



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: **Paradise Casino Admiral, a.s.**, IČO: 25336991
se sídlem Komořany 146, 683 01 Komořany

proti

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

za účasti: **Statutární město Frýdek-Místek**
sídlem Radniční 1148, 738 01 Frýdek-Místek

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 7. 10. 2015, č. j. MF-1167/2015/34-11/2901-RK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr financí (dále též „žalovaný“ nebo jen „ministr“) zamítl podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále též „ministerstvo“) ze dne 7. 4. 2015, č. j. MF-1167/2015/34-8, jímž bylo podle § 43 odst. 1 zákona č. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“ nebo „loterijní zákon“) zrušeno ve výroku specifikované rozhodnutí o povolení žalobce provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích

pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Frýdek-Místek (dále též „obec“) č. 8/2011, o zákazu provozování vybraných sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též „loterijní vyhláška“ nebo „OZV“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplynulo, že ministerstvo zahájilo z moci úřední správní řízení ve věci zrušení loterijního povolení žalobce. Důvodem pro zahájení řízení byla skutečnost, že obec přijala OZV, která zakázala provoz sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a provozování loterií a podobných her dle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona na celém území obce. Zrušením loterijního povolení bylo uplatněno právo obce na samosprávu. S odkazem na § 43 zákona o loteriích ministerstvo zdůraznilo, že provozovatelům interaktivních videoloterních terminálů nesvědčí legitimní očekávání, že jejich činnost nebude po nějakou dobu regulována.
3. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad, který žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. V něm odmítl rozkladové námitky a zdůraznil, že mu nepřisluší jakkoliv posuzovat případný rozpor zákona o loteriích s ústavním pořádkem, jakož ani rozhodovat o nevynutitelnosti a nevymahatelnosti právní úpravy.

II. Obsah žaloby

4. *Prvním žalobním bodem* žalobce brojil proti procesním vadám, spočívajícím v tom, že nenahlížel do správního spisu, neboť nebyl k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí vyzván. Nemůže proto obstát tvrzení, že svého procesního práva nevyužil. Připustil sice, že si byl vědom existence loterijní vyhlášky i judikatury Ústavního soudu, avšak namítl, že ministerstvo výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu nevydalo, řádně nedoručilo a neumožnilo mu, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu k tomu je obecné a proto nepřezkoumatelné. Nemohl se seznámit s vyjádřením dotčeného orgánu, neboť o něm nevěděl. Poukázal obecně na jiná řízení, v nichž bylo pravidlem, že správní orgán výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí vydal. Není důvod, aby byla rovnost účastníků porušena, proto žalovanému navrhl, aby za použití § 2 odst. 4 správního řádu prvostupňové rozhodnutí ministerstva zrušil. K možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí existuje bohatá judikatura správních soudů, absence tohoto postupu zakládá mj. porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
5. *Ve druhém žalobním bodě* namítal nepřipustnou retroaktivitu § 43 zákona o loteriích, která je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Přijetí obecně závazné vyhlášky není a nemůže být okolností pro zahájení řízení dle zmíněného ustanovení. V době udělení loterijního povolení žalobci nebyla OZV vydána a okolností, podle níž lze postupovat na základě § 43 zákona o loteriích, je nutno rozumět takovou skutečností, která byla v době správního řízení o žádosti objektivně známa a ve správním řízení byla opomenuta či zatajena. Dikce § 43 zákona o loteriích vyžaduje k jeho aplikaci, aby vyšly najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, vzhledem k použití množného čísla vyžaduje tedy minimálně dvě a více takových okolností. Obec však přijala jen a pouze OZV, jedná se tak jen o jedinou okolnost. Nadto ministerstvo při rušení již vydaného loterijního povolení aplikovalo právní předpis (OZV), který byl vydán řadu měsíců poté, co loterijní povolení nabylo právní moci. Touto aplikací proto způsobilo nepřipustnou retroaktivitu OZV.

6. Ve *třetím žalobním bodě* poukázal na to, že OZV byla přijata na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb. (dále též „Novela“). Namítal, že před přijetím Novely nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, protože je tato právní úprava nepoužitelná a vůči svým adresátům právně nevynutitelná.
7. Ve *čtvrtém žalobním bodě* tvrdil, že je OZV v rozporu s právním pořádkem České republiky. Obecně závazná vyhláška přitom musí být v souladu se zákony České republiky a obec jí nesmí ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, není-li k tomu zmocněna zákonem. Obecnost závazné vyhlášky znamená, že na území obce je taková obecně závazná vyhláška platná a účinná pro všechny adresáty, tedy vynutitelná vůči všem, kteří provozují činnost, již tato obecně závazná vyhláška upravuje. Poukázal na čl. 1 OZV, uvádějící výčet loterií a jiných podobných her, které jsou území obce zakázány. Namítl, že OZV neměří na území obce všem adresátům stejným metrem, neboť mimo jiné zakazuje také loterie dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, podle něž jsou povolovány loterie nebo podobné hry provozované prostřednictvím sítě internet dle § 4 odst. 5 zákona o loteriích. Na tyto loterie však OZV nedopadá, neboť na území obce může kdokoli legálně sázet na internetu. OZV tedy byla přijata s tím, že nebude v celém rozsahu uplatňována a vymáhána, neboť nedopadá na loterie a jiné podobné hry legálně provozované prostřednictvím kurzových sázek na internetu. Proto je OZV výrazně diskriminační, a jelikož není vymahatelná vůči všem, i neplatná.
8. V *pátém žalobním bodě* odkázal na rozsudek Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“) ze dne 11. 6. 2015, C-98/14 (dále též „rozsudek ve věci Berlington“), v rámci něhož SDEU posuzoval otázku souladnosti rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady se zásadami unijního práva. I z další judikatury žalobce dovozoval, že česká právní úprava nestanovila jakékoli přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí, ani žádnou materiální kompenzaci pro provozovatele, jimž bylo na základě takovéto netransparentní regulace ze strany obcí povolení odňato. Žalobce se proto dovolával svého legitimního očekávání. Namítal, že nepřiměřená a nesystematická úprava provozování hazardních her představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a vlastnického práva dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stávající právní úprava hazardních her a praxe ministerstva nenaplnují požadavky kladené na regulační rámec tohoto odvětví judikaturou SDEU.
9. K tomu dále upozornil na povinnost vnitrostátních soudů, které jsou podle SDEU oprávněny a z pohledu řádné aplikace unijního práva zároveň povinny posoudit soulad stávající národní právní úpravy z výše uvedenými prameny unijního práva s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem, vyplývající ze znění účelu a systematiky dotčených právních předpisů. Zdejší soud je proto dle žalobce povinen posoudit, zda OZV sleduje skutečně cíle spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, resp. jiné cíle veřejného zájmu, zda takovéto cíle sleduje koherentním a soudržným způsobem a zda splňuje požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví. Pokud by soud došel k závěru, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích nebo OZV, na jejímž základě bylo přistoupeno ke zrušení loterijního povolení, nesplňují výše uvedená kritéria, byl by povinen odmítnout jejich aplikaci pro rozpor s právem EU. Tím soud zabrání dalším neoprávněným zásahům

do práv a chráněných zájmů provozovatelů loterií, jež byli zbaveni veřejnoprávního oprávnění k podnikatelské činnosti zcela zjevně v rozporu s právem EU. Uvedené podtrhuje skutečnost, že je správní řízení ve věci zrušení povolení vedeno formalisticky a nejsou při něm posuzovány OZV z pohledu jejich přiměřenosti ve vztahu k veřejnému zájmu, resp. z pohledu judikatury SDEU. Je proto úlohou správního soudu takové posouzení provést.

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

III. Vyjádření žalovaného

11. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že loterijní povolení bylo vydáno v souladu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou. K jejich zrušení došlo pro rozpor s OZV, která jednoznačným způsobem vyjadřuje regulační úmysl obce. Zdůraznil, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze o legitimním očekávání, spočívajícím v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, hovořit. Tito provozovatelé si měli a mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena právě v důsledku přijetí změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných předpisů včetně vyhlášek obcí. Provozovatelé si musí být vědomi také 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 nález ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava). Zrušením loterijního povolení ministerstvo plně respektovalo ústavní právo obcí na samosprávu.
12. K *prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný konstatoval, že již v oznámení o zahájení řízení byl žalobce vyzván dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. Žalobci muselo být srozumitelné, že ministerstvo hodlá přistoupit k vydání rozhodnutí. K novému zaslání výzvy nebyl důvod. V průběhu správního řízení nedošlo ke sdělení žádných důležitých informací, které by na něj měly vliv a nebyly známy v době jeho zahájení. 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. Ministerstvo tak postupovalo v souladu s procesními předpisy při zachování veškerých procesních práv žalobce i zásad činnosti správních orgánů.
13. Ke *druhému žalobnímu bodu* uvedl znění § 43 odst. 1 zákona o loteriích, z něhož vyplývá, že aplikace OZV na dříve vydané loterijní povolení je nejen postupem, který plně odpovídá zákonu, ale je i zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky, k čemuž odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) a především ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), v němž Ústavní soud konstatoval, že na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích se předpokládá zrušení vydaných povolení také v případě, kdy skutečnosti, pro které by nebylo možné loterii či jinou podobnou hru povolit, nastanou po vydání povolení.
14. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou nedodržení notifikačního procesu obsaženou v *třetím žalobním bodě*. 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. 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.

15. K námitkám týkajícím se nezákonnosti a diskriminační povahy OZV (*čtvrtý žalobní bod*) uvedl, že ministerstvo nevykonává dohled nad obecně závaznými vyhláškami obcí, a není tedy způsobilé ovlivnit, zda do nich obce zařadí přechodné ustanovení či nikoli. Stejně tak nepřísluší ministerstvu přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek. Takovou pravomoc má ministerstvo vnitra, které OZV nezákonnou neshledalo, proto jsou veškeré argumenty proti ní nepodstatné. Obec prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřila svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhlášku umístění výherních hracích přístrojů a obdobných technických zařízení aproboval Ústavní soud v nález ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrástava) a tato pravomoc byla dána již před nabytím účinnosti § 50 odst. 4 loterního zákona. Zrušením loterijního povolení došlo k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Konstatoval, že ministerstvo se řídí platnými a účinnými právními předpisy, a tudíž není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je naopak povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána příslušným orgánem za nezákonnou.
16. K *pátému žalobnímu bodu* poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před SDEU ve věci Berlington. Podle českého právního řádu je řízení o zrušení vydaného povolení vedeno podle správního řádu, provozovatel má právo využívat všechny instituty, které mu tento předpis poskytuje, včetně opravných prostředků a správní orgán přistupuje k rušení vydaných povolení k provozování sázkových her na základě obecně závazných vyhlášek obcí vždy po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Podle českých právních norem představuje rušení vydaných povolení zcela odlišný režim, než který posuzoval v namítaném rozhodnutí SDEU, a proto toto rozhodnutí nelze mechanicky aplikovat na nyní posuzovanou věc. Dále zdůraznil bod 35 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko, na nějž poukazyval žalobce v podané žalobě, 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. Konstatoval, že právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně stanovit úroveň ochrany. K zásadě ochrany legitimního očekávání s odkazem na judikaturu SDEU zopakoval, že provozovatelé hazardu nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardu známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti 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.
17. Nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že právní úprava loterií a jiných podobných her omezuje provozování loterií nepřiměřeně a představuje omezení volného pohybu služeb ve

smyslu čl. 56 SFEU. K tomu připomenul, že volný pohyb služeb lze z vymezených důvodů omezit, přičemž o souladu těchto omezení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání je oprávněn rozhodnout pouze vnitrostátní soud.

18. Uzavřel, že v projednávaném případě nebyl shledán, ani žalobcem prokázán, rozpor národní úpravy s právem EU, nebylo vydáno žádné rozhodnutí českého soudu o neaplikaci zákona o loteriích, proto má ministerstvo povinnost tuto normu aplikovat.
19. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření obce

20. Obec (osoba zúčastněná na řízení) k žádosti soudu předložila vyjádření k důvodům přijetí OZV. V něm zmínila úpravu předcházející vydání OZV, z níž je zřejmé, že již před vydáním OZV byl trend omezování provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území obce. Upozornila, že při přijímání OZV brala v potaz zásah do činnosti provozovatelů sázkových her, loterií a jiných podobných her, a řešila jej čl. 2 OZV s názvem Přechodné ustanovení. Provozovatelé tak měli dostatečný prostor se připravit na ukončení své činnosti v obci. Je pravdou, že čl. 26 odst. 1 Listiny zakládá právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, oprávnění obce zakázat provozování výherních hracích přístrojů však bylo založeno § 50 odst. 4 zákona o loteriích, čímž byla naplněna podmínka čl. 26 odst. 2 Listiny, který zakotvuje možnost zákonem stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Dále uvedla, že hlavním negativním jevem spojeným s provozováním herních zařízení je patologické hráčství a s ním spojené jevy jako zadlužování hráčů, ztráta zaměstnání, trestná činnost a rozpad rodin hráčů, jakož i dopad na mravní výchovu dětí a mládeže.

V. Jednání

21. 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

22. 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.
23. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
24. 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.
25. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
26. Žalobce *v prvním žalobním bodě* ve svém souhrnu namítal porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu.

27. K tomu soud poukazuje na účel tohoto ustanovení, jímž 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. To je zřejmé z ustálené judikatury správních soudů, např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, kde soud uvádí „*smyslem (...) je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil sbírací shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“ Soud na tomto místě ovšem upozorňuje na rozsudek NSS 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, povolení*“
28. V projednávané věci byla výzva dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu zaslána žalobci spolu s oznámením o zahájení řízení, jak předvídá § 46 odst. 3 správního řádu. Dne 15. 1. 2015 sdělila obec, že vydala obecně závaznou vyhlášku č. 8/2011 a trvá na zrušení všech rozhodnutí, která s ní nejsou v souladu. Poté účastník řízení požádal o prodloužení lhůty k podání vyjádření k podkladům rozhodnutí, ministerstvo mu vyhovělo usnesením ze dne 28. 1. 2015 tak, že lhůta byla prodloužena o 21 dnů od doručení tohoto usnesení. Dne 23. 2. 2015 bylo ministerstvu doručeno vyjádření účastníka řízení ze dne 20. 2. 2015, účastník se v něm vyjadřuje i k vydání OZV. Poté již správní spis doplňován nebyl. Podle stanoviska soudu tak správní spis neobsahuje žádné podklady či skutková zjištění, které by nebyly účastníku známy před vydáním rozhodnutí. Účelem výzvy podle § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníkovi řízení možnost, aby případně upozornil na nesprávnost skutkových zjištění. Stanovisko obce, která na základě jí vydané OZV (k jejímuž vydání se účastník řízení podáním ze dne 20. 2. 2015 vyjádřil) sděluje, že trvá na zrušení rozhodnutí, která jsou s ní v rozporu, totiž nemůže mít vliv na skutková zjištění správního orgánu, která již byla účastníku řízení známa.
29. Lze tak uzavřít, že ministerstvo nepochybovalo, když po doručení vyjádření účastníka řízení dne 23. 2. 2015 nevyzvalo žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu. Námitka tak není důvodná.
30. Opodstatněnou soud neshledal ani námitku *druhého žalobního bodu*, v níž žalobce uplatnil svůj nesouhlas s použitím ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, zejména tvrdil, že jde o pravou retroaktivitu, která není přípustná, správní orgány aplikovaly OZV, ač byla vydána řadu měsíců poté, co loterijní povolení nabylo právní moci.
31. Soud při posouzení vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 loterního zákona, obsáhle se zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu, a uzavřel, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 loterijního zákona lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti rázu právního. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Ve věci žalobce z OZV vyplývá, že je na celém území obce zakázáno provozovat

vybrané hazardní hry. Pokud loterijní povolení kolidovalo s loterijní vyhláškou, nelze v postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu.

32. K dílčí námitce retroaktivních účinků aplikace § 43 odst. 1 loterijního zákona nebo OZV ve věci žalobce soud odkazuje na body 36 a 37 rozsudku NSS ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32. S ohledem na tam uvedené závěry lze shrnout, že obecně závazná vyhláška Statutárního města Frýdek - Místek nemá účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňuje vydané loterijní povolení s účinky do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Soud proto neshledal námitku důvodnou.
33. Ve *třetím žalobním bodě* žalobce tvrdil nedodržení notifikačního procesu při přijímání Novely, OZV tak nemohla být vydána na základě § 50 odst. 4 loterijního zákona, zmíněné ustanovení by nemělo být právně vymahatelné.
34. Soud k tomu uvádí, že se otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, a v navazující judikatuře. NSS se 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 loterijního 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 loterijním 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 projednávané věci není otázka notifikace Novely relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška Statutárního města Frýdek - Místek obstála i na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení.
35. Žalobce dále tvrdil (*čtvrtý žalobní bod*), že je OZV v rozporu s právním pořádkem České republiky, diskriminačně umožňuje na území obce provoz hazardních her prostřednictvím internetu. Dále soudu navrhuje, aby posoudil loterijní vyhlášku prizmatem kritérií vymezených v judikatuře Soudního dvora.
36. Zdejší soud předně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž byl připomenut nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, tedy povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Zejména zdůraznil, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Případně pak správní soud může obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat. Žalobce ve vztahu k loterijní vyhlášce vznesl pouze obecné námitky, proto soud podrobil OZV obce obecnému přezkumu.
37. Loterijní vyhláška Statutárního města Frýdek - Místek úplně zakazuje dle čl. 1 provozování vybraných hazardních her na celém území města. V nyní posuzovaném případě bylo žalobci zrušeno loterijní povolení, protože bylo vystaveno na adresu Ostravská 1556 ve Frýdku-Místku. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Obec byla zmocněna k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezů 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 Statutární město Frýdek-Místek vydáním loterijní vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz vybraných hazardních her na celém území města.

38. Soudu je současně zjevný i účel takové regulace. Zastupitelstvo obce zjevně považuje sociopatologické dopady hazardních her za natolik závažné, že je nelze odstínit jinak než jejich úplným zákazem. Soud konstatuje, že uvedený postoj je projevem samosprávné pravomoci obce, je zcela v souladu s § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 loterijního zákona a není v rozporu s aktuálním stavem poznáním, jaké může mít hazard patologické účinky na lidskou psychiku a jak mohou jeho průvodní jevy zasahovat do veřejného pořádku. Svědčí o tom i obsah stanoviska Statutárního města Frýdek - Místek k žalobě ze dne 9. 4. 2020, v němž mimo jiné uvedlo, že již před vydáním vyhlášky byl ve městě trend omezování sázkových her. Pro vydání vyhlášky hlasovali členové Zastupitelstva města napříč politickým spektrem, nepochybně vycházeli přitom ze svých zkušeností a z obecných skutečností pojících se s problematikou loterií a jiných podobných her; hlavním negativním jevem spojeným s provozováním herních zařízení je patologické hráčství a s tím spojené zadlužování hráčů, ztráta zaměstnání, trestná činnost a rozpad rodin hráčů. Většina tehdejších představitelů měla takovéto poznatky od konkrétních osob, které byly osobně na Magistrátu města Frýdku-Místku žádat o zrušení „automatů“ ve městě. Vyhláška byla projednána a schválena na 3. zasedání Zastupitelstva města dne 7. 3. 2011.
39. Ve vztahu k OZV se soud zabýval i její možnou diskriminační povahou. 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). Posuzovaný čl. 1 loterijní vyhlášky zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území Frýdku-Místku. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci; ostatně ani žalobce nic takového konkrétně nenamítá. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedeného města ve vztahu ke všem subjektům stejně. Zároveň loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci.
40. Pokud žalobce spatřuje diskriminační účinky loterijní vyhlášky v tom, že nezamezuje přístup k hazardním hrám prostřednictvím internetu, je třeba takovou námitku odmítnout. Je obecně známou skutečností, že problémy v oblasti hazardních her činí především hra na k tomu určených přístrojích, které se zpravidla nacházejí ve volně veřejně přístupných prostorech (restaurace, bary apod.), nikoli hra po internetu. Ačkoli patologickou závislost mohou vytvářet obě formy hraní, hraní hazardní hry po internetu je organizačně náročnější než hra na zařízení v herně, protože je nutné mít příslušnou techniku (zpravidla osobní počítač nebo jiné obdobné zařízení), zajištěný přístup k internetu, bankovní účet pro pokrývání jednotlivých transakcí a být registrovaným uživatelem příslušného portálu, který hraní hazardní hry nabízí. Hraní hazardních her po internetu je tak hůře dosažitelné, jeho zpřístupnění vyžaduje vyšší míru sofistikovanosti a obvykle k němu nedochází ve veřejně přístupných prostorech. Všechny tyto faktory nevyhnutelně musejí vést k závěru, že bezprostřední ohrožení veřejného pořádku

související s internetovým hazardem je značně nižší. Soud dále poukazuje na skutečnost, že účelem práva je regulovat regulovatelné. Přístup k internetu, respektive k určitému obsahu umístěnému na síti, takřkajíc „z domova“ by žádná obec nebyla schopna reálně regulovat a nebyla by s to prosadit zákaz hraní hazardních her prostřednictvím internetu na svém území.

41. *Pátým žalobním bodem* se žalobce domáhal zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro jeho rozpor s unijním právem, k tomu poukazoval na judikaturu Soudního dvora, zejména ve věci *Berlington*, a dovozoval zásah do jeho práva na podnikání, vlastnického práva, legitimního očekávání a právní jistoty.
42. Z argumentace žalobce je zřejmé, že žalobce nepřijal závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*. Ústavní soud v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 obecního zřízení již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*). Žalobcová zrušená loterijní povolení pro území města Frýdku-Místku, byla vydána v roce 2008, 2010 a 2011, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané hazardní hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr může být omezen vůlí Zastupitelstva města, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podřídit regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci Frýdek-Místek regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení v čl. II odst. 4 tohoto zákona nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být porušeno jeho vlastnické právo nebo právo na podnikání.
43. Soudu s ohledem na postavení Ústavního soudu a čl. 89 odst. 2 Ústavy nepřísluší hodnotit správnost závěrů Ústavního soudu či se od nich odchýlit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68).
44. Jelikož nemohlo být z výše uvedených důvodů zasaženo do legitimního očekávání žalobce, respektive jeho vlastnických práv či práv na podnikání, soud považuje za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu a Soudního dvora vztahující se k principu ochrany legitimního očekávání. Jak totiž Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 nálezu *Klatovy*, „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek)“.
45. Pokud žalobce dovozoval existenci unijního prvku v řízení i z rozsudku Soudního dvora ve věci *Berlington* a jiných, poukazuje soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v němž dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti

provozování výherních hracích přístrojů. Proto ani základní zásady unijního práva nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona. Není rovněž dán žádný důvod, aby soud posuzoval konformitu národní právní úpravy regulace hazardních her s unijním právem. Ani tato námitka proto není důvodná.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. S ohledem na shora uvedené soud nedůvodnou žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
47. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce nebyl ve věci úspěšný, úspěšnému žalovanému však důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.
48. Výrok o nákladech osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn v ustanovení § 60 odst. 5 s.ř.s., neboť soud ničeho osobě zúčastněné na řízení neuložil, proto jí náklady řízení nepřiznal.
49. Pro úplnost soud uvádí, že k obdobným závěrům dospěl třetí senát zdejšího soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, č. j. 3 Af 51/2015-49, jeho zákonnost potvrdil NSS rozsudkem ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017-39.

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 23. dubna 2020

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu