



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **NET and GAMES, a.s.**
sídlem Bednářova 621/29, 619 00 Brno
zastoupena JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno

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

za účasti: **Město Sokolov**
sídlem Rokycanova 1929, 356 01 Sokolov

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 12. 2015, č. j. MF-79206/2014/3401-12/2901-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, jímž ministr financí (dále jen „žalovaný“) zamítl podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 17. 3. 2015, č. j. MF-79206/2014/3401-7 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v rozhodném znění (dále jen „zákon o loteriích“ nebo „loterijní zákon“) zrušena ve výroku specifikovaná rozhodnutí o povolení žalobci provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adresách Křížová 168 a Nádražní 374, 356 01 Sokolov, pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou Města Sokolov č. 4/2013, o regulaci provozování loterií a jiných podobných her, která byla s účinností od 19. 2. 2014 změněna obecně závaznou vyhláškou č. 2/2014 (dále jen „OZV“), a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II. Obsah žaloby

2. V *prvním žalobním bodu* žalobce namítal, že se žalovaný nedostatečně vypořádal se všemi jeho námitkami, když jeho konstatování, že *ostatní argumenty jsou vzhledem k obsahu prvostupňového rozhodnutí irelevantní*, nepostačuje a je v rozporu s § 68 správního řádu, který stanoví povinnost správní rozhodnutí odůvodnit.
3. *Druhým žalobním bodem* žalobce tvrdil, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“ nebo „novela“) a další související zákony, nebyl dodržen notifikační proces normy technického charakteru předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, tedy povinnost předložit ke schválení text notifikovaného právního předpisu před uplynutím stanovené lhůty pozastavení legislativních prací, proto je tento zákon vůči svým adresátům nepoužitelný a právně nevynutitelný. Správní orgán byl povinen bez dalšího aplikovat shora uvedenou směrnici a na jejím základě neaplikovat ta ustanovení zákona o loteriích, která do něho byla včleněna nenotifikovanou novelou. Žalovaný takto nepostupoval, protože zatížil řízení vadou.
4. *Ve třetím žalobním bodu* namítal porušení principu dělby moci, kdy judikatura dovodila, že obecně závaznou vyhlášku k regulaci lze vydat na základě obecného zmocnění obcí dle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), poté se však zákonodárce rozhodl k vydání zvláštního zmocnění v § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Zákonodárce tím popřel závěry judikatury a nepřímě řekl, že obecné zmocnění nelze použít k vydání regulující loterie.
5. *Čtvrtým a pátým žalobním bodem* žalobce brojil proti porušení jeho základních lidských práv a svobod garantovaných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Porušení spatřoval konkrétně v tom, že mu nebyl ve smyslu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 13. 1. 2015, č. 65681/13, Vékony proti Maďarsku

(dále též „rozsudek ve věci Vékony“), stanoven přiměřený čas, aby se mohl přizpůsobit nové situaci. Stejný závěr dovozoval z rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 11. 6. 2015, C-98/14 (dále též „rozsudek ve věci Berlington“). 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“).

6. V *šestém žalobním bodu* žalobce namítl nerespektování principu hierarchie právních norem. Připustil, že Ministerstvo vnitra, na které se ministerstvo a žalovaný odvolávají, má povinnost dozoru nad obecně závaznými vyhláškami podle § 123 a násl. zákona o obcích. Ministerstvo vnitra vyzve příslušnou obec k nápravě tehdy, pokud shledá rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem. S ohledem na tuto formulaci Ministerstvo vnitra zasahuje pouze v případě, že shledá rozpor, přičemž je třeba zohlednit množství obcí a tudíž i obecně závazných vyhlášek v republice. Nelze proto z mlčení Ministerstva vnitra dovozovat, že by OZV, ke které se ministerstvo vnitra nevyjádřilo, byla v souladu se zákonem. Pokud zde byly pochybnosti o zákonnosti a ústavnosti vyhlášky, stala se tato otázka podkladem, na němž závisí rozhodnutí ve věci. Nebyl-li žalovaný oprávněn si tuto otázku sám posoudit, měl postupovat podle některého z písmen § 57 odst. 1 správního řádu, a tedy buď mohl dát sám podnět příslušnému orgánu k zahájení řízení, nebo k tomu měl vyzvat žalobkyni. Tento zákonem předpokládaný postup nebyl respektován a došlo pouze k formalistickému odmítnutí argumentace žalobce s odkazem na to, že zde existuje jiný orgán oprávněný o věci rozhodnout, který žádnou činnost neprojevil. Tento postup vede ke zcela absurdním závěrům a k slepé aplikaci obecně závazné vyhlášky, bez ohledu na ostatní právní normy, třeba i normy s vyšší právní silou.
7. V *sedmém žalobním bodu* žalobce uplatnil tvrzení o nepřiměřeném omezování podnikatelské činnosti. Je si vědom toho, že určité osoby (osoby mladší 18 let a osoby s omezenou svéprávností) by měly být ze strany státu více chráněné, avšak nevidí důvod ke zvýšené ochraně osob svéprávných, když stát tyto osoby rovněž nechrání před negativními dopady cigaret a alkoholu. K tomu odkázal na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“) ze dne 1. 9. 2014, v němž je uvedeno, že „*postup obce musí v každém případě vycházet z objektivního odůvodnění, ze kterého vyplýne, že omezení soutěže není vyšší, než je pro dosažení takového cíle nezbytné.*“ Obec, jako vydavatel obecně závazné vyhlášky, tedy osoba zúčastněná na řízení (dále též „OZŘ“), však tento princip zcela ignorovala a zcela opomenula oprávněné zájmy dotčených osob. Takový postup zakládá nedůvodné zneužití státní moci nad rámec ústavním pořádkem vymezených limitů, a nemůže tak požívat právní ochrany, je v rozporu se zákonem a příslušný orgán státního dozoru je povinen sjednat nápravu. V projednávaném případě byl OZV dán plošný zákaz provozu loterií a jiných podobných her na celé území OZŘ, vyjma adres zde uvedených. Právo žalobce na podnikání tedy bylo omezeno, aniž by byla celá situace dostatečným způsobem zhodnocena. Žalobce byl rovněž znevýhodněn vůči ostatním soutěžitelům, kteří mají provozovny na povolených adresách.
8. V *osmém žalobním bodě* žalobce nesouhlasil se závěry žalovaného, že nemohl mít žádné legitimní očekávání s ohledem na to, že může být svého práva podnikání kdykoliv vydáním obecně závazné vyhlášky zcela zbaven. Žalobce měl důvěru v ministerstvo, že pokud vydává povolení na určitou, navíc relativně krátkou dobu, pak si je zpravidla vědomo všech důležitých okolností (chystaná obecně závazná vyhláška, která musí projít

celým procesem nezbytným k její platnosti), a při vydávání povolení je musí zohlednit. Není tak možné, aby ministerstvo zcela v rozporu s legitimním očekáváním vzápětí po udělení povolení zahájilo správní řízení o jeho odnětí.

9. V *devátém žalobním bodě* žalobce uvedl, že s ohledem na již zmiňovaný rozsudek SDEU ve věci C-98/14 nebyla splněna podmínka přechodného období, která by dala možnost provozovatelům reagovat na změnu právního prostředí s tím, že samotné probíhající správní řízení, jehož délku zavinilo ministerstvo, nelze považovat za přechodné období. Soud by proto neměl k právní úpravě, která je v rozporu s primárním právem EU, přihlížet. Druhou otázkou ve vztahu k právu EU je případné porušení čl. 34 Smlouvy o fungování EU, který zakládá zákaz množstevního omezení dovozu zboží, či jiných pravidel, která mají stejný efekt. Žalobce proto navrhl, aby soud položil SDEU předběžnou otázku, na základě které by bylo zjištěno, zda česká vnitrostátní úprava představuje vnitřní omezení pohybu zboží, když svými dopady výrazně omezuje přeshraniční pohyb zboží – výherních zařízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě 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.
11. K jednotlivým žalobním bodům uvedl, že zákon o loteriích byl podroben notifikační proceduře podle směrnice č. 98/34/ES, když vláda předložila návrh zákona č. 300/2011 Sb., tedy novely zákona o loteriích týkající se rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, a nebyly k němu uplatněny žádné připomínky. Po změně předloženého návrhu novely bylo přistoupeno k renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek, avšak nikoliv ve vztahu k § 50 odst. 4, který byl i v předchozí fázi bez připomínek. Žalovaný dále odkázal na judikaturu SDEU, ze které vyplývá, že i v případě nedodržení předepsané procedury jsou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice. Do této kategorie právě spadá § 50 odst. 4 zákona o loteriích. V této souvislosti žalovaný uvedl, že i kdyby nebyl zákon č. 300/2011 Sb. přijat, i tak by byla dána regulační pravomoc obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Pojem výherní hrací přístroj byl před přijetím této novely interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, dle něž se pod pojem výherní hrací přístroj zařazovaly i interaktivní videoloterní terminály (dále jen „IVT“) a případně jiná technická herní zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) zákona o loteriích. Žalovaný s ohledem na shora uvedené nesouhlasil s návrhem žalobce na položení předběžné otázky SDEU.
12. Žalovaný dále uvedl, že mu nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu podle směrnice a že obecně závazná vyhláška obce stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170.
13. K tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU a ESLP žalovaný sdělil, že kontrolu ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí provádí Ministerstvo vnitra, které je rovněž oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení těchto vyhlášek, který je oprávněn je pro protiústavnost či nezákonnost zrušit. Pravomoc obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně IVT) je dle ustálené judikatury Ústavního soudu otázkou místního pořádku a jako taková

spadá do samostatné působnosti obcí. K tomu žalovaný odkázal na náleze Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

14. Podle žalovaného je z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí jednoznačně zřejmé, že se žalovaný vypořádal se všemi argumenty žalobce, které jsou relevantní k předmětu daného správního řízení, uvedl, které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, podle kterých právní normy rozhodl i jakými úvahami se při rozhodování řídil. S odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I ÚS 729/2000 měl žalovaný za to, že není nutno vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení. Dle žalovaného není ani žalobou napadené rozhodnutí ani prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné.
15. Ke zrušení loterijních povolení pro rozpor s OZV došlo po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Jejich zrušením dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 vyplývá, že, kdyby žalovaný nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.
16. Využívá-li ministerstvo § 43 zákona o loteriích, nejedná se o protiústavní postup a porušení zákona. V rámci aplikace tohoto ustanovení pak v příslušném správním řízení dochází k poměřování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy možnosti být v podstatě kdykoliv tohoto povolení zbaveni. K tomu žalovaný odkázal náleze Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Rovněž poukázal na náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, dle kterého u provozovatelů videoloterijních terminálů není možné hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si musí být vědomi, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny nebo zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných norem.
17. K námitce neposouzení zákonnosti a ústavnosti OZV žalovaný uvedl, je povinen řídit se platnými a účinnými právními předpisy a není oprávněn přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek, je tedy povinen aplikovat obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána nezákonnou. Veškeré vznesené argumenty jsou proto dle žalovaného irelevantní. Nebylo mu ani z úřední činnosti známo, že by OZV byla ministerstvem vnitra shledána nezákonnou.
18. Žalovaný nesouhlasil s námitkou nesprávného vymezení zákonných ustanovení, na jejichž základě město přistoupilo k vydání OZV. Sám Ústavní soud konstatoval, že oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy se může opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích i o generální klauzuli § 10 písm. a) téhož zákona, za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Nadto se § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 zákona o loteriích obsahově překrývají.
19. K judikatuře ESLP a SDEU žalovaný uvedl, že žalobcem zmiňovaný rozsudek SDEU ve věci *Berlington Hungary*, C-98/14 nelze na projednávaný případ aplikovat, jelikož v projednávaném případě zejména nedochází k rušení loterií ze zákona okamžitě, tedy ze dne na den. Ministerstvo totiž přistupuje k rušení povolení na základě obecně závazných vyhlášek, a to po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Provozovatel může svou činnost vykonávat až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení vydaného povolení nabude právní moci.

20. K námitce legitimního očekávání žalovaný dále uvedl, že podle ustálené judikatury SDEU (viz bod 80 citovaného rozsudku *Berlington Hungary*) je výhradně věcí národního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání, přičemž SDEU ani ministerstvo nejsou oprávněny posuzovat takový soulad konkrétního ustanovení právního předpisu s výše uvedenými zásadami. Žalovaný rovněž odkázal na rozsudek SDEU ve věci *Planatol*, C-201/08, dle něž se hospodářský subjekt nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, kdy je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotýkat jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Upozornil též na závěry judikatury SDEU, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestní činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany.
21. K námitce zásahu do práva žalobce na svobodné podnikání odkázal na judikaturu NSS (ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 a ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32), vyjadřující se ke vztahu práva provozovatelů loterií a jiných podobných her na podnikání a legitimního očekávání.
22. Žalovaný dále uvedl, že rovněž ÚOHS ve svém stanovisku ze dne 1. 9. 2014 uvedl, že je-li to obcí objektivně odůvodněno, pokládá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže za v zásadě přiměřené, rozhodne-li se obec pro zákaz provozu loterií na svém území.
23. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

IV. Následná vyjádření žalobce a žalovaného

24. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž setrval na svém návrhu. Vyjádřil v ní nesouhlas se závěry, k nimž žalovaný došel jak ve vyjádření, tak v napadeném rozhodnutí. 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. Dále 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. Naopak ze jmenovaného ustanovení takové oprávnění nevyplývá, a zákonodárce proto vložil do zákona o loteriích § 50 odst. 4, kterým svěřil obcím tuto pravomoc. Podle výkladu zastávaného žalovaným by zákonodárce postupoval při přijetí § 50 odst. 4 zákona o loteriích zcela iracionálně. Žalovaný měl dát podnět ministerstvu vnitra k vyřešení předběžné otázky zákonnosti OZV, a že pokud tak neučinil, dopustil se nezákonnosti procesního postupu, která sama o sobě odůvodňuje zrušení rozhodnutí. Legitimní očekávání žalobce bylo založeno vydaným loterijním povolením, které mu garantovalo určité právo po určitou dobu. Stát by měl dodržet příslib daný pravomocným loterijním povolením bez ohledu na změnu vnějších okolností. Dále se žalobce věnoval otázce sociálních rizik loterií s tím, že neexistuje reálné riziko pro veřejný pořádek, jednoznačně vyplývající z loterií. Závěrem zopakoval, že OZV je v rozporu s právním řádem.
25. Žalovaný reagoval duplikou, v níž zejména zopakoval argumenty obsažené ve svém vyjádření k žalobě. Neztotožnil se s žalobkyní v otázce sociálních rizik loterií, k čemuž odkázal na judikaturu NSS (rozsudek č. j. 6 As 285/2014-32) a ÚS (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10) zmiňovanou již ve vyjádření k žalobě.

26. Žalobce setrval na svém návrhu a argumentech také v triplice reagující na dupliku žalovaného.
27. Osoba zúčastněná na řízení v odpovědi na výzvu soudu osvětlila důvody, které ji vedly k přijetí OZV v dané podobě. Zdůraznila, že způsob regulace provozování hazardních her prostřednictvím OZV plně odpovídá principu proporcionality, neboť vychází z místních bezpečnostních podmínek, je přiměřená počtu obyvatel města, místa, v nichž je možné hazardní hry provozovat, jsou ve městě rozmístěna s ohledem na místní geografické podmínky, nemá vliv na hospodářskou soutěž. Závěrem dodala, že vzhledem k tomu, že OZV reguluje provozování hazardních her prostřednictvím konkrétních adres, na nichž mohou být hazardní hry provozovány, nikoliv stanovením názvů provozoven či dokonce provozovatelů, neznevýhodňuje konkrétní provozovatele a není v rozporu se zásadou rovného zacházení.

V. Jednání

28. 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

29. 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.
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. Soud se nejprve zabýval námitkami žalobce obsaženými v *prvním žalobním bodě*, v němž žalobce tvrdil nedostatečné vypořádání jeho námitek, protože jsou žalobou napadené rozhodnutí ministra a jemu předcházející rozhodnutí ministerstva v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.
34. Předně soud poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, a to zejména na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č.j. 9 Afs 70/2008-13, v němž uvedl: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze v obecné rovině považovat zejména ta rozhodnutí, která vůbec neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou jednoznačné ve vztahu k výroku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí pak musí být založen na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. [...] Přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat,*

nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci Van de Hurk v. The Netherlands, ze dne 19.4.1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.“.

35. V této souvislosti soud rovněž odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2013, č.j. 8 Afs 41/2012-50 a ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 Afs 44/2013-30, v posledně citovaném rozhodnutí bylo konstatováno: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné opONENTUŘE (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“*. Nadto i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává, když např. ve svém nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08 uvedl: *„Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“*.
36. Závěry citovaných judikátů lze plně vztáhnout také na rozhodnutí správních orgánů tak, že ačkoliv je jejich povinností svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek na detailní odpovědi na každou námitku. Soud zdůrazňuje, že požadavky kladené na správní orgány, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takovéto přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost orgánů, především pak jejich schopnost efektivně, zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu, plnit zákonem jim uložené úkoly.
37. K poukazu žalobce na argumentaci správních orgánů *„ostatní argumenty jsou vzhledem k rozhodnutí Ministerstva financí v této věci irrelevantní“*, soud uvádí, že žalobce tuto námitku nijak nekonkretizuje, tedy neuvádí ve vztahu, ke které námitce měl takto správní orgán postupovat. S ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby žalobce námitky vymezil jen nekonkrétními odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný odkaz. Musí se jednat o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36

odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy, není na soudu, aby v odkazovaných podáních vyhledával skutečnosti, které jsou způsobilé být součástí žaloby.

38. S ohledem na shora uvedené soud uzavírá, že rozhodnutí správních orgánů shledal dostatečně konkrétní, včetně vypořádání se s žalobcem vznesenými námitkami.
39. Ve *druhém a třetím žalobním bodě* žalobce namítal, že nebyl dodržen notifikační proces v případě zákona č. 300/2011 Sb., proto neměl žalovaný k OZV vůbec přihlížet, měl za to, že nebyl dodržen princip dělby moci.
40. 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 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem krajského soudu, že „[...] *obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [náleze ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by OZV obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a loterijním zákoně nemá ve smyslu zásady, že *nadbytečné neškodí (superfluum non nocet)* hlubší význam. Námitka proto není důvodná.
41. Ve *čtvrté, páté a sedmé žalobní námitce* žalobce tvrdil porušení jeho práva na podnikání, vlastnického práva (čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 11 Listiny základních práv a svobod), ochrany investic, legitimního očekávání s tím, že mu nebyl poskytnut přiměřený čas k přizpůsobení se nové situaci, došlo k omezení jeho podnikatelské činnosti, k tomu poukázal na rozhodnutí ÚOHS, rozsudek SDEU ve věci Vékony a Berlington, a měl za to, že OZV měla být posouzena ve světle rozhodnutí SDEU.
42. Soud obecně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, podle kterého s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko odchýlit od závěrů, které Ústavní soud přijal. Ústavní soud již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, dovodil, že obce byly oprávněny regulovat hazardní hry již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení.
43. Zdejší soud uvádí, že pokud správní orgány vycházely z právních názorů Ústavního soudu, nelze převzaté názory považovat za protiústavní, protože je aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Jinými slovy, výklad norem ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy závazný a požívá vysoké argumentační síly.
44. Ze samotné věcné argumentace žalobce vyplývá, že neporozuměl závěrům nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*, zcela. Ústavní soud v daném nálezu 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 náleze Ústavního

soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*). Žalobcovo zrušené loterijní povolení týkající se území obce bylo vydáno v roce 2013, tedy ve chvíli, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí Zastupitelstva obce, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podřídit regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci obec 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, což vyjádřil v nálezu *Klatovy*. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo dojít k protiprávnímu zmaření očekávané investice nebo k porušení vlastnického práva či práva na podnikání, a to jak v kontextu vnitrostátní právní úpravy, tak unijního práva a Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.

45. Soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, v němž tento soud vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 loterijního zákona. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nakonec Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, 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. Z loterijní vyhlášky vyplývá, že pouze v určitých částech obce je povoleno provozovat vybrané loterie. Pokud výše popsané 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 či nerespektování závěrů Ústavního soudu.
46. 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, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. 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)“. Zdejší soud se plně s tímto závěrem ztotožňuje a žalobce nevznesl přesvědčivé důvody, které by ho vyvracely.

47. Navíc zdejší soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, který se v bodě II. A detailně vypořádal s aplikovatelností unijního práva v obdobném případě. Dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Ani základní zásady unijního práva tedy nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona.
48. 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.
49. 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.
50. 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 jakéhokoli 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.
51. 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.
52. Ohledně možných retroaktivních účinků loterijní vyhlášky, zdejší soud plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32,

kde se uvedený soud podrobně v bodech 36 a 37 retroaktivitou zabývá. Zdejší soud shrnuje, že obecně závazná vyhláška obce nemá účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňují vydaná loterijní povolení do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Soud proto neshledal námitky důvodnými.

53. Žalobce dále rozporoval OZV, zejména plošný zákaz na celém území OZŘ mimo adresy ve vyhlášce uvedené, který omezuje podnikatelskou činnost žalobce.
54. Plošný zákaz provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích byl na území OZŘ zaveden OZV. Přestože žalobce výslovně nepožadoval 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.
55. Soud při posuzování loterijní vyhlášky (ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2017 a č. 4/2017), přihlédl k důvodům jejího přijetí, jak je uvedla obec ve vyjádření k žalobě, zejména k jejímu odkazu na předem stanovená a publikovaná objektivní kritéria, obsažená v příložené Deklaraci. Z vyjádření a Deklarace je zřejmé, že obec přistoupila k regulaci loterií na svém území za účelem jejich usměrnění, spočívající v úplném zákazu provozování těchto her na celém území bez časového omezení, vyjma 36 adresně určených míst vyjmenovaných v příloze OZV, v nichž bylo možné tyto hry provozovat. Tato místa byla stanovena na základě kritérií dle Deklarace v souladu se stanoviskem ÚOHS, přičemž se jedná o dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, nezbytná pro dosažení cíle, jímž je regulace her na území obce, neboť jejich provozování je způsobilé narušit veřejný pořádek, být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, především patologické hráčství s doprovodnými projevy jako jsou přestupky a drobná kriminalita, představující ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Regulace je přitom nezbytná, jelikož sociopatologické dopady hazardu a aspekty patologického hráčství jsou natolik závažné, že nelze zajistit veřejný pořádek a práva dle LZPS jinak než regulací těchto činností. Podle Deklarace museli provozovatelé, kteří chtěli v obci provozovat hry, mj. provést opatření u vnějšího vzhledu budovy (odstranit reklamy), dbát o vnější vzhled-čistotu, přijmout opatření k zamezení vstupu osob mladších 18 let, pod vlivem návykových látek, k zamezení rušení nočního klidu, zveřejnit informaci k prevenci gamblerství, proškolit obsluhu provozovny v oblasti společenské odpovědnosti, apod. V případě, že tato pravidla provozovatel splnil a hodlal v provozu pokračovat, bylo místo zařazeno, resp. ponecháno mezi místy, na kterých lze hry provozovat. Určení míst pro provozování tedy vzešlo z jasných, jednotných, rovných a předem stanovených kritérií, a nelze v nich proto spatřovat diskriminaci či libovůli obce.
56. K tomu soud dále uvádí, že právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. OZŘ byla zmocněna k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by obec v OZV překročila své pravomoci, tedy jednalo *ultra*

vires, když zakázala provoz hazardních her na celém území vyjma adres, které stanovila na základě shora uvedených objektivních kritérií a výslovně je v příloze vyhlášky označila.

57. 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 vymylo pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu, jakož i Deklarace, předcházející přijetí OZV, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž na zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát 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). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Posuzovaná loterijní vyhláška zakazuje provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích na celém území obce s výjimkou výslovně uvedených adres. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provozování těchto hazardních her jsou stanoveny na území obce ve vztahu ke všem subjektům stejně. Soud shledává vhodným rovněž poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, v němž uvedený soud pod bodem 25 uvedl, že: „[ze] znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti.“. Uvedené lze vztáhnout i na projednávaný případ, neboť rovněž i v tomto případě se jedná o obecně závaznou vyhlášku obce, která se rozhodla k plošnému zákazu na celém svém území, vyjma konkrétně určených adres, bez vztahu ke konkrétnímu provozovateli loterií a jiných podobných her. Obec vydáním loterijní vyhlášky toliko využila svého práva a při respektování Deklarace a s přihlédnutím k vysoké společenské nebezpečnosti a negativním dopadům loterijních her na život obyvatel obce loterijní vyhláškou zásadně omezila a vytěsnila provozování loterií na daném území jen do prostor, které byly k hazardu určeny. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci.
58. Pro úplnost soud dodává, že pokud žalobce odkazoval na stanovisko ÚOHS, tak je třeba zdůraznit, že stanovisko ÚOHS nemá závazný charakter (ve smyslu § 19a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Nadto tímto stanoviskem ÚOHS pouze obecně vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a nikterak nekonstatoval

rozpor konkrétní obecně závazné vyhlášky, která reguluje provozování loterií a jiných podobných her, se soutěžním právem.

59. V šestém žalobním bodě brojil žalobce proti tomu, že žalovaný nedal podnět Ministerstvu vnitra k zahájení řízení, ve kterém by byla posouzena (předběžná) otázka zákonnosti a neústavnosti OZV, ani k tomu nevyzval žalobce jako účastníka řízení. Žalobce v tom spatřuje porušení § 57 odst. 1 správního řádu. Ani tuto žalobní námitku soud nepovažuje za opodstatněnou, neboť nebylo povinností žalovaného řešit otázku zákonnosti či ústavnosti OZV postupem upraveným v § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, jak se mylně 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. Žalovaný tak v daném případě učinil. V napadeném rozhodnutí stručně reagoval na námitky žalobce o nezákonnosti OZV, přičemž poukázal na právní názor deklarovaný Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, podle něhož nelze klást na obce jako na normotvůrce přísně formální pravidla, ale vždy je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace. Žalovaný shledal, že obec prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřila svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her, a k argumentaci uplatněné žalobcem v rozkladu pak uvedl, že tato vyvěrá v uplatňování formalistického přístupu spočívajícího z formálního označení loterií a jiných podobných her podle § 2 zákona o loteriích, přičemž ustanovení § 50 odst. 4 tohoto zákona bylo účinné bezprostředně. Za zásadní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí považuje soud tu skutečnost, že žalobce v žalobě žádnou relevantní námitkou nenapadl výše zmíněný závěr žalovaného, z něhož je patrné přesvědčení správního orgánu o souladu OZV s normami vyšší právní síly. Absence podrobnějšího vypořádání rozkladové argumentace žalobce není za této situace podstatnou vadou, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, a to tím spíše, že žalobce v žalobě neuplatnil konkrétní námitky, jimiž by zpochybnil soulad OZV se zákonem či ústavním pořádkem. To, že tak učinil v rozkladu, je z hlediska soudního přezkumu napadeného rozhodnutí nepodstatné. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. musí žaloba obsahovat *žalobní body*, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Tvrzené důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí musí být tedy v podané žalobě uvedeny výslovně; případný odkaz na jiná podání žalobce a tam uváděnou argumentaci je z hlediska vymezení rozsahu soudního přezkumu napadeného rozhodnutí nepostačující. Z uvedených důvodů se soud nemohl zabývat argumenty, které žalobce uváděl v rozkladu či ve vyjádření učiněném v průběhu správního řízení, ale nikoli již v podané žalobě. Považoval-li snad žalobce i tyto argumenty za významné pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí v přezkumném soudním řízení, měl je vtělit do žaloby; pokud tak neučinil, nemůže k nim soud přihlížet. Judikatura správních soudů je v tomto směru zcela ustálená, v podrobnostech lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010 čj. 4 As 3/2008-78. Žalobce v žalobě rovněž neuplatnil žádné konkrétní námitky, jimiž by brojil proti OZV z toho pohledu, že obec jejím vydáním jednala libovolně či diskriminačně. Stejně tak nenamítl, že obec vůbec neměla pravomoc tuto vyhlášku vydat, nebo že při jejím vydání překročila zákonem vymezenou věcnou působnost, popř. že tuto působnost zneužila. Soud, který je při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí vázán rozsahem vznesených žalobních bodů, se proto těmito otázkami blíže nezabýval, a pouze v obecné rovině konstatuje, že ve světle dále zmíněné judikatury Ústavního soudu obec nepochybně disponovala pravomocí

vydat OZV a jejím prostřednictvím regulovat na území obce vybrané loterie a jiné podobné hry.

60. S ohledem na závěry obsažené v rámci vypořádání *čtvrtého* žalobního bodu stran neexistence unijního prvku v dané věci soud nepovažuje za důvodné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, jak žalobce navrhoval v podané žalobě. Soud upozorňuje, že není soudem, jehož povinností by bylo předběžnou otázku položit. Nadto trvá na tom, že odpovědi na žalobcem navržené otázky lze pro danou věc najít ve stávající judikatuře, případně je výklad pravidel jasný, a proto není nutné vyžádat si další výklad. K tomu zdejší soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 týkající se obdobné věci uvedl, že „*Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické.*“.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

61. S ohledem na shora uvedené soud nedůvodnou žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
62. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce nebyl ve věci samé úspěšný, úspěšnému žalovanému však důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.
63. Výrok o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s.ř.s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

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