evropské unie před národním právem.

11. *Čtvrtým žalobním bodem* namítal, že OZV je diskriminační a regulace v ní obsažená odporuje právu EU. Dále uvedl, že OZV narušuje hospodářskou soutěž na území obce a je vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, ačkoli není prokázáno jeho porušování. Odkázal též na kolaudační rozhodnutí obce, jimiž byl v minulosti udělen souhlas s provozem loterií a jiných podobných her na dvou místech, která konkrétně označil a na něž bylo žalobci vydáno a následně zrušeno loterijní povolení. OZV nezohledňuje ústavně zaručená práva žalobce vlastnit majetek a podnikat a porušuje zásadu proporcionality. Žalobce navrhl soudu, aby OZV v dané věci neaplikoval dle čl. 95 odst. 1 Ústavy a z důvodu jejího rozporu s právem EU.
12. V *pátém žalobním bodu* žalobce tvrdil nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. pro rozpor s právem EU, neboť nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Zákon č. 300/2011 Sb. je třeba považovat za technickou normu dle § 7 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Jmenovaný předpis byl notifikován dne 14. 7. 2011, období pozastavení prací bylo následně prodlouženo až do 14. 11. 2011. V průběhu tohoto období 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 zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost předpisu vůči jeho adresátům.
13. V *šestém žalobním bodě* namítal další rozpor s právem EU a upozornil, 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.
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, vztahu právní jistoty a § 50 odst. 4 zákona o loteriích a souladu nálezů Ústavního soudu s právem EU, včetně souladu OZV s právem EU.
15. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

16. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že již v rámci oznámení o zahájení řízení byl žalobce dostatečným způsobem seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, a to s OZV a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy). Žalobce mohl uplatnit své právo nahlížení do spisu, ale nevyužil jej. V oznámení o zahájení řízení byla přesně vymezena doba pro učinění návrhů důkazů a vyjádření podle § 36 správního řádu. Lhůta byla žalobci na jeho žádost následně prodloužena. V této lhůtě zaslal žalobce vyjádření.

Žalovaný byl toho názoru, že v rámci správního řízení bylo možné spojit oznámení o zahájení řízení s výzvou navrhovatele a dotčeného orgánu k vyjádření se k podkladům, jelikož neproběhlo rozsáhlé dokazování. Nemohlo dojít k porušení procesních práv, protože nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, které by zakládaly povinnost ministerstva zaslat další výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. S ohledem na konkrétní průběh správního řízení byly podklady pro vydání rozhodnutí známy již v době zahájení řízení, tudíž od počátku bylo pro žalobce předvídatelné, že zjišťování podkladů nebude zjevně potřebné.

17. K dokazování ve věci porušování veřejného pořádku uvedl, že podle § 52 správního řádu 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 také argument ohledně 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.
19. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou protiústavnosti a 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. Dále uvedl, 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 konstatoval, že ministerstvu nepřísluší přezkoumávat její zákonnost. Takovou pravomoc má ministerstvo vnitra, které OZV nezákonnou neshledalo, proto jsou veškeré argumenty proti ní nepodstatné. Město České Velenice (dále jen „obec“) prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřilo 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). Princip proporcionality byl ze strany ministerstva aplikován, a to ve vztahu práva obcí na samosprávu na straně jedné a práva podnikat na straně druhé, přičemž právo podnikat je zde s ohledem na § 43 odst. 1 zákona

o loteriích oslabeno. K argumentaci žalobce ohledně zásahu do jeho práva podnikat uvedl, že základní práva podle čl. 26 Listiny mají charakter liberálních svobod, jichž se podle čl. 41 odst. 1 Listiny lze domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí, což vylučuje možnost namítat, že zásah orgánu veřejné moci do těchto práv opírající se o zákon je protiústavní. Za zcela irrelevantní považoval argument týkající se kolaudačních rozhodnutí.

22. Zákon č. 300/2011 Sb. (dále též „Novela“) 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. Měl za to, že 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 nejtiživěji 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. Shrnul, že obecně závazné vyhlášky obce jsou vyhlášovány vyvěšením na úřední desce obecního úřadu a rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup, závazné jsou pro všechny adresáty a nikdo se nemůže dovolávat jejich neznalosti. Proto odmítl námitky žalobce o technické náročnosti seznámení se s obecně závaznými vyhláškami.
24. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

#### IV. Následná vyjádření žalobce a žalovaného

25. V replice, resp. doplnění žaloby žalobce setrval na obsahu žaloby a zopakoval svůj právní názor, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích obsahuje důvody pro zrušení loterijních povolení nad rámec důvodů obsažených v § 94 správního řádu a že i v nyní projednávané věci měly správní orgány postupovat dle ustanovení obsažených v Hlavě IX správního řádu. K neprovedení důkazů žalobce trval na tom, že je-li důvodem rušení povolení porušování veřejného pořádku, měl se žalovaný zabývat tím, zda k porušování veřejného pořádku skutečně dochází.
26. K otázce legitimního očekávání doplnil, že obecně závazné vyhlášky by neměly být důvodem zásahu do pravomocně nabytých loterijních povolení. V této souvislosti poukázal na rozhodnutí SDEU ve věci C-98/14. Dle něj obecně závazné vyhlášky upravující provozování hazardu jsou vydávány pouze na základě obecných proklamací o škodlivosti hazardu, aniž by byly ověřeny údaje o škodlivosti provozování hazardu na konkrétních místech. Nelze považovat za dostatečné zdůvodnění obecný odkaz na

škodlivost hazardu bez reálných statisticky podložených údajů. Navíc žalobce odkázal na bod 85 uvedeného rozsudku SDEU, podle něhož při rušení povolení musí být držitelům povolení stanoven dostatečně dlouhé přechodné období, aby se mohly přizpůsobit danému stavu. Dále zdůrazňuje bod 79 stejného rozsudku, podle něhož zásada právní jistoty nevyžaduje, aby nedošlo k legislativním změnám, ale aby vnitrostátní zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami.

27. 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. K zásadě ochrany legitimního očekávání s odkazem na judikaturu SDEU zopakoval, že provozovatelé hazardu nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardu známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loterijní povolení zrušena. Zdůraznil, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze o legitimním očekávání hovořit. Závěrem zopakoval, že mu nepřísluší vykonávat dohled nad obecně závaznými vyhláškami obcí, stejně jako posuzovat jejich nezákonnost či nepředvídatelnost.
28. Obec v odpovědi na výzvu soudu osvětlila důvody, které ji vedly k přijetí OZV v dané podobě. Sdělila, že důvodem pro přijetí OZV byla sociální i bezpečnostní závažnost situace v obci, kdy provozování velkého množství heren umožňovalo prakticky neomezenou provázanost s dalšími negativními jevy jako je prostituce a užívání návykových látek, čemuž přispívala poloha obce blízko česko-rakouských hranic. Herny navštěvovaly osoby ze sociálně vyloučené lokality a občané obce závislí na sociální pomoci, nadto se v obci nenachází obvodní oddělení Policie ČR. Obec také zdůvodnila, proč povolila provozování sázkových her pouze v jednom objektu na území obce. Bylo tomu tak proto, že pro tento objekt byl ministerstvem povolen provoz her v kasinu, na který se ze zákona vztahoval přísnější režim než na hry provozované v hernách, díky tomu nedocházelo v souvislosti s činností kasina k popsáním negativním jevům. Ke konkrétnímu znění, předmětu a rozsahu právní regulace OZV uvedla, že jeho důvodem je zajištění veřejného pořádku v obci, který by jiný způsob regulace nezajistil. Vybrané druhy her jsou potom v OZV regulovány proto, že tyto hry lze provozovat i v zařízeních, která nejsou provozována v přísnějším režimu kasina.

## V. Jednání

29. Účastníci souhlasili s projednáním věci bez ústního jednání, soud proto o žalobě rozhodl v neveřejném zasedání. Důkazy soud neprováděl, neboť to s ohledem na obsah spisového materiálu a ustálenou judikaturu pro posouzení právní otázky shledal nadbytečným.

## VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

30. 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.

31. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
32. 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.
33. 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](http://www.nssoud.cz)).
34. Soud se nejprve zabýval námitkami procesních vad v *prvním žalobním bodu*.
35. Žalobce předně namítal, že mu žalovaný v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí nedal řádným procesním způsobem podle § 36 odst. 3 správního řádu na vědomí, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí, a kdy se tedy může seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí.
36. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem tohoto ustanovení je umožnit účastníkům, aby se seznámili se všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, „*smyslem [...] je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“
37. Soud na tomto místě upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-43, podle kterého „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 [...], pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován, či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.*“
38. V daném případě byla výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu zaslána žalobci současně s oznámením o zahájení řízení. Již v rámci zahájení řízení byl žalobce seznámen s podklady pro rozhodnutí, kterými byla OZV a nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13. Žalobci byla stanovena lhůta k učinění návrhů důkazů a k podání vyjádření. Lhůta byla následně na jeho žádost prodloužena. V rámci této lhůty se žalobce vyjádřil. Po zaslání oznámení o zahájení řízení již správní spis doplňován nebyl, a proto měl žalobce dostatečný prostor seznámit se se spisem. Takový postup dle soudu plně odpovídá i judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nebylo proto nutné, aby správní orgán dával žalobci informaci, kdy má v úmyslu ve věci rozhodnout. Soud proto neshledal, že došlo ke zkrácení procesních práv žalobce.

39. 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. Rozhodnutí ministerstva proto není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jak žalobce tvrdí, a žalovaný nepochybil, když jej aproboval.
40. 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.
41. 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.

42. 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 loterního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícím 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.
43. Procesní námitky proto nevedly ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, který (nejen) v tomto rozsahu postup ministerstva potvrdil.
44. *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.
45. 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.
46. 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.
47. 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: „*Tvrzení 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.

48. 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.“.
49. Soud na základě shora uvedeného uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout 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.
50. 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.

51. 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 převládá. 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 převládá právo samosprávných celků na regulaci hazardu nad ochranou vlastnického práva žalobce a nad jeho právem podnikat.
52. Ohledně namítaných retroaktivních účinků loterijní vyhlášky 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 OZV 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. Soud již jen doplňuje, že z těchto důvodů a s odkazem na předně uvedenou judikaturu nevešel ani na argumentaci o nezákonnosti zrušení loterijního povolení ze dne 21. 6. 2012 (výrok VII. rozhodnutí ministerstva).
53. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce nesouhlasil s nálezy Ústavního soudu, poukazoval na právní názory Ministerstva vnitra před vydáním řady nálezů, kterými Ústavní soud přinesl odlišný pohled na regulaci loterií obecně závaznými vyhláškami obcí. Domnívá se, že se Ústavní soud v nálezech ve věcech *Klatovy*, *Chrastava* a *Františkovy Lázně* odchýlil od své dřívější judikatury týkající se ochrany legitimního očekávání, od judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora. Žalobce proto navrhl, aby zdejší soud tyto nálezy nerespektoval a rozhodl v rozporu s nimi. Rovněž by je neměl užít s ohledem na aplikační přednost unijního primárního práva.
54. Soud k možnosti odchýlení se od judikatury Ústavního soudu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, tedy že s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu odchýlit.
55. K namítanému rozporu uvedených nálezů s primárním právem Evropské unie, soud (kromě již shora uvedeného) 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. Vzhledem k tomu, že posuzovaný případ neobsahuje žádný unijní prvek, nedůvodné jsou i další žalobcovy námitky v bodě IX. žaloby směřující k porušení práva Evropské unie, čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy.
56. Soud proto ani námitky ve třetím žalobním bodu neshledal důvodnými.

57. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítá, že OZV je diskriminační a regulace v ní obsažená odporuje právu EU.
58. Soud si pro posouzení loterijní vyhlášky a důvodům jejího přijetí vyžádal vyjádření města České Velenice. Z jeho vyjádření ze dne 27.12. 2017 vyplynulo, že město České Velenice navazuje na rakouské město Gmünd a dlouhodobě se potýká s problémy prostituce, drog a s drobnou kriminalitou. Tyto problémy úzce související s velkým množstvím nonstop provozoven s výherními hracími automaty, ve kterých se obchodníci a jejich klienti nejen shromažďovali, ale hlavně narušovali veřejný pořádek. Pro město pak vyvstal další problém, a to gamblerství. Proto zastupitelstvo města přijalo OZV č. 2/2011 o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností, která zakazuje provozování hostinských činností v období klidu, tj. od 2. do 6. hodiny. Následně přijalo OZV č. 4/2011 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu. Byl vybrán pouze jeden objekt, ve kterém bylo provozování hazardu povoleno, a to objekt č. 348, v němž je provozováno kasino v režimu zákona o loteriích, které má daleko přísnější pravidla provozování než herna.
59. Žalobce tvrdí, že OZV je diskriminační a narušuje hospodářskou soutěž, jelikož hazard je povolen pouze v jediném konkrétně určeném objektu, tím ztrácí obecný charakter a neplní rozumnou funkci. Ani s tímto argumentem nelze souhlasit. Jak vyplývá z vyjádření obce, v objektu č. 348, v němž je hazard podle vyhlášky povolen, je provozováno kasino v režimu zákona o loteriích, které má daleko přísnější pravidla provozování než herna. Takové zdůvodnění považuje soud za opodstatněné a nikoli arbitrární. K tomu odkazuje na nálezy Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 56/10, jehož předmětem byla regulace hazardu ve Františkových Lázních: „V daném případě nelze odhlížet od toho, že město Františkovy Lázně je městem lázeňským, což zastupitelstvo města zřejmě motivovalo k tomu, aby provozování videoloterijních terminálů vyhláškou takto zásadně omezilo a vytěsnilo toliko do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny. Ani v tomto směru proto Ústavní soud nezjistil jednání ultra vires či zneužití působnosti. Stejný závěr ostatně plyne i z ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení, podle něhož může obec stanovit, "které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci ..., lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány". Ústavní soud má proto za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřijatelné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou tím, že pokud je již ve městě - nota bene lázeňském - povolen provoz kasina, je logické, pokud se provozování hazardních her soustředí pouze a výlučně tam.“
60. Stejně tak i v právě projednávaném případě byl vyhláškou povolený hazard (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 ZOZO) soustředěn na místo konkrétně určeného kasina. I když v daném případě se nejedná o lázeňské město, přesto soud důvod uváděný obcí, tedy, že jediný objekt (č. 348), který byl vybrán, byl vybrán s ohledem na skutečnost, protože je v něm provozováno kasino, které má daleko přísnější pravidla provozování než herna, shledal zcela racionální vycházející z okolností v obci před přijetím loterijní vyhlášky a vypovídající o nezbytnosti jejího přijetí.
61. K námitkám neprokázání porušování veřejného pořádku se soud již vyjádřil v prvním žalobním bodu, na své stanovisko proto odkazuje.
62. Soud odmítá i žalobcův poukaz na v minulosti vydané kolaudační rozhodnutí, neboť jeho

vydání v r. 2008 nemohlo předjímat vydání OZV v r. 2011 k realizaci práva obce na samosprávu v oblasti regulace hazardu na svém území.

63. K namítanému rozporu OZV s ústavními principy soud uvádí, že právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz loterií a jiných hazardních her je právem ústavně garantovaným. Ústavní soud několikrát potvrdil, že toto právo v rámci testu proporcionality převáží i nad ústavně zaručeným právem podnikat. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loteriijním zákoně.
64. Ust. § 10 písm. a) zákona o obcích uvádí, že obce mají pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky *„k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.“* Dotčená OZV města České Velenice je právě takovou vyhláškou, jejímž účelem je zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.
65. Soud přezkoumal dotčenou OZV a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Podle názoru soudu vůbec není nutné, aby město při vydávání OZV podrobně zdůvodňovalo, proč k vydání vyhlášky dojde, případně aby provádělo test proporcionality. Účel vyhlášky totiž vyplývá již z jejího obsahu. Navíc samotný text vyhlášky obsahuje ustanovení, že účelem vyhlášky je zajištění veřejného pořádku. K tomu se vyjádřil podrobněji i Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 29/10, v němž uvedl, že na OZV nelze klást přísné formální požadavky.
66. Soud uzavírá, že bez ohledu na to, že cíl regulace a zdůvodnění omezení či zákazu loterií na území obce nejsou v OZV výslovně uvedeny, není možné považovat OZV za nezákonnou či neústavní. Soud neshledal, že by vyhláška byla diskriminační. Povolení sázkových her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze v kasinu je jasně a logicky odůvodněné tím, že kasina se řídí přísnějšími pravidly a jejich provozem není významně narušován veřejný pořádek. Nejedná se tedy o svévolné určení povoleného místa, které by diskriminovalo žalobce, ale naopak město České Velenice objektivně a logicky vymezilo provozovnu, kde je určitý typ hazardu povolen, a toto omezení odůvodnilo.
67. Soud proto shrnuje, že i *čtvrtý žalobní bod* není důvodný.
68. Pokud jde o námitku vad v procesu notifikace, obsaženou *v pátém žalobním bodu*, soud odkazuje především na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 62/2015-173 a č. j. 1 As 297/2015-77, které se této otázce podrobně věnovaly.
69. Soud k danému žalobnímu bodu 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, 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, kdyby nebyl tento zákon vynutitelný, by dotčená OZV obstála i na základě § 10 písm. a) zákon o obcích. Pátý žalobní bod je tudíž nedůvodný.

70. 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.
71. 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.
72. 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 právnickou 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 nespecifikoval, 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).
73. 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.
74. S ohledem na závěry shora uvedené o neexistenci unijního prvku soud ani nepovažuje za

důvodné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky, jak žalobce navrhoval 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

75. S ohledem na shora uvedené soud nedůvodnou žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
76. 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