



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

za účasti osoby zúčastněné
na řízení

Hlavní město Praha
Se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 5. 2015, č.j. MF-58428/2014/34/2901-RK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje

III. Osoba zúčastněná na řízení 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“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 16. 7. 2014, č.j. MF-109706/2013/34-2, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva ze dne 15. 6. 2009, č. j. 34/46120/2009 týkající se žalobcova povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“) v objektu na adrese Novodvorská 1128/175, 140 00 Praha 4 (dále jen „loterijní povolení“).

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

2. V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný neměl k obecně závazné vyhlášce hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „loterijní vyhláška“) přihlížet, jelikož při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Žalobce považoval zákon č. 300/2011 Sb. za normu technického charakteru. Přičemž dle něj musí být notifikačnímu procesu podroben zákon jako celek, nikoli jeho jednotlivá ustanovení. Žalobce byl toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto předpisu. Správní orgány tak musí aplikovat přednostně směrnici č. 98/34/ES a naopak nesmí aplikovat ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., včetně § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalobce dále vytýká právní úpravě České republiky nesystematičnost, nesoudržnost a rozpor s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“).
3. Ve druhém 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.
4. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje

investic. Zákodárce ani správní orgány nepostupovaly v souladu s těmito pravidly, zasáhly tak do principu právní jistoty, legitimního očekávání žalobce a rovněž do jeho práva na vlastnictví dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) a dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

5. Dále žalobce ve čtvrtém žalobním bodu namítal, že loterijní vyhláškou byl zakázán provoz hazardu na celém území hlavního města Prahy, bez ohledu na její konečný dopad. Vyhlášku považuje za diskriminační. 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 hlavní město Praha ignorovalo a zcela opomenulo oprávněné zájmy dotčených osob.
6. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
7. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 1. 10. 2015 nesouhlasil s námitkami žalobce a konstatoval, že ke zrušení loterijního povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětné povolení bylo v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
8. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu dle směrnice č. 98/34/ES. V rámci pozměňovacích návrhů poté došlo k jeho rozšíření, avšak bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci nedošlo k uplatnění připomínek k § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný poukázal na to, že zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci; ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Pouze ustanovení čistě technické povahy notifikační proceduře podléhá dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Unilever, C-443/98. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích přitom technickou povahu nemá. Vzhledem k tomu, že obce měly pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., považoval námitky žalobce za nedůvodné.
9. Ke druhému 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. Hlavní město Praha 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).

10. 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 nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zdůraznil, že u provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o legitimním očekávání. Dále zdůraznil bod 35 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko, na který poukazoval žalobce v podané žalobě a dle kterého ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení hazardních her. K upozornění žalobce na stanovisko ÚOHS dodal, že toto nemá charakter rozhodnutí ve smyslu ust. § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“).
11. V rámci vyjádření ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32 v němž Nejvyšší správní soud poměřoval právo na podnikání provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k jejich legitimnímu očekávání. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
12. Žalobce v replice ze dne 8. 9. 2017 zdůraznil, že město neprovedlo výběr míst určených k provozování na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Čímž narušilo hospodářskou soutěž. Upozornil přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, který má podle žalobce zjevný přesah do nyní projednávané věci.
13. Na ústním jednání právní zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby. Žalobce je toho názoru, že ani vyjádření zúčastněné osoby nevyvrací jeho argumentaci, že OZV je diskriminační. Současně požadoval připojení věci vedené zdejším soudem pod sp. zn. 9 Af 45/2015.
14. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě. Dále uvedl, že žalobcovy námitky již byly meritorně vyřešeny v obdobných věcech a odkázal na ustálenou judikaturu.
15. Soud na ústním jednání konstatoval, že připojení celého spisu sp. zn. 9 Af 45/2015 považuje za nadbytečné, neboť postačuje provedení důkazů pouze rozsudkem ze dne 26.1.2018, č.j. 9Af 45/2015-117. Z tohoto rozsudku soud zjistil, že se týká stejného žalobce i obecně závazné vyhlášky a že zde proběhlo dokazování kvůli diskriminačnímu použití kritéria k zařazení provozovny do seznamu povolených lokalit pro provoz hazardu, a to konkrétně provozovny na adrese Křížíkova 254/55, Praha 8. Dokazování bylo prováděno proto, že uvedená adresa byla vyřazena z přílohy OZV č. 10/2013 z důvodu nedodržování veřejného pořádku v jejím okolí. Použití tohoto kritéria bylo třeba ověřit, a to s ohledem na skutečnost, že v blízkém okolí byla povolena jiná provozovna. V nyní projednávané

věci důvodem nezařazení adresy Novodvorská 1128/175, 140 00 Praha 4 do přílohy OZV č. 10/2013 byla skutečnost, že se nachází v bezprostřední blízkosti základní a mateřské školy ve smyslu čl. 2 písm. e) Pravidel. Vchod do bytového domu na adrese Novodvorská 1128/175, Praha 4 se nachází ve vzdálenosti 42 m od vchodu do areálu Základní školy, Praha 4, Jílovská 1100 a ve vzdálenosti 90 m od vchodu do areálu Mateřské školy, Praha 4, Jílovská 75. Závěrem soud konstatoval, že povolení žalobce bylo zrušeno pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou Hl. města Prahy, přičemž bylo použito jiné kritérium a žalobce nenamítá diskriminační použití tohoto kritéria.

III.

Obsah správního spisu

16. Ministerstvo vydalo dne 3. 12. 2013 oznámení o zahájení řízení, kterým zahájilo řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území hl. města Prahy ve věci loterijního povolení.
17. Dne 16. 7. 2014 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo loterijní povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že Hl. město Praha vydalo loterijní vyhlášku, kterou v čl. 1 povolilo na svém území provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, pouze na adresách uvedených v příloze k dané vyhlášce. Přitom adresy provozoven žalobce nejsou v příloze uvedeny, tudíž loterijní povolení žalobce vydaná podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích byla v rozporu s loterijní vyhláškou, a proto ministerstvo přistoupilo k jejich zrušení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
18. O rozkladu žalobce ze dne 8. 8. 2014, doplněném dne 13. 2. 2015 rozhodl ministr dne 28. 5. 2015 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí ministerstva. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se zcela ztotožnil s posouzením věci ministerstvem. Poukázal na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a konstatoval, že se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Notifikační proces u zákona č. 300/2011 Sb. považoval za řádný. Doplnil, že do působnosti Ministerstva financí nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami.

IV.

Posouzení žaloby

19. 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.r.s.“)].
20. Žaloba není důvodná.
21. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
22. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje

23. 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.
24. Podle § 1 obecně závazné vyhlášky Hl. města Prahy č. 10/2013 loterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m), a n) a dále v § 50 odst. 3 loterního zákona, mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce.
25. K žalobním námitkám nejprve soud uvádí, že se jimi již v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud a konstatuje, že v této oblasti je již dlouhodobá a ustálená judikatura. Pro zjednodušení tak soud odkazuje zejména na rozhodnutí NSS ze dne 24. 1. 2018, č.j. 6 As 309/2017 – 36, ve spojení s jemu předcházejícím rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 16. 8. 2017, č.j. 3 Af 49/2015 – 60 (obojí dostupné na webových stránkách www.nssoud.cz), od kterých nemá nadepsaný soud důvod se odchýlit ani v nyní posuzovaném případě.
26. Soud nepovažuje za důvodnou námitku obsaženou v prvním žalobním bodu týkající se nedodržení notifikačního procesu u zákona č. 300/2011 Sb. Otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170 a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že „[...] obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní Hl. města Praha 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.
27. Ve druhém 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 Hl. města Prahy omezit na území města provozování sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných dle ust. § 2 písm. j) a dle ust. § 50 odst. 3 loterního zákona.

28. 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 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: „[...] součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“ a dále v bodě 41: „Tvzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání 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.
29. Soud dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezů, dle kterého „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 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.“
30. 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 nálezů. 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.

31. 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 hl. město Praha, respektive městská část Praha 4 loterijní vyhláškou umožnila provozovat loterie a jiné podobné hry povolené dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze na určitých adresách, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětného loterijního povolení právě na adresách, které nebyly uvedeny v příloze k loterijní vyhlášce dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat nesprávné právní posouzení.
32. 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.
33. 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.
34. 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 právní 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.

35. 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.
36. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce rozporoval loterijní vyhlášku, zejména poukazoval na její diskriminační charakter. Žalobce požadoval přezkoumání loterijní vyhlášky zdejším soudem. V této souvislosti soud odkazuje 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.
37. Zdejší soud si za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od hlavního města Prahy vyjádření, v němž hlavní město Praha nejprve obecně uvedlo, že *„[p]rovozování hazardních her je spojeno s řadou negativních jevů, které jejich provozování provázejí, např. závislost na hře, problémy hráčů v osobním i pracovním životě v důsledku nedostatku finančních prostředků, způsobeném prohrami na různých druzích hracích přístrojů a jiných herních zařízeních, výskyt problémových osob v hernách a dalších provozovnách s hracími přístroji i v jejich okolí, který zvyšuje riziko páčání trestné činnosti (krádeže za účelem získání finančních prostředků na hru), soustředění výskytu osob užívajících omamné látky v okolí provozoven s hracími přístroji, rušení nočního klidu a veřejného pořádku, výskyt vandalismu a kriminality, proto je nezbytné provozování loterií a jiných podobných her regulovat, což vyplývá i ze závěrů volených zástupců hl. m. Prahy, kteří opakovaně deklarovali svou vůli počet míst, kde se tyto loterie a jiné podobné hry provozují, omezovat“*. A vysvětlilo, že cílem regulace je *„omezení dostupnosti loterií a jiných podobných her z důvodu ochrany občanů hl. m. Prahy před vznikem závislosti na hazardním hraní a omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů“*.
38. Dále uvedlo historický kontext regulace loterií na území hlavního města Prahy, z něhož je zjevná snaha o jejich omezení. Na základě této snahy vznikla Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy, která vytvořila koncepci jednotné regulace loterií, konkrétně pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat (pravidla schválená usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 7. 5. 2013, č. 745). Na základě těchto pravidel byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Zařazení konkrétních míst navrhly jednotlivé městské části hl. m. Prahy, které u nich vyhodnocovaly naplnění kritérií podle pravidel. Loterie a jiné podobné hry bylo možné provozovat pouze v hernách a kasinech, nikoli v provozovnách se zvláštním provozním režimem (např. restauracích). Umožněny byly varianty, aby na území jednotlivých

městských částí hlavního města Prahy mohla být provozována pouze kasina nebo byl přijat přístup spočívající v nulové toleranci hazardu. Ohledně diskriminační povahy loterijní vyhlášky hlavní město Praha uvedlo, že účelem loterijní vyhlášky bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snižena nebo lépe kontrolovatelná. Výběr míst byl přitom díky stanoveným kritériím objektivně ospravedlnitelný (provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních).

39. Součástí doložených podkladů byla Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, které obsahují dvě varianty regulace loterií v městské části: a) na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance), b) na území městské části budou vybrána konkrétní místa označená názvem ulice a číslem popisným a orientačním nebo evidenčním, která splňují další kumulativní podmínky.
40. Konkrétně místo Novodvorská 1128/175, MČ Praha 4, bylo již s účinností od 1. 10. 2010 vyřazeno z obecně závazné vyhlášky 19/2007 v rámci poslední novelizace provedené obecně závaznou vyhláškou č. 13/2010, a to s odůvodněním, že na daném místě nejsou provozovány VHP. Městská část Praha 4 v rámci připomínkového řízení k OZV 10/2013 navrhla nezařadit místo Novodvorská 1128/175, Praha 4 do přílohy OZV 10/2013 z důvodu, že se nachází v bezprostřední blízkosti základní a mateřské školy ve smyslu čl. 2 písm. e) Pravidel. Vchod do bytového domu na adrese Novodvorská 1128/175, Praha 4 se nachází ve vzdálenosti 42 m od vchodu do areálu Základní školy, Praha 4, Jílovská 1100 a ve vzdálenosti 90 m od vchodu do areálu Mateřské školy, Praha 4, Jílovská 75. Nyní projednávaná věc je pro výše uvedené zcela odlišná od žalobcem srovnávaného případu vedeného zdejším soudem pod sp. zn. 9 Af 45/2015, kde bylo shledáno diskriminační užití Pravidel pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry ve vztahu ke konkrétní provozovně na adrese Křížkova 254/55, Praha 8, která byla z přílohy OZV 10/2013 vyřazena pro nedodržování veřejného pořádku, zatímco v její blízkosti byla jiná provozovna, která vyřazena nebyla. Přitom právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Hlavní město Praha 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 umožnilo provoz vybraných hazardních her pouze na vybraných místech území městské části Praha 4.
41. Soud shrnuje, že přezkoumal loterijní vyhlášku a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích. 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, zejména z preambule, 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 v potaz 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. Hl. město Praha vydáním loterijní vyhlášky toliko využilo svého práva a při respektování Pravidel pro výběr míst a s přihlédnutím k vysoké společenské nebezpečnosti a negativním dopadům loterijních her na život obyvatel hl. města Prahy loterijní vyhláškou zásadně omezilo a vytěsnilo provozování videoloterijních terminálů na území Městské části Praha 4 jen do prostor, které byly k hazardu určeny. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci.

42. Co se týče odkazu na stanovisko Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, soud upozorňuje, že toto stanovisko se netýkalo konkrétní loterijní vyhlášky, ale mělo toliko doporučující charakter. Nadto soud uvádí, že plošným zákazem provozování hazardu v předmětné městské části nedochází k diskriminaci, a nemůže tak docházet ani k omezení hospodářské soutěže mezi jednotlivými provozovateli loterií navzájem.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. 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.
44. 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.
45. Výrok o nákladech řízení pod bodem III. rozhodnutí 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 2. března 2020

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu