



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., IČO: 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, IČO: 00006947
se sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 5. 2015,
č. j. MF-70283/2014/34/2901-RK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje

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“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 26. 9. 2014, č. j. MF-11670/2014/34-3, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 3. 2013, č. j. MF-121667/2012/34, týkající se žalobcova povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“) v objektu na adrese Kladenská 20, 252 64 Velké Přílepy (dále jen „loterijní povolení“).

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

2. Žalobce v prvním žalobním bodu namítá, že napadené rozhodnutí trpí nezákonností z důvodu, že se žalovaný nijak nevypořádal s tvrzením žalobce, že loterijní vyhláška je neaplikovatelná, protože se pouze obecně odkazuje na § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“). Ustanovení tohoto § má hned čtyři písmena, přičemž každé má zcela jiný dopad.
3. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný neměl k obecně závazné vyhlášce 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 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. 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“). Pro případ, že by Městský soud v Praze měl odlišný názor na tuto právní otázku, navrhuje vznést předběžnou otázku k SDEU.
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. Závěrem žalobce přdestírá polemiku, v níž proti sobě poměřuje osobní svobodu jednotlivce a právo jednotlivce na podnikání coby ústavně garantované svobody. V rámci této úvahy se přiklání k závěru, že není úkolem veřejné moci chránit svéprávné a svobodné jednotlivce před jejich vlastními rozhodnutími, když se tím zároveň dopouští omezování práva vykonávat podnikatelskou činnost na jiných subjektech.

6. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
7. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 22. 9. 2015 nesouhlasil s námitkami žalobce a konstatoval, že ke zrušení loterijního povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětné povolení bylo v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
8. K výtce žalobce o nedostatečném vypořádání se s jeho námitkami žalovaný uvedl, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, jakými úvahami se ministr řídil při hodnocení důkazů i na základě kterých právních norem rozhodl. V tomto ohledu odkázal na judikaturu Ústavního soudu zastávající názor, že není nutné každé rozhodnutí do nejmenších podrobností odůvodňovat a obšírně vypořádávat každý argument účastníků řízení. Rozvedl, že ministerstvo posuzovalo loterijní vyhlášku podle jejího smyslu a účelu, nikoliv formálního označení, podle něhož byla vydána. Odkazuje přitom na judikaturu Ústavního soudu, podle níž mohou obce regulovat hazardní činnost jak na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, které umožňuje vydat obecní vyhlášku za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, tak i na základě § 10 písm. d) obecního zřízení, které předpokládá výslovné zmocnění ve zvláštním zákoně (v tomto případě § 50 odst. 4 zákona o loteriích). Ohledně ne zcela přesného odkazu loterijní vyhlášky žalovaný upozornil taktéž na judikaturu Ústavního soudu, který vyložil, že na obce v oblasti normotvorby nelze klást přehnané formální nároky a vždy je nutné upřednostnit smysl a účel konkrétní regulace.
9. Ohledně námitky neaplikovatelnosti v důsledku nedodržení tzv. notifikačního procesu 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.
10. Dále v této souvislosti žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v němž se NSS zabýval otázkou nedodržení notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb. a na to konto uvedl, že obecně závazná vyhláška ob stojí i bez existence § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť její vydání umožňuje samotný § 10 odst. a) obecního zřízení, jak judikoval Ústavní soud. Žalovaný na uvedené rozhodnutí NSS odkazuje taktéž v otázce aplikovatelnosti unijního práva, kdy shledává analogicky použitelný závěr NSS, že nelze dovozovat aplikovatelnost unijního práva na čistě vnitrostátní situace.
11. 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. Z toho důvodu žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že ministerstvo je při svém rozhodování vázáno pouze platnou a účinnou právní úpravou, tedy i loterijní

vyhláškou. Obec Velké Přílepy vyjádřila 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 závaznými vyhláškami obcí.

12. V rámci vyjádření k polemice žalobce žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, a ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v nichž Nejvyšší správní soud poměřoval právo na podnikání provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k jejich legitimnímu očekávání. Dle žalovaného si provozovatelé museli být vědomi existence možných přísných zákonných restrikcí ve vztahu k předmětu jejich podnikání, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení.
13. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
14. Žalobce v replice ze dne 8. 10. 2015 trval na tom, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces, úprava nebyla proto přijata řádným způsobem, a nelze ji uplatňovat vůči soukromému subjektu.
15. Dále zopakoval, že žalovaný měl dát podnět ministerstvu vnitra k vyřešení předběžné otázky zákonnosti loterijní vyhlášky, neboť ministerstvo nemá slepě aplikovat právo na základě formy bez ohledu na obsah. Uvedl, že žalobce opakovaně vznesl relevantní argumenty, které měly v žalovaném vzbudit oprávněnou pochybnost o legalitě podkladového právního předpisu, a tudíž předložit Ministerstvu vnitra předběžnou otázku ohledně zákonnosti loterijní vyhlášky. Dle jeho názoru žalovaný aplikoval přednostně předpis nižší právní síly před předpisem vyšší právní síly.
16. Žalobce dále rozporuje tvrzení žalovaného o neaplikovatelnosti unijního práva na čistě vnitrostátní situace. Žalobce uvedl, že se dovolával aplikace primárního práva EU, které zavazuje primárně stát, a tudíž především orgány veřejné moci, z čehož dovozuje, že není možné tvrdit, že stát a jeho orgány nejsou vázány primárním právem EU.
17. Ohledně náležitého odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobce poznamenal, že po celou dobu správního řízení namítal vady loterijní vyhlášky a procesního postupu správního orgánu, jež se vztahovaly k otázce (ne)aplikovatelnosti loterijní vyhlášky. Tato otázka je pak dle žalobce zásadní pro celé řízení, a tudíž musí být předmětem řádného odůvodnění.
18. Nad rámec již namítaných žalobních bodů žalobce vyjádřil přesvědčení, že loterijní vyhláška nikdy nenabyla platnosti, neboť byla vyvěšena dne 18. 12. 2013 a její účinnost byla stanovena na 1. 1. 2014. Dle žalobce nebyla dodržena zákonem předvídaná legisvakční doba 15 dnů ve smyslu § 12 obecního zřízení, a tudíž loterijní vyhláška nikdy nenabyla platnosti a nemohla být aplikována.
19. Žalobce také rozporoval vyjádření žalovaného ohledně oprávnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky obcí k regulaci hazardu dle § 10 písm. a) obecního zřízení. Podle jeho mínění o opaku svědčí samotná skutečnost, že zákonodárce přijal do zákona o loteriích § 50 odst. 4, který obsahuje výslovné zmocnění. Není tedy možné zpětně dovozovat zmocnění z obecního ustanovení v případě nesprávně přijatého zvláštního zmocnění.
20. Žalobce dále rozvedl námitku nepřiměřeného omezování podnikatelské činnosti. 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. Zákodárce 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“).

21. Na ústním jednání právní zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby a repliku.
22. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě. Dále uvedl, že žalobcovy námitky již byly meritorně vyřešeny v obdobných věcech a odkázal na ustálenou judikaturu.
23. Soud na ústním jednání konstatoval, že předmětem přezkumu v této věci je rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 5. 2015, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí ministerstva financí ze dne 26. 9. 2014. Rozhodnutí se týká zrušení rozhodnutí ze dne 23. 6. 2013, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 odst. 1 loterijního zákona prostřednictvím centrálního loterijního systému zde konkrétně uvedeném, a to na adrese Kladenská 20, 252/64 Velké Přílepy. Rozhodnutí bylo vydáno pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Velké Přílepy č. 1/2013, s účinností od 1. 1. 2014, která v čl. 1 stanovila zákaz provozování sázkových her dle ustanovení loterního zákona v ní uvedených na celém území obce.

III.

Obsah správního spisu

24. Ministerstvo vydalo dne 29. 1. 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 obce Velké Přílepy ve věci:
 - a. rozhodnutí ze dne 26. 3. 2013, č. j. MF-121667/2012/34, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 písm. l) loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: Double Tronic, výrobní číslo: 9110609008439, na adrese Kladenská 20, 252 64 Velké Přílepy;
 - b. rozhodnutí ze dne 5. 2. 2013, č. j. MF-121086/2012/34, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 písm. l) loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTILOTO, model: MULTILOTO, výrobní číslo: ML22200, na adrese Kladenská 20, 252 64 Velké Přílepy.
25. Dne 26. 9. 2014 pod č. j. MF-11670/2014/34-2, vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zastavilo správní řízení vedené ohledně rozhodnutí uvedeného pod odstavcem 24 písm. b. tohoto rozsudku, a to z důvodu bezpředmětnosti, neboť provoz dotčeného technického zařízení byl zrušen jiným rozhodnutím ministerstva.

26. Téhož dne vydalo ministerstvo rozhodnutí, č.j. MF-11670/2014/34-3, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 3. 2013, č. j. MF-121667/2012/34, a to v části týkající se žalobcova povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 písm. l) zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: Double Tronic, výrobní číslo: 9110609008439, na adrese Kladenská 20, 252 64 Velké Přílepy.
27. O rozkladu žalobce ze dne 20. 10. 2014 rozhodl ministr dne 28. 5. 2015 napadeným rozhodnutím tak, že rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 9. 2014 potvrdil. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami nespadá do působnosti Ministerstva financí, ale Ministerstva vnitra. Dále ministr poukázal na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a konstatoval, že na obce jako normotvůrce nelze klást přísně formální pravidla, ale vždy je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace. Ohledně argumentace principem dobré víry odkázal na podrobné objasnění legitimního očekávání, ústavnosti a zákonnosti ministerstva. Připomněl, že o existenci legitimního očekávání, jak uvedl žalobce, nelze hovořit a odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

IV.

Posouzení žaloby

28. 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.“)].
29. Žaloba není důvodná.
30. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
31. 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.
32. 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.
33. Podle čl. 1 loterijní vyhlášky provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 loterijního zákona je na území obce Velké Přílepy zakázáno.
34. 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.

35. Soud neshledal první žalobní námitku jako důvodnou. Absence odkazu na konkrétní písmeno § 10 obecního zřízení v textu loterijní vyhlášky považuje soud za zcela nepodstatnou formalitu, jejíž absence nikterak nekomplikuje porozumění danému právnímu předpisu. Soud si nedovede představit situaci, kdy by některý ze subjektů dotčených loterijní vyhláškou nemohl spolehlivě porozumět obsahu uložených práv a povinností z důvodu namítané absence odkazu na konkrétní písmeno zmocňovacího ustanovení, jak se snaží naznačit žalobce. Jak správně poukázal žalovaný, na obce a zejména ty menší, které nedisponují dostatečnou odbornou kapacitou nelze klást nepřiměřené formální nároky v rámci normotvorné činnosti (srovnej např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011). Ohledně námitky nedostatků odůvodnění napadeného rozhodnutí soud uvádí, že v posuzovaném případě je z odůvodnění rozhodnutí jednoznačné, jak se Ministr financí vypořádal se všemi argumenty žalobce, které jsou relevantní k předmětu daného správního řízení i které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, jakož to podle které právní normy rozhodl, i jakými úvahami se řídil. Výše uvedené je zřejmé z rozhodnutí obou stupňů, byť jsou stručná. Soud shodně s žalovaným odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, který uvedl, že není nutno každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení. Soud tedy neshledal nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí.
36. Soud nepovažuje za důvodnou ani námitku obsaženou v druhém 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 [nálezy 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 obce Velké Přílepy obstála na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „*nadbytečné neškodí*“ (*superfluum non nocet*) hlubší význam.
37. 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 ani ve smyslu ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, neučinil dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný úsudek. Danou námitku však soud nepovažuje za důvodnou, jelikož nebylo povinností žalovaného řešit otázku zákonnosti či ústavnosti loterijní vyhlášky postupem upraveným v § 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 6/13 a rovněž zdůraznily regulační úmysl dotčené obce omezit provozování hazardních her na svém území,

konkrétně v dané věci regulační úmysl obce Velké Přílepy zakázat na provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území obce. Z výše uvedených důvodů, považuje soud úsudek žalovaného za kvalifikovaný a odůvodněný.

38. Co se týče žalobcovy námitky uvedené v replice, ohledně neplatnosti loterijní vyhlášky z důvodu nedodržení zákonné 15denní legisvakanční doby, soud ji také neshledává jako důvodnou. Obec jednak může tuto zákonnou lhůtu ve výjimečných případech zkrátit z důvodu naléhavého veřejného zájmu (§12 odst. 2 obecního zřízení) a dále i v případě, že by podmínky pro zkrácení legisvakanční doby nebyly naplněny, došlo by pouze k neplatnosti čl. 3 loterijní vyhlášky, který stanovil účinnost vyhlášky od 1. 1. 2014. Dané ustanovení by se pro rozpor s normou vyšší právní síly, konkrétně § 12 odst. 2 zákona o obcích neaplikovalo a pouze by se subsidiárně určila účinnost loterijní vyhlášky podle § 12 odst. 2 zákona o obcích, tedy ke dni 2. 1. 2014.
39. V posledním žalobním bodě žalobce rozporoval loterijní vyhlášku, zejména plošný zákaz provozování hazardních her, které omezuje podnikatelskou činnost žalobce. Plošný zákaz provozování 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, v tehdy platném znění byl na území obce Velké Přílepy zaveden skrze obecně závaznou vyhláškou obce Velké Přílepy č. 1/2013 s účinností od 1. 1. 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.
40. Soud při posuzování loterijní vyhlášky č. 1/2013 vycházel z práva na samosprávné řešení vlastních záležitostí, které jim přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Obec Velké Přílepy 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 Velké Přílepy.
41. 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 vymykalo 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 obce Velké Přílepy, důvody které k tomuto omezení vedly, soud považuje za všeobecně známé, jak shora uvedl. Soud má proto za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřipustné 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.

42. Pokud jde o žalobcovu námitku zásahu do jeho základních práv ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie a ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod, uvedenou v replice, považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nálezů 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 žalobcovy 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.
43. Soud dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezů, 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. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997

Shodu s prvopisem potvrzuje

Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.“.

44. 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.
45. 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 obec Velké Přílepy loterijní vyhláškou zakázalo na území obce provozovat obdobně loterie a jiné podobné hry dle § 2 písm. i) zákona o loteriích, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětného loterijního povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat jakékoli pochybení.
46. 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.
47. 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.
48. 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 právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Přičemž existence jakéhokoliv přeshraničního prvku nevyplyvá ani z předloženého správního spisu. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených 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.

49. 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.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. 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.
51. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje

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