



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce

NET and GAMES a.s., IČ: 28330633
se sídlem Bednářova 621/29, Brno
zastoupen JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem
se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno

proti

žalovanému

Ministerstvo financí České republiky
se sídlem Letenská 525/15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 7. 10. 2015, č.j. MF-67633/2014/34-13/2901-RK,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce podal k Městskému soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí uvedenému v záhlaví tohoto rozsudku, jímž ministr financí (dále jen „ministr“) výrokem II. zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 20. 1. 2015, č.j. MF-67633/2014/34-6, a to ve výrocích I. a III.- IX. Těmito výroky bylo zrušeno osm rozhodnutí ministerstva, kterými bylo povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“). Výrokem I. ministr rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2015, č. j. MF-67633/2014/34-6 ve výroku II. zrušil a řízení zastavil, neboť odpadl důvod, pro nějž bylo řízení zahájeno.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

2. V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný neměl k obecně závazné vyhlášce města Žďár nad Sázavou č. 1/2014, o zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města Žďáru nad Sázavou (dále jen „loterijní vyhláška“) přihlížet, jelikož při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Žalobce považoval zákon č. 300/2011 Sb. za normu technického charakteru. Přičemž dle něj musí být notifikačnímu procesu podroben zákon jako celek, nikoli jeho jednotlivá ustanovení. Proto odmítl argumentaci správních orgánů, že výrazné rozšíření se netýkalo regulačního oprávnění obcí, a trval na tom, že nebyla dodržena povinnost zakotvená v čl. 8 směrnice č. 98/34/ES. Žalobce byl toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto předpisu. Správní orgány tak musí aplikovat přednostně směrnici č. 98/34/ES a naopak nesmí aplikovat ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., včetně § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalobce dále vytýká právní úpravě České republiky nesystematičnost, nesoudržnost a rozpor s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“).
3. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal porušení základních lidských práv a svobod. Poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko a také na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, dle kterých jestliže stát ruší povolení umožňující výkon podnikatelské činnosti, musí podnikatelům stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, které jim umožní se přizpůsobit, nebo alespoň zajistit systém přiměřené náhrady. V této souvislosti poukázal na požadavek ochrany investic. Zákonodárce ani správní orgány nepostupovaly v souladu s těmito pravidly, zasáhly tak do principu právní jistoty, legitimního očekávání žalobce a rovněž do jeho práva na vlastnictví dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) a dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
4. Ve třetím žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný pochybil, jestliže se neobrátil dle § 57 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) s předběžnou otázkou týkající se zákonnosti loterijní vyhlášky na

ministerstvo vnitra, které je oprávněno zákonnost loterijní vyhlášky posoudit. Dokonce si ani podle písm. c), neučinil dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný úsudek. Jelikož žalovaný nevyužil popsany postup, aplikoval nezákonný a neústavní právní předpis.

5. Dále žalobce ve čtvrtém žalobním bodu namítal, že loterijní vyhláškou byl zakázán provoz hazardu na celém území města Žďár nad Sázavou, aniž by byla vypracována jakákoliv studie ohledně potřeby takového plošného zákazu. Poukázal na to, že ochrana před případným nebezpečím plynoucím z loterií by měla být poskytována toliko těm, kteří nejsou schopni dostatečně posoudit následky svého jednání, případně nejsou schopni je ovládnout. Plošný zákaz loterií představuje zásah ze strany státu nebo obcí do svobody podnikání provozovatelů loterií a rovněž do osobní svobody klientů provozovatelů loterií. V této souvislosti poukázal na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 1. 9. 2014, v němž ÚOHS zdůraznil nutnost zvážit princip proporcionality při úpravě provozování loterií na území obce. Tento princip město Žďár nad Sázavou ignorovalo a zcela opomenulo oprávněné zájmy dotčených osob.
6. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra ve výroku II. a rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
7. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 17. 12. 2015 nesouhlasil s námitkami žalobce a konstatoval, že ke zrušení loterijního povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětné povolení bylo v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Upřesnil, že ke zrušení dotčených povolení došlo pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014, v době po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
8. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu dle směrnice č. 98/34/ES. V rámci pozměňovacích návrhů poté došlo k jeho rozšíření, avšak bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci nedošlo k uplatnění připomínek k § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný poukázal na to, že zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci; ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Pouze ustanovení čistě technické povahy notifikační proceduře podléhá dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Unilever, C-443/98. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích přitom technickou povahu nemá. Vzhledem k tomu, že obce měly pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., považoval námitky žalobce za nedůvodné.
9. Žalovaný ke druhému žalobnímu bodu poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-98/14, a které proto nelze mechanicky aplikovat na danou věc. Ministerstvo totiž přistupuje ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her na základě obecně závazných vyhlášek po vyhodnocení jejich obsahu a účelu, nikoli okamžitě. S odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie uvedl, že provozovatelé hazardních her nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardních her známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loterijní povolení zrušena. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zdůraznil, že u provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze

hovořit o legitimním očekávání. Dále zdůraznil bod 35 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko, na který poukazoval žalobce v podané žalobě a dle kterého ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení hazardních her.

10. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný vysvětlil, že mu nepřísluší přezkoumávat zákonnost loterijní vyhlášky. Takovou pravomoc má ministerstvo vnitra, které loterijní vyhlášku nezákonnou neshledalo, proto veškeré argumenty proti loterijní vyhlášce považoval za nepodstatné. Město Žďár nad Sázavou vyjádřilo prostřednictvím loterijní vyhlášky svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. 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. Dle žalovaného si provozovatelé 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).
11. V rámci vyjádření ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32 v němž Nejvyšší správní soud poměřoval právo na podnikání provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k jejich legitimnímu očekávání. Ke stanovisku ÚOHS konstatoval, že ÚOHS připustil, že úplný zákaz provozu loterií na území obce nezasahuje do hospodářské soutěže ve smyslu § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“).
12. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
13. Žalobce v replice ze dne 20. 1. 2016 trval na tom, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces, úprava nebyla proto přijata řádným způsobem, a nelze ji uplatňovat vůči soukromému subjektu.
14. Nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že obce mohou provozování loterií na svém území upravovat obecně závaznými vyhláškami již na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Dle žalobce naopak ze jmenovaného ustanovení takové oprávnění nevyplývá, a zákonodárce proto vložil do zákona o loteriích § 50 odst. 4, kterým svěřil obcím tuto pravomoc.
15. Zopakoval, že žalovaný měl dát podnět ministerstvu vnitra k vyřešení předběžné otázky zákonnosti loterijní vyhlášky. Upřesnil, že jeho legitimní očekávání bylo založeno vydaným loterijním povolením, které mu garantovalo určité právo po určitou dobu. Dle něj by stát měl dodržet příslib daný pravomocným loterijním povolením, resp. by měl dodržet dobu jeho platnosti bez ohledu na změnu vnějších okolností.
16. Žalobce dále předestřel své úvahy o tom, že loterie samy o sobě nezpůsobují žádným způsobem ohrožení veřejného pořádku a že nejsou pro společnost reálnou hrozbou. A zdůraznil, že dle ÚOHS jsou přípustné pouze takové obecně závazné vyhlášky, které plošně zakazují provozování loterií. Jestliže zákaz není plošný, musí být výjimky důkladně odůvodněny, což se v dané věci nestalo.

17. Nad rámec dříve uvedeného žalobce navrhl položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně porušení čl. 34 Smlouvy o fungování Evropské unie, na základě které by bylo zjištěno, zda česká vnitrostátní úprava představuje vnitřní omezení pohybu zboží, když svými dopady výrazně omezuje přeshraniční pohyb zboží-herních zařízení.
18. Na ústním jednání právní zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby.
19. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě. Dále uvedl, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu obec může limitovat kasina a ponechat povolení pouze některým z nich.
20. Soud na ústním jednání konstatoval rozhodnutí ministerstva, kterým byla dotčená povolení žalobce zrušena a poté rozhodnutí ministra, který výrokem I. rozhodnutí ministerstva ve výroku II. zrušil a řízení zastavil, jelikož odpadl důvod, pro nějž bylo řízení zahájeno. Výrokem II. ministr rozhodnutí ze dne 20. 1. 2015, č. j. MF-67633/2014/34-6 ve výrocích I. a III. – IX. potvrdil. Dále soud konstatoval, že město Žďár nad Sázavou s účinností od 1. 10. 2014 přijalo OZV č. 1/2014, která zakazovala provoz loterií.

III.

Obsah správního spisu

21. Ministerstvo vydalo dne 7. 10. 2014 oznámení o zahájení řízení, kterým zahájilo řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Žďár nad Sázavou ve věci loterijního povolení.
22. Dne 20. 1. 2015 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo loterijní povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že město Žďár nad Sázavou vydalo loterijní vyhlášku č. 1/2014 s účinností od 1. 10. 2014. Město Žďár nad Sázavou v čl. 2 loterijní vyhlášky stanovilo, že provozování sázkových her dle ust. § 2 písm. e), g), i), j), l), m), a n) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona se zakazuje na území celého města Žďár nad Sázavou.
23. O rozkladu žalobce ze dne 13. 2. 2015 rozhodl ministr dne 7. 10. 2015 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že výrokem II. rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí ministerstva, týkající se loterijních povolení žalobce, ve výrocích I. a III.- IX. potvrdil. Výrokem I. ministr rozhodnutí ministerstva ze dne 20. 1. 2015, č. j. MF-67633/2014/34-6 ve výroku II. zrušil a řízení zastavil, jelikož odpadl důvod, pro nějž bylo řízení zahájeno. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se zcela ztotožnil s posouzením věci ministerstvem. Ministr poukázal na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a Pl. ÚS 56/10 a konstatoval, že se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Notifikační proces u zákona č. 300/2011 Sb. považoval za řádný.

IV.

Posouzení žaloby

24. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních

bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“)].

25. Žaloba není důvodná.

26. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:

27. 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.

28. Podle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

29. Čl. 2 loterijní vyhlášky, stanovuje úplný zákaz provozování sázkových her dle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m), n), a provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona na celém území města Žďár na Sázavou.

30. K žalobním námitkám nejprve soud uvádí, že se jimi již v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud a konstatuje, že v této oblasti je již dlouhodobá a ustálená judikatura. Pro zjednodušení tak soud odkazuje zejména na rozhodnutí NSS ze dne 24. 1. 2018, č.j. 6 As 309/2017 – 36, ve spojení s jemu předcházejícím rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 16. 8. 2017, č.j. 3 Af 49/2015 – 60 (obojí dostupné na webových stránkách www.nssoud.cz), od kterých nemá nadepsaný soud důvod se odchýlit ani v nyní posuzovaném případě.

31. Soud nepovažuje za důvodnou námitku obsaženou v prvním žalobním bodu týkající se nedodržení notifikačního procesu u zákona č. 300/2011 Sb. Otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170 a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že „[...] *obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [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 loterijní vyhláška města Žďáru nad Sázavou obstála na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „*nadbytečné neškodí*“ (*superfluum non nocet*) hlubší význam.

32. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že zákonodárce i správní orgány zasáhly do jeho základních lidských práv a svobod, konkrétně do jeho legitimního očekávání, právní jistoty a práva na vlastnictví. Vzhledem k argumentaci žalobce považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: „[...] *součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také*

možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“ a dále v bodě 41: „Tvzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání žalobcova loterijního povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.

33. 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.“*
34. Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčená obec regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve jmenovaném nálezu. Vzhledem k tomu, že žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být ani zasaženo do jeho právní jistoty a porušeno právo na vlastnictví, a to jak v kontextu vnitrostátní právní úpravy (čl. 11 Listiny), tak unijního práva (čl. 17 Listiny EU) a Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.
35. 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 město Žďár nad Sázavou loterijní vyhláškou zakázalo na území města provoz sázkových her dle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m), n), a provozování loterií a jiných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětných loterijních povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat jakékoli pochybení.

36. Nad rámec uvedeného soud považuje za vhodné vyjádřit se k odkazu žalobce na závěry Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14 Berlington Hungary. Soud v obecné rovině připomíná, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi 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.
37. 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.
38. Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v právě projednávaném případě nenastala. Soud v obecné rovině připouští, že základní zásady práva Evropské unie budou použitelné i na oblasti, které právo Evropské unie neupravuje, a to především v případě volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Avšak dané ustanovení může být aktivováno pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobce neplatí. Žalobce totiž není osobou, která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právníckou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Přičemž existence jakéhokoli přeshraničního prvku nevyplývá ani z předloženého správního spisu. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených unijním právem, avšak *„zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy“* (viz rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech Anomar, C-6/01, bod 39; Garkalns, C-470/11, bod 21). Soud pro úplnost odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170, v němž Nejvyšší správní soud dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování hazardních her.
39. Jelikož se daná věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, nebylo namístě se zabývat namítaným nesouladem zákona o loteriích, resp. loterijní vyhlášky s právem

Evropské unie, resp. s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Nadto rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 21. 3. 2019 pod č. j. 5 As 177/2016 – 61, formuloval předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie sice v souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky, která zakazovala na území obce určitou službu (provozování loterií), ale za situace, kdy část zákazníků účastníka tvoří občané jiných členských států, což žalobce v nyní posuzované věci netvrdil. Z výše uvedených důvodů považuje soud žalobcův návrh na položení předběžné otázky SDEU, na základě které by bylo zjištěno, zda česká vnitrostátní úprava představuje vnitřní omezení pohybu zboží za zcela nedůvodný.

40. Ve třetím žalobním bodu žalobce brojil proti postupu žalovaného, který nedal podnět k ministerstvu vnitra k posouzení předběžné otázky zákonnosti a ústavnosti loterijní vyhlášky dle § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu. Danou námitku však soud nepovažuje za důvodnou, jelikož nebylo povinností žalovaného řešit otázku zákonnosti či ústavnosti loterijní vyhlášky postupem upraveným v § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, jak se domnívá žalobce. O tom, zda je konkrétní právní předpis, který má být na danou věc aplikován, v souladu s normami vyšší právní síly, si správní orgán může učinit úsudek sám, neboť mu to umožňuje § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgány tak učinily, když ve svých rozhodnutích poukázaly na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a rovněž zdůraznily regulační úmysl dotčené obce omezit provozování hazardních her na svém území, konkrétně v dané věci regulační úmysl města Žďáru nad Sázavou úplně zakázat na území města provozování sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n), provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona. Soud proto jejich úsudek považuje za dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný.
41. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce rozporoval loterijní vyhlášku, zejména plošný zákaz provozování hazardních her, které omezuje podnikatelskou činnost žalobce. Plošný zákaz provozování loterií a jiných podobných her dle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m), n), a provozování loterií a jiných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona, v tehdy platném znění byl na území města Žďár nad Sázavou zaveden skrze obecně závaznou vyhlášku města Žďáru nad Sázavou č. 1/2014 s účinností od 1. 10. 2014. Přestože žalobce výslovně požadoval přezkoumání loterijní vyhlášky, soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č.j. 1 As 297/2015-77, v němž Nejvyšší správní soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony.
42. Soud při posuzování loterijní vyhlášky č. 1/2014 přihlédl k čl. 1, kde je vymezen cíl loterijní vyhlášky tak, že je jím „zajištění veřejného pořádku“. Loterijní vyhláška města Žďár nad Sázavou č. 1/2014, v čl. 1 jednoznačně konstatuje, že jejím záměrem je zajištění veřejného pořádku na území města. Přitom právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Město Žďár nad Sázavou 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 město v loterijní

vyhlášce překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz hazardních her na celém území města Žďár nad Sázavou.

43. Soud shrnuje, že přezkoumal loterijní vyhlášku a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích, a není tak ani důvod loterijní vyhlášku neaplikovat dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykaló pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu – čl. 1 odst. 2, 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 ve zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována 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). Posuzovaná loterijní vyhláška zakazuje provozování loterií a jiných podobných her na celém území města Žďár nad Sázavou. Důvody, které k tomuto omezení vedly, jsou ve vyhlášce dostatečně vyjádřeny. Soud má proto za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provozování těchto hazardních her jsou stanoveny na území uvedeného města ve vztahu ke všem subjektům stejně a dopadá na všechny provozovatele, kteří by chtěli na daném území stejné přístroje provozovat, tedy nedochází k neodůvodněné nerovnosti konkrétních provozovatelů.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

44. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, základními zásadami správního řízení a ustálenou judikaturou soudů, dále soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení takové intenzity, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
45. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému však prokazatelné 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 2. března 2020

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu