



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

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

proti

žalovanému

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 26. 11. 2015, č.j. MF-2231/2015/34-12/2901-RK,

takto:

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

## Odůvodnění:

### I.

#### Základ sporu

1. Žalobce podal k Městskému soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí uvedenému v záhlaví tohoto rozsudku, jímž ministr financí (dále jen „ministr“) výrokem I. zrušil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 30. 4. 2015, č. j. MF-2231/2015/34-7, 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“), a to ve výrocích I., II., IV. a ve výroku V. v části týkající se technických zařízení výrobních čísel 9110509007626 a 9110509007627 a řízení zastavil.
2. Výrokem II. ministr rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí žalovaného ve výrocích III., V. v části týkající se technických zařízení výrobních čísel 9110509007628 a 9110509007629, VI. a VII. potvrdil.

### II.

#### Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

3. Žalobce v prvním žalobním bodě namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva, neboť jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Konstatoval, že náležitostem § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném, (dále jen „správní řád“) odpovídá pouze výrok a poučení. Odůvodnění rozhodnutí považuje za nedostatečné.
4. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný neměl k obecně závazné vyhlášce statutárního města Jihlavy č. 4/2011, o zákazu provozování loterií a jiných podobných her (dále jen „loterijní vyhláška“) přihlížet, jelikož při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Žalobce považoval zákon č. 300/2011 Sb. za normu technického charakteru. Přičemž dle něj musí být notifikačnímu procesu podroben zákon jako celek, nikoli jeho jednotlivá ustanovení. Proto odmítl argumentaci správních orgánů, že výrazné rozšíření se netýkalo regulačního oprávnění obcí, a trval na tom, že nebyla dodržena povinnost zakotvená v čl. 8 směrnice č. 98/34/ES. Žalobce byl toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto předpisu. Správní orgány tak musí aplikovat přednostně směrnici č. 98/34/ES a naopak nesmí aplikovat ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., včetně § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalobce dále vytýká právní úpravě České republiky nesystematičnost, nesoudržnost a rozpor s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). Žalobce dodává, že s tímto souvisí otázka zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky. Judikatura dovodila, že zmocnění je obcím dáno na základě § 10 zákona o obcích. Poté však zákonodárce vydal zvláštní zmocnění v § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Zákonodárce tak vlastně popřel závěry judikatury a nepřímým způsobem řekl, že obecné zmocnění nelze použít k vydání vyhlášky regulující loterie.
5. Ve třetím žalobním bodu žalobce namítal porušení základních lidských práv a svobod. Poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko a také na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, dle kterých jestliže stát

ruší povolení umožňující výkon podnikatelské činnosti, musí podnikatelům stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, které jim umožní se přizpůsobit, nebo alespoň zajistit systém přiměřené náhrady. V této souvislosti poukázal na požadavek ochrany investic. Zákonodárce ani správní orgány nepostupovaly v souladu s těmito pravidly, zasáhly tak do principu právní jistoty, legitimního očekávání žalobce a rovněž do jeho práva na vlastnictví dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) a dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

6. Ve čtvrtém 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.
7. Dále žalobce ve čtvrtém žalobním bodu namítal, že loterijní vyhláškou byl zakázán provoz hazardu na celém území statutárního města Jihlava, aniž by byla vypracována jakákoliv studie ohledně potřeby takového plošného zákazu. Poukázal na to, že ochrana před případným nebezpečím plynoucím z loterií by měla být poskytována toliko těm, kteří nejsou schopni dostatečně posoudit následky svého jednání, případně nejsou schopni je ovládnout. Plošný zákaz loterií představuje zásah ze strany státu nebo obcí do svobody podnikání provozovatelů loterií a rovněž do osobní svobody klientů provozovatelů loterií. V této souvislosti poukázal na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 1. 9. 2014, v němž ÚOHS zdůraznil nutnost zvážit princip proporcionality při úpravě provozování loterií na území obce. Tento princip statutární město Jihlava ignorovalo a zcela opomenulo oprávněné zájmy dotčených osob.
8. Závěrem žalobce navrhl položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, jelikož v daném případě dochází k potenciálnímu porušení primárního unijního práva, když omezení loterií může být v jistých případech omezením volného pohybu služeb dle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a to právě při neexistenci přechodného období. Odmítl, že by přechodné období mohlo být dáno délkou správního řízení. Jelikož nebylo přechodné období jasné stanoveno, došlo k porušení citovaného ustanovení. Doplnil, že relevantní odpovědi k výkladu tohoto ustanovení jsou již obsaženy v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14. S odkazem na čl. 34 SFEU dodal, že zákaz právní úpravy loterií by mohl být porušením množstevního omezení pohybu zboží v rámci Evropské unie. Navrhl tak položit předběžnou otázku, zda česká vnitrostátní právní úprava představuje vnitřní omezení pohybu zboží – herních zařízení.
9. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
10. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 2. 3. 2016 nesouhlasil s námitkami žalobce a konstatoval, že ke zrušení loterijního povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětné povolení bylo v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Upřesnil, že ke zrušení dotčených povolení došlo pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014, v době po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
11. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí ministra je jednoznačně zřejmé, jak se vypořádal se všemi argumenty žalobce. Odkázal přitom na

Shodu s prvopisem potvrzuje

nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. 729/2000, podle něhož není nutno každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení.

12. Ke druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu dle směrnice č. 98/34/ES. V rámci pozměňovacích návrhů poté došlo k jeho rozšíření, avšak bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci nedošlo k uplatnění připomínek k § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný poukázal na to, že zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci; ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Pouze ustanovení čistě technické povahy notifikační proceduře podléhá dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Unilever, C-443/98. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích přitom technickou povahu nemá. Vzhledem k tomu, že obce měly pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., považoval námitky žalobce za nedůvodné.
13. Žalovaný ke třetímu žalobnímu bodu poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-98/14, a které proto nelze mechanicky aplikovat na danou věc. Ministerstvo totiž přistupuje ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her na základě obecně závazných vyhlášek po vyhodnocení jejich obsahu a účelu, nikoli okamžitě. S odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie uvedl, že provozovatelé hazardních her nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardních her známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loterijní povolení zrušena. S odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zdůraznil, že u provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o legitimním očekávání. Dále zdůraznil bod 35 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko, na který poukazoval žalobce v podané žalobě a dle kterého ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení hazardních her.
14. Ke čtvrtému 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. Statutární město Jihlava vyjádřilo prostřednictvím loterijní vyhlášky svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) a ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), dle nichž by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva na samosprávu, jestliže by nerušilo povolení dle zákona o loteriích, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obcí. Dle žalovaného si provozovatelé musí být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, jak již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).
15. V rámci vyjádření k pátému žalobnímu bodu žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32 v němž Nejvyšší správní soud

poměroval právo na podnikání provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k jejich legitimnímu očekávání. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.

16. Žalobce v replice ze dne 23. 3. 2016 trval na tom, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces, úprava nebyla proto přijata řádným způsobem, a nelze ji uplatňovat vůči soukromému subjektu.
17. Nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že obce mohou provozování loterií na svém území upravovat obecně závaznými vyhláškami již na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Dle žalobce naopak ze jmenovaného ustanovení takové oprávnění nevyplývá, a zákonodárce proto vložil do zákona o loteriích § 50 odst. 4, kterým svěřil obcím tuto pravomoc.
18. Zopakoval, že žalovaný měl dát podnět ministerstvu vnitra k vyřešení předběžné otázky zákonnosti loterijní vyhlášky. Upřesnil, že jeho legitimní očekávání bylo založeno vydaným loterijním povolením, které mu garantovalo určité právo po určitou dobu. Dle něj by stát měl dodržet příslib daný pravomocným loterijním povolením, resp. by měl dodržet dobu jeho platnosti bez ohledu na změnu vnějších okolností.
19. Žalobce dále předestřel své úvahy o tom, že loterie samy o sobě nezpůsobují žádným způsobem ohrožení veřejného pořádku a že nejsou pro společnost reálnou hrozbou. A zdůraznil, že dle ÚOHS jsou přípustné pouze takové obecně závazné vyhlášky, které plošně zakazují provozování loterií. Jestliže zákaz není plošný, musí být výjimky důkladně odůvodněny, což se v dané věci nestalo.
20. Na ústním jednání právní zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby a připomněl čl. 4 žaloby, nedostatečné vypořádání námitek.
21. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě. Dále odkázal na ustálenou judikaturu v obdobných věcech, zdůraznil nálezy Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 729/2000 a dodal, že položení předběžné otázky v této věci není relevantní.
22. Soud na ústním jednání konstatoval rozhodnutí ministerstva, kterým byla dotčená povolení žalobce zrušena a poté rozhodnutí ministra ze dne 26. 11. 2015, č.j. MF-2231/2015/34-12/2901-RK, který výrokem I. rozhodnutí ministerstva ve výrocích I., II., IV. a ve výroku V. v části týkající se technických zařízení výrobních čísel 9110509007626 a 9110509007627 zrušil a řízení o rozkladu zastavil, neboť se staly bezpředmětnými pro žalobcovy žádosti o zrušení povolení, kterým bylo vyhověno. Výrokem II. ministr rozhodnutí ministerstva ve výrocích III., V. v části týkající se technických zařízení výrobních čísel 9110509007628 a 9110509007629, VI. a VII potvrdil. Dále konstatoval, že statutární město Jihlava s účinností od 1. 1. 2012 přijalo OZV č. 4/2011, která zakazovala provoz loterií.

### III.

#### Obsah správního spisu

23. Ministerstvo vydalo dne 14. 1. 2015 oznámení o zahájení řízení, kterým zahájilo řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území statutárního města Jihlavy ve věci loterijních povolení.
24. Dne 30. 4. 2015 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo loterijní povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že statutární město Jihlava vydalo loterijní vyhlášku č.

Shodu s prvopisem potvrzuje

4/2011 s účinností od 1. 1. 2012. Statutární město Jihlava v čl. 1 loterijní vyhlášky stanovilo, že provozování sázkových her dle ustanovení § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a jiné podobné hry dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona se na území celého statutárního města Jihlava úplně zakazuje.

25. O rozkladu žalobce ze dne 29. 5. 2015 rozhodl ministr dne 26. 11. 2015 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že výrokem II. rozklad žalobce zamítl a dotčená rozhodnutí ministerstva týkající se žalobcova povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ve znění rozhodném ve výrocích III., V., v části týkající se technických zařízení výrobních čísel 9110509007628 a 9110509007629, VI. a VII. potvrdil. Výrokem I. žalobou napadeného rozhodnutí ministr zrušil rozhodnutí ministerstva ve výrocích I., II., IV. a ve výroku V. v části týkající se technických zařízení výrobní 9110509007626 a 9110509007627 a řízení zastavil, neboť se s ohledem na žalobcovy žádosti o ukončení provozu IVT výrobních čísel 9111108009242, 9110509007626 a 9110509007627 na adrese Březinova 62, Jihlava, stalo správní řízení v této části bezpředmětné. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se zcela ztotožnil s posouzením věci ministerstvem. Ministr poukázal na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a Pl. ÚS 56/10 a konstatoval, že se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Notifikační proces u zákona č. 300/2011 Sb. považoval za řádný.

#### IV.

#### Posouzení žaloby

26. 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.“)].
27. Žaloba není důvodná.
28. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
29. 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.
30. 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.
31. Podle Čl. 1 loterijní vyhlášky, stanovuje úplný zákaz provozování sázkových her dle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m), n), a provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona na celém území statutárního města Jihlava.

32. 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](http://www.nssoud.cz)), od kterých nemá nadepsaný soud důvod se odchýlit ani v nyní posuzovaném případě.
33. Soud se nejprve zabýval námitkami žalobce obsaženými v prvním žalobním bodě, že žalobou napadené rozhodnutí ministra a jemu předcházející rozhodnutí ministerstva jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost.
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 jsoícím v rozporu se zásadou efektivy 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. Soud uzavírá, že první žalobní bod neshledal soud důvodný, neboť z odůvodnění rozhodnutí je jednoznačně zřejmé, jak se ministr vypořádal se všemi argumenty žalobce, které jsou relevantní k předmětu daného správního řízení i které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, jakož podle které právní normy rozhodl, i jakými úvahami se při rozhodování řídil. Ministr financí v odůvodnění rovněž podrobně popsal skutkový děj daného řízení, jakož i vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahy při hodnocení důkazů a právní závěry správního orgánu I. stupně. Soud přitom shodně s žalovaným připomíná i náleze 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. Z výše uvedených důvodů nedospěl soud k závěru, že by žalobou napadené rozhodnutí ministra, stejně jako rozhodnutí ministerstva o zrušení povolení byly nepřezkoumatelné.
  
38. Soud nepovažuje za důvodnou ani námitku obsaženou ve 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 [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 loterijní vyhláška statutárního města Jihlavy obstála na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „*nadbytečné neškodí*“ (*superfluum non nocet*) hlubší význam.
  
39. Ve třetím žalobním bodu žalobce namítal, že zákonodárce i správní orgány zasáhly do jeho základních lidských práv a svobod, konkrétně do jeho legitimního očekávání, právní jistoty a práva na vlastnictví. Vzhledem k argumentaci žalobce považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: „[...] *součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.*“ a dále v bodě 41: „*Tvrzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora*

Shodu s prvopisem potvrzuje

*citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání žalobcova loterijního povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.*

40. Soud dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezu, dle kterého *„[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.“*
41. 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.
42. Pro úplnost soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: *„Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“* Je zřejmé, že pokud statutární město Jihlava loterijní vyhláškou zakázalo na území města provoz sázkových her dle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m), n), a provozování loterií a jiných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětných loterijních povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat jakékoli pochybení.

43. 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.
44. 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.
45. 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 nevyplývá ani z předloženého správního spisu. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených unijním právem, avšak *„zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy“* (viz rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech Anomar, C-6/01, bod 39; Garkalns, C-470/11, bod 21). Soud pro úplnost odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170, v němž Nejvyšší správní soud dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování hazardních her.
46. Jelikož se daná věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, nebylo namístě se zabývat namítaným nesouladem zákona o loteriích, resp. loterijní vyhlášky s právem Evropské unie, resp. s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Nadto rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 21. 3. 2019 pod č. j. 5 As 177/2016 – 61, formuloval předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie sice v souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky, která zakazovala na území obce určitou službu (provozování loterií), ale za situace, kdy část zákazníků účastníka tvoří občané jiných členských států, což žalobce v nyní posuzované věci netvrdil. Z výše uvedených důvodů považuje soud žalobcův návrh na položení předběžné otázky SDEU, na základě které by bylo zjištěno, zda česká vnitrostátní úprava představuje vnitřní omezení pohybu zboží za zcela nedůvodný a považuje tímto šestý žalobní bod za vypořádaný.

47. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce brojil proti postupu žalovaného, který nedal podnět k ministerstvu vnitra k posouzení předběžné otázky zákonnosti a ústavnosti loterijní vyhlášky dle § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu. Danou námitku však soud nepovažuje za důvodnou, jelikož nebylo povinností žalovaného řešit otázku zákonnosti či ústavnosti loterijní vyhlášky postupem upraveným v § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, jak se domnívá žalobce. O tom, zda je konkrétní právní předpis, který má být na danou věc aplikován, v souladu s normami vyšší právní síly, si správní orgán může učinit úsudek sám, neboť mu to umožňuje § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgány tak učinily, když ve svých rozhodnutích poukázaly na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a rovněž zdůraznily regulační úmysl dotčené obce omezit provozování hazardních her na svém území, konkrétně v dané věci regulační úmysl statutárního města Jihlavy úplně zakázat na území města provozování sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n), provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona.
48. V pátém žalobním bodu žalobce rozporoval loterijní vyhlášku, zejména plošný zákaz provozování hazardních her, které omezuje podnikatelskou činnost žalobce. Plošný zákaz provozování loterií a jiných podobných her dle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m), n), a provozování loterií a jiných her dle § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona, v tehdy platném znění byl na území statutárního města Jihlava zaveden skrze obecně závaznou vyhlášku č. 4/2014 s účinností od 1. 1. 2012. 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.
49. Soud při posuzování loterijní vyhlášky č. 4/2011 uvádí, že právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Statutární město Jihlava 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 Jihlava.
50. 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, čl. 2 a čl. 3, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž ve zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační,

pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Posuzovaná loterijní vyhláška zakazuje provozování loterií a jiných podobných her na celém území města Jihlavy. Soud má proto za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provozování těchto hazardních her jsou stanoveny na území uvedeného města ve vztahu ke všem subjektům stejně a dopadá na všechny provozovatele, kteří by chtěli na daném území stejné přístroje provozovat, tedy nedochází k neodůvodněné nerovnosti konkrétních provozovatelů.

## V.

### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

51. 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.
52. 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.

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](http://www.nssoud.cz).

Shodu s prvopisem potvrzuje

Praha 2. března 2020

JUDr. Eva Pechová v.r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje