



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

AUTO GAMES, a.s., IČ: 25544608
se sídlem V potočkách 1020/6, Praha – Modřany
zastoupen Mgr. Michalem Varmužou, advokátem
se sídlem Kozinova 2, Šumperk

proti

žalovanému

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 14. 1. 2016, č.j. MF-24758/2015/34-9/2901-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“) rozhodl o rozkladu žalobce proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 24. 7. 2015, č.j. MF-24758/2015-34-5, kterým byla zrušena tři rozhodnutí, kterými bylo povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“). Konkrétně ministerstvo zrušilo
 - I. rozhodnutí ze dne 15. 2. 2010, č.j. 34/102901/2009, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému „MULTI LOTTO“, výrobní číslo: ML10810823, ML10810235 a AML10813975, na adrese Stanice metra Luka, Praha 5,
 - II. rozhodnutí ze dne 6. 10. 2008, č.j. 34/82561/2008, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému „MULTI LOTTO“, typ: MULTILOTTO VLT, výrobní číslo: ML10813873 a AML10813612, na adrese Stanice metra Luka, Praha 5, a
 - III. rozhodnutí ze dne 19. 6. 2008, č.j. 34/42787/2008, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému „MULTI LOTTO“, typ VLT: MULTILOTTO VLT, výrobní číslo: ML10811360, na adrese Karlická 33, Praha 5 (dále jen „loterijní povolení“).
2. Ministr v žalobou napadeném rozhodnutí zčásti vyhověl rozkladu žalobce a zrušil výrok I. a II. rozhodnutí ministerstva ze dne 24. 7. 2015 týkající se loterijních povolení ze dne 15. 2. 2010 a ze dne 6. 10. 2008 a v této části správní řízení zastavil. Ve zbytku rozklad žalobce zamítl a výrok III. rozhodnutí ministerstva ze dne 24. 7. 2015 týkající se loterijního povolení ze dne 16. 6. 2008 potvrdil.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce v prvním žalobním bodu podané žaloby namítal, že žalobou napadené rozhodnutí představuje pravou retroaktivitu § 43 a § 50 zákona o loteriích, která je nepřipustná, jelikož je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Žalobce okolností dle § 43 zákona o loteriích rozuměl skutečnost, která byla v době správního řízení o žádosti o loterijní povolení objektivně známa a současně v tomto řízení opomenuta. Za takovou skutečnost nepovažoval přijetí obecně závazné vyhlášky hl. m. 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“), která byla vydána až poté, co loterijní povolení nabyla právní moci. Dodal, že nebyla splněna ani podmínka obsažená v závěru § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jelikož údaje, které sloužily správnímu orgánu jako podklad pro vydání loterijních povolení, nebyly klamné.
4. Ve druhém žalobním bodu namítal, že loterijní vyhláška byla přijata na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb., přičemž 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. Jmenovaný předpis byl notifikován dne 14. 7. 2011,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

období pozastavení prací bylo následně prodlouženo až do 14. 11. 2011. V průběhu tohoto období však byl předpis schválen Poslaneckou sněmovnou a vyhlášen ve Sbírce zákonů, čímž došlo k porušení § 2 odst. 1 písm. a) a c), § 3, § 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice č. 98/34/ES, jelikož nové změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. Žalobce byl toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost předpisu vůči jeho adresátům.

5. Ve třetím žalobním bodu namítal, že loterijní vyhláška je diskriminační, jelikož zakazuje loterie a jiné podobné hry pouze na části území hlavního města Prahy a jelikož mimo loterie uvedené pod § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) zákona o loteriích zakazuje i loterie dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Loterijní vyhláška není vymahatelná vůči všem, a je proto diskriminační také z toho důvodu, že na území hlavního města Prahy jsou legálně provozovány loterie a jiné podobné hry prostřednictvím sítě internet, na které loterijní vyhláška nedopadá.
6. Žalobce ve čtvrtém žalobním bodu odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, *Berlington Hungary*, dle kterého rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady provozovatelů je v rozporu s obecnými zásadami unijního práva vymezenými judikaturou Soudního dvora Evropské unie a rovněž základními právy zaručenými Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), zejména se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání a právem na vlastnictví dle čl. 17 Listiny EU. Zdůraznil, že jestliže stát ruší loterijní povolení, měl by ve prospěch provozovatelů hazardních her stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, aby měli dostatek času k přizpůsobení se nové regulaci, nebo stanovit systém přiměřené náhrady. Takto však nebylo v daném případě postupováno, jelikož ministerstvo se opírá ve svých rozhodnutích o zcela nepředvídatelnou normotvorbu obcí. Žalobce se však jako provozovatel hazardních her dovořoval svého legitimního očekávání, které mu vzniklo v důsledku vydání povolení k provozování technických herních zařízení, a pročež investoval do vývoje těchto zařízení stovky milionů korun. Úpravu loterií a jiných podobných her považoval za nekoherentní a nesystematickou, jelikož obce postupují netransparentně, nesystematicky a neopírají se o jakákoli předvídatelná kritéria, a tím ohrožující volný pohyb služeb dle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a zasahující do výkonu vlastnického práva dle čl. 17 Listiny EU. Absence jakýchkoli přechodných ustanovení dle žalobce narušuje ochranu jeho legitimního očekávání, jelikož přijetí obecně závazné vyhlášky má za následek prakticky okamžité zrušení loterijního povolení. V této souvislosti konstatoval, že úprava hazardních her je v rozporu se závěry vyjádřenými v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-470/11 *SIA Garkalns*.
7. Poukázal také na to, že vnitrostátní soudy jsou povinny posoudit soulad stávající právní úpravy s prameny unijního práva, zejména s čl. 56 SFEU a čl. 17 Listiny EU, stejně tak jako její soulad s kritérii vymezenými v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14. Dle žalobce by tak zdejší soud měl ve smyslu jmenovaného rozsudku Soudního dvora Evropské unie posoudit, zda § 43 odst. 1 zákona o loteriích a loterijní vyhláška sledují skutečné cíle spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí konkrétním a soudržným způsobem a nejsou v rozporu se zásadami právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a vlastnickým právem. Jestliže pak zdejší soud dojde k závěru, že tato kritéria nesplňují, neměl by je pro rozpor s právem Evropské unie aplikovat. Zdůraznil, že

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

v průběhu správních řízení nedochází k posuzování obecně závazných vyhlášek upravujících provozování hazardních her z hlediska přiměřenosti a ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu.

8. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.
9. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 3. 5. 2016 nesouhlasil s námitkami žalobce.
10. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že ke zrušení loterijních povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětná povolení byla v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Aplikace loterijní vyhlášky na dříve vydaná povolení je postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích a rovněž i ústavním principům. Poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, dle kterého ke zrušení povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích může dojít nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které nebylo možné povolení vydat, nýbrž i v případě, kdy tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení.
11. Žalovaný k druhému žalobnímu bodu konstatoval, 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 přitom 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.
12. K námitkám týkající se diskriminační povahy loterijní vyhlášky obsaženým ve třetím žalobním bodu žalovaný předně uvedl, že rozdílnou úpravu na místní úrovni, která zohledňuje místní poměry za účelem zabezpečení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a dalších celospolečenských zájmů, nelze považovat za rozpornou s unijním právem, a dále zdůraznil, že je to ministerstvo vnitra, které provádí centralizovaný dozor nad obecně závaznými vyhláškami a které může podat návrh na jejich zrušení k Ústavnímu soudu. 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 narušilo 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).
13. Konstatoval, 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. K takovému postupu mělo hlavní město Praha

pravomoc, kterou aproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).

14. V rámci vyjádření ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný 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 VLT nelze hovořit o legitimním očekávání. Poukázal také na možnost omezení volného pohybu služeb dle čl. 51 a 52 SFEU.
15. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
16. Žalobce v doplnění žaloby ze dne 20. 5. 2016 zopakoval, že provozoval loterie dle loterijních povolení, která byla zrušena před uplynutím stanovené doby v rozporu se zásadou právní jistoty a zásadou ochrany legitimního očekávání a rovněž s judikaturou Soudního dvora Evropské unie i Evropského soudu pro lidská práva. Žalobce v důsledku předčasného zrušení loterijních povolení ztratil možnost provozovat svou podnikatelskou činnost a využívat technologie a technická zařízení, do nichž investoval nejméně 199 609 664 Kč. Zrušením loterijních povolení došlo ke ztrátě práv nabytých v důsledku loterijních povolení, aniž by k tomu zavedl důvod.
17. Dalším podáním datovaným dne 10. 1. 2020 žalobce nově uvedl, že povolení k provozování loterií, které bylo zrušeno žalobou napadeným rozhodnutím, bylo rozhodnutím ministerstva financí ze dne 2. 7. 2014, č. j. MF-34119/2014/34-4, co se týče adresy provozovny změněno, a to z původní adresy Karlická 33 na Karlická 3/3. Žalobce zdůraznil, že nově změněná adresa provozovny je uvedena v příloze k loterijní vyhlášce města Opava č. 10/2013 Sb. Dovodil proto souladnost zrušeného povolení s loterijní vyhláškou.
18. Na ústním jednání byl přítomen toliko žalovaný, jenž setrval na svém procesním postavení a odkázal na argumentaci obsaženou ve vyjádření k žalobě.
19. Soud na ústním jednání přečetl k důkazu loterijní vyhlášku a vyjádření hl. m. Prahy k loterijní vyhlášce s přílohami a taktéž listiny doložené žalobcem k podání ze dne 10. 1. 2020, tj. listiny prokazující jeho tvrzení o změně adresy provozovny před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Další žalobcem navržené důkazy, a to účetní doklady a znalecký posudek, za účelem prokázání výše jím proinvestovaných částek na provoz loterijních her, soud z důvodu nadbytečnosti neprovedl.

III.

Obsah správního spisu

20. Ministerstvo vydalo dne 20. 5. 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 hlavního města Prahy ve věci loterijních povolení.
21. Dne 24. 7. 2015 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo tři loterijní povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že hlavní město Praha vydalo loterijní vyhlášku, která nabyla účinnosti dne 4. 10. 2013 a která v čl. 1 povolila provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) zákona o loteriích a dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze na adresách uvedených v příloze loterijní vyhlášky, přičemž adresy Stanice metra Luka a Karlická 33, Praha 5 nejsou uvedeny v této příloze. Loterijní povolení žalobce vydaná podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích tak byla v rozporu s loterijní vyhláškou, a proto ministerstvo přistoupilo k jejich zrušení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Ministerstvo konstatovalo, že mu nepřísluší posuzovat, zda je postup dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozporu se zákazem retroaktivity, stejně tak do jeho působnosti nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami, a tím ani posouzení údajného diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky.
22. O rozkladu žalobce ze dne 11. 8. 2015 rozhodl ministr dne 14. 1. 2016 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že zčásti vyhověl rozkladu žalobce a zrušil výrok I. a II. rozhodnutí ministerstva ze dne 24. 7. 2015 týkající se loterijních povolení ze dne 15. 2. 2010 a ze dne 6. 10. 2008 a v této části správní řízení zastavil. Ve zbytku rozklad žalobce zamítl a výrok III. rozhodnutí ministerstva ze dne 24. 7. 2015 týkající se loterijního povolení ze dne 16. 6. 2008 potvrdil. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se zcela ztotožnil s posouzením věci ministerstvem.

IV.

Posouzení žaloby

23. 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.“)].
24. Žaloba není důvodná.
25. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
26. 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.
27. Podle § 1 loterijní vyhlášky 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 zákona o loteriích (dále jen „loterie“), mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce.
28. K námitkám uvedeným v prvním žalobním bodu soud nejprve odkazuje na právní větu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32: *„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 videoloterijního 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)].“.

29. Z uvedeného je zřejmé, že důvodem pro postup dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být vydání obecně závazné vyhlášky, která omezuje či zakazuje provoz loterií a jiných podobných her. Řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis*, které je zahájeno vždy, pokud „*nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit*“. Vydání obecně závazné vyhlášky omezující nebo zakazující provozování hazardních her na území obce je právě takovou dodatečně nastalou okolností, pro kterou je třeba původně vydané povolení zrušit. Soud proto nesouhlasí se žalobcem, že vydání loterijní vyhlášky v dané věci nebylo důvodem pro postup dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Naopak pokud hlavní město Praha loterijní vyhláškou zakázalo na svém území provozovat loterie a jiné podobné hry povolené dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích nebo jejich provozování omezilo, nelze v postupu správních orgánů, které přistoupily ke zrušení předmětného loterijního povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat jakékoli pochybení.
30. Soud nesouhlasí ani s námitkou, že v dané věci byl porušen zákaz nepřípustné retroaktivity, a tím principy právní jistoty a legitimního očekávání žalobce. Soud opětovně odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32, ve kterém se Nejvyšší správní soud v bodech [36] a [37] velice podrobně zabýval případnou retroaktivitou obecně závazných vyhlášek ve vztahu k povolením vydaným dle zákona o loteriích. Zdejší soud shrnuje, že loterijní vyhláška nemá účinky pravé retroaktivity, jelikož nikterak neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti, přičemž nepravá retroaktivita, tj. v dané věci ovlivnění dříve vydaných loterijních povolení, je v právu obecně přípustná.
31. Pro úplnost soud k obecné námitce žalobce ohledně nerespektování jeho legitimního očekávání a právní jistoty soud poukazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, 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. nálezy 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*“. Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude regulováno, a nemohla tak být narušena ani jeho právní jistota.
32. Soud nepovažuje za důvodnou 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

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 hlavního města Prahy obstála na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „*nadbytečné neškodí*“ (*superfluum non nocet*) hlubší význam.

33. Ve třetím žalobním bodě 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.
34. Soud z listin doložených žalobcem k jeho podání ze dne 10. 1. 2020 má za prokázané, že povolení k provozování loterií ze dne 19. 6. 2008, č. j. 34/42787/2008, bylo rozhodnutím ministerstva financí ze dne 2. 7. 2014, č. j. MF-34119/2014/34-4, co se týče adresy provozovny změněno, a to z původní adresy Karlická 33 na Karlická 3/3.
35. V dané věci došlo ke zrušení loterijních povolení žalobce pro rozpor s loterijní vyhláškou hl. m. Prahy č. 10/2013 Sb., ve znění účinném od 4. 10. 2013 do 31. 12. 2015. Ministerstvo zrušilo svým rozhodnutím ze dne 24. 7. 2015 loterijní povolení z důvodu, že loterijní vyhláška ke dni vydání rozhodnutí ministerstva dle příloh k loterijní vyhlášce zakazovala provozování loterií a jiných podobných her na celém území městské části Praha 16 s výjimkou míst uvedených v příloze loterijní vyhlášky. Mezi těmito místy na území městské části Praha 16 sice nebyly uvedeny adresy Stanice metra Luka a Karlická 33, Praha 5 (nacházející se na území městské části Praha 16), ale byla zde uvedena adresa Karlická 3/3, což byla adresa, pro které bylo správně vydáno (nové) loterijní povolení žalobce. Loterijní vyhláška však byla přede dnem vydání žalobou napadeného rozhodnutí změněna obecně závaznou vyhláškou č. 10/2015 tak, že na území městské části Praha 16 byl s účinností od 1. 1. 2016 plošně zakázán provoz loterií a jiných podobných her. Je zřejmé, že správní orgány jsou povinny rozhodovat dle aktuálního právního stavu, tedy v dané věci dle loterijní vyhlášky dle stavu textu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tj. ke dni 14. 1. 2016, a soud tudíž posuzoval loterijní vyhlášku ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2015.
36. 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 vandalství 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“.

37. 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 snížena nebo lépe kontrolovatelná. Výběr míst byl přitom díky stanoveným kritériím objektivně ospravedlnitelný (provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních).
38. 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 žádné 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.
39. Loterijní vyhláška, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2015, v preambuli jednoznačně konstatuje, že jejím záměrem je omezit negativní vliv loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházet záporným jevům společnosti spojeným s hraním těchto her, jež ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Dle § 1 a § 2 loterijní vyhlášky lze provozovat vybrané hazardní hry pouze na místech a v časech stanovených v příloze k loterijní vyhlášce. Z přílohy přitom vyplývá, že provozovat tyto vybrané loterie a jiné podobné hry na území městské části Praha 16 od 1. 1. 2016 nelze. 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 hlavní město Praha v loterijní vyhlášce překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když plošně zakázalo provozování loterií na celém území městské části Praha 16.

40. 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.
41. 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 ve spojení s přílohou zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území městské části Prahy 16. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedené městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně. Soud shledává vhodným rovněž poukázat na rozsudek 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 daném případě se konkrétní městská část rozhodla k plošnému zákazu na celém svém území a to bez vztahu ke konkrétnímu provozovateli loterií. Soud přitom pro úplnost konstatuje, že nepovažuje za diskriminační ani loterijní vyhlášku ve znění do 31. 12. 2015, neboť skrze ni hlavní město Praha zásadně omezilo a vytěсниlo provozování videoloterijních terminálů na území městské části Praha 16 jen do prostor, které byly k hazardu určeny. Jestliže žalobce spatřoval diskriminační povahu loterijní vyhlášky v tom, že na území hlavního města Prahy je komukoli umožněno hrát hazardní hry prostřednictvím internetu, soud považuje tuto námitku za zcela nepřipadnou. Je obecně známou skutečností, že problémy v oblasti hazardních her činí především hra na

k tomu určených přístrojích, které se zpravidla nacházejí ve volně veřejně přístupných prostorech (restaurace, bary apod.), nikoli hra po internetu. Ačkoli patologickou závislost mohou vytvářet obě formy hraní, hraní hazardní hry po internetu je organizačně náročnější než hra na zařízení v herně, protože je nutné mít příslušnou techniku (zpravidla osobní počítač nebo jiné obdobné zařízení), zajištěný přístup k internetu, bankovní účet pro pokrývání jednotlivých transakcí a být registrovaným uživatelem příslušného portálu, který hraní hazardní hry nabízí. Hraní hazardních her po internetu je tak hůře dosažitelné, jeho zpřístupnění vyžaduje vyšší míru sofistikovanosti a obvykle k němu nedochází ve veřejně přístupných prostorech. Všechny tyto faktory nevyhnutelně musejí vést k závěru, že bezprostřední ohrožení veřejného pořádku související s internetovým hazardem je značně nižší. Soud dále poukazuje na skutečnost, že účelem práva je regulovat regulovatelné. Přístup k internetu, respektive k určitému obsahu umístěnému na síti, takřkajíc „z domova“ by žádná obec nebyla schopna reálně regulovat a nebyla by s to prosadit zákaz hraní hazardních her prostřednictvím internetu na svém území. Soud v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 – 45, kde tento soud v bodech [26], [27] a [28] odmítl spojitost diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014 se skutečností, že vyhláška nereguluje sázkové hry, jichž se lze účastnit prostřednictvím internetu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že provozování dotčených her prostřednictvím internetu vykazuje zásadní množství specifík, jimiž se odlišuje od her upravených loterijním zákonem, a proto musí být regulováno toliko na úrovni celostátní, tj. zákonem a nikoli vyhláškou. Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu lze plně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, proto soud ani v případě loterijní vyhlášky hl. m. Prahy neshledal ve vztahu k absenci regulace internetu vyhláškou její diskriminační charakter.

42. Soud dává za pravdu žalobci, že ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí pochybilo, když ve výroku III. zrušilo rozhodnutí o povolení k provozování loterií, jelikož rozhodnutím ze dne 2. 7. 2014, č. j. MF-34119/2014/34-4, byla provedena jeho změna, která spočívala v nové adrese provozovny, a to Karlická 3/3. Jelikož adresa Karlická 3/3 v Praze 16 byla obsažena v příloze k loterijní vyhlášce č. 10/2013 Sb., ve znění účinném od 4. 10. 2013 do 31. 12. 2015, bylo v době rozhodování ministerstva předmětné povolení v souladu s textem loterijní vyhlášky a nemělo tak být zrušeno. Uvedené pochybení však nemá vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož žalovaný v dané věci rozhodoval v době, kdy loterijní vyhláška č. 10/2013 Sb., byla změněna obecně závaznou vyhláškou č. 10/2015 Sb., kterou byl stanoven pro celé území Prahy 16 zákaz provozování loterijních her. Tudíž s účinností ode dne 1. 1. 2016 zákaz provozování hazardních her dopadl i na změněné povolení žalobce s adresou Karlická 3/3. Žalovaný tedy žalobou napadeným rozhodnutím rozhodl správně v souladu s loterijní vyhláškou.
43. Soud neshledal důvodnou ani námitku obsaženou ve čtvrtém žalobním bodu, ve kterém žalobce především poukazoval na rozpor právní úpravy hazardních her se závěry Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14 *Berlington Hungary*, s čl. 17 Listiny EU a čl. 56 SFEU. Soud v obecné rovině souhlasí s žalobcem v tom, 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 právníčkou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Žalobce v podané žalobě ani nespecifikoval, jakým konkrétním způsobem by měly být zásady práva Evropské unie porušeny, 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 výherních hracích přístrojů.
46. Jelikož se daná věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, soud se otázkou namítaného nesouladu zákona o loteriích a loterijní vyhlášky s právem Evropské unie nezabýval a konstatuje, že námitky obsažené ve čtvrtém žalobním bodu nepovažuje za důvodné.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

47. 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.
48. 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:

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

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.

Praha 13. ledna 2020

Mgr. Gabriela Bašná v.r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.