



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň 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-28371/2015/34-10/2901-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“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 18. 8. 2015, č.j. MF-28371/2015-34-7, kterým bylo zrušeno šest rozhodnutí, jimiž bylo povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 2 písm. l) a § 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. 12. 2014, č. j. MF-75217/2014/34-4, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému „GAMES SYSTEM“, model: GAMES SYSTÉM, výrobní čísla: AGT11320850, AGT11421345, na adrese Zámecký okruh 413/8, Opava,
 - II. rozhodnutí ze dne 27. 7. 2011, č.j. 34/61297/2011, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému „MULTI LOTTO“, typ: MULTILOTTO, výrobní číslo: ML10810095, na adrese Zámecký okruh 413/8, Opava,
 - III. rozhodnutí ze dne 2. 2. 2010, č. j. 34/96977/2009, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému „MULTI LOTTO“, typ: MULTILOTTO, výrobní číslo: ML10811437, na adrese Zámecký okruh 8, Opava,
 - IV. rozhodnutí ze dne 9. 6. 2009, č. j. 34/40984/2009, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím systému KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110209005195, na adrese Gudrichova 248/71, Opava,
 - V. rozhodnutí ze dne 19. 12. 2008, č. j. 34/103219/2008, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému „MULTI LOTTO“, typ: MULTI LOTTO VLT, výrobní číslo: AML10813963, na adrese Gudrichova 248/71, Opava,
 - VI. rozhodnutí ze dne 1. 11. 2007, č. j. 34/85015/2007, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému „MULTI LOTTO“, typ: MULTI LOTTO VLT, výrobní číslo: ML1078029, ML1078028, na adrese Gudrichova 248/71, Opava (dále jen „loterijní povolení“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. 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 města Opava č. 3/2015, která zakazuje provoz loterií a jiných podobných her, které jsou provozovány ve smyslu § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a § 50 odst. 3 loterijního zákona na části území města Opava (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.

[Zadejte text.]

3. 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, 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.
4. Ve třetím žalobním bodu namítal, že loterijní vyhláška je diskriminační, jelikož zakazuje loterie a jiné podobné hry pouze na části území města Opava 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 města Opava jsou legálně provozovány loterie a jiné podobné hry prostřednictvím sítě internet, na které loterijní vyhláška nedopadá.
5. 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 dovolával 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.
6. 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 v průběhu správních řízení nedochází k posuzování obecně závazných vyhlášek upravujících

provozování hazardních her z hlediska přiměřenosti a ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu.

7. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.
8. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 3. 5. 2016 nesouhlasil s námitkami žalobce.
9. 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 nález 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.
10. 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. Nad to poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, v němž tento soud k obdobné námitce nedodržení notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb. konstatoval, že obecně závazná vyhláška obstojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterijního zákona.
11. 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 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).
12. Konstatoval, že mu nepřísluší přezkoumávat zákonnost loterijní vyhlášky. Takovou pravomoc má ministerstvo vnitra. Přitom žalovanému není známo, že by žalobcem sporovaná loterijní vyhláška města Opava byla shledána ministerstvem vnitra nezákonnou. Město Opava vyjádřilo prostřednictvím loterijní vyhlášky svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. K takovému postupu mělo pravomoc, kterou aproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).

[Zadejte text.]

13. 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.
14. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
15. 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 zavadal důvod.
16. Na ústním jednání byl přítomen toliko žalovaný, jenž setrval na svém procesním postavení a odkázal na argumentaci obsaženou ve vyjádření k žalobě.
17. Soud na ústním jednání k důkazu přečetl jak loterijní vyhlášku, tak vyjádření města Opava ze dne 12. 12. 2019 k loterijní vyhlášce s přílohou. Další žalobcem navržené důkazy za účelem prokázání výše jím proinvestovaných částek na provoz loterijních her, a to účetní doklady a znalecký posudek, soud z důvodu nadbytečnosti neprovedl.

III.

Obsah správního spisu

18. Ministerstvo vydalo dne 12. 6. 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 města Opava ve věci loterijních povolení.
19. Dne 18. 8. 2015 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo šest loterijních povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že město Opava vydalo loterijní vyhlášku, která nabyla účinnosti dne 15. 5. 2015 a která v čl. 2 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 č. 1 loterijní vyhlášky, přičemž adresy uvedené ve výroku rozhodnutí nejsou obsaženy v této příloze. Loterijní povolení žalobce tak byla v rozporu s loterijní vyhláškou, a proto ministerstvo přistoupilo k jejich zrušení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Ministerstvo k námitce žalobce konstatovalo, že řízení ve věci bylo v souladu se zákonem a loterijní vyhláškou zahájeno z moci úřední, tudíž ve věci nebylo zapotřebí přistoupit k prokazování přímé souvislosti mezi provozováním loterií a porušováním veřejného pořádku.
20. O rozkladu žalobce ze dne 2. 9. 2015 rozhodl ministr dne 14. 1. 2016 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil. Z odůvodnění žalobou

napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se zcela ztotožnil s posouzením věci ministerstvem.

IV. Posouzení žaloby

21. 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.“)].
22. Žaloba není důvodná.
23. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
24. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
25. Podle § 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.
26. 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 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)].“*.
27. 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 a § 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.
28. Soud nesouhlasí ani s námitkou, že v dané věci byl porušen zákaz nepřipustné 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.

29. Pro úplnost soud k obecné námitce žalobce ohledně nerespektování jeho legitimního očekávání a právní jistoty 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. 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 spjato 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.
30. 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 [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, tedy i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška města Opava 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.
31. 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.
32. Zdejší soud si za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od města Opava vyjádření, v němž město poukázalo na své předchozí stanovisko ze dne 4. 11. 2015, ze kterého vyplynulo, že město při výběru konkrétních míst, která jsou obsažena v příloze č. 1 loterijní vyhlášky, a na kterých lze provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, vycházelo z dosavadního faktického stavu, tj. z určení míst, na kterých již v době vydání vyhlášky herny a kasina fungovaly. Zároveň město již do přílohy nezařadilo nové adresy, na nichž byly výherní hrací přístroje provozovány v restauracích a pohostinských zařízeních. K regulaci hazardu město přistoupilo z důvodu jeho značného omezení v okolních městech, čímž došlo k nežádoucímu nárůstu provozu hazardních her v Opavě. Město přitom přihlédlo ke struktuře heren

v oblastech jako centrum, obytné zóny, kde by další rozšíření provozu heren či kasin mělo vliv na kvalitu života občanů. Rovněž tak vzalo v potaz i veřejnou anketu v rámci projektu zdravé město, v níž občané za patologické jevy ve městě jednoznačně označili jevy spojené s hazardem. Taktéž město poukázalo na aktivity města, které předcházely přijetí loterijní vyhlášky, a to na Komunitní plán zdraví a kvality života 2012 – 2013 a Vyhodnocení plnění problémových oblastí nadefinovaných na Fóru 2012, a v průběhu roku 2013 orgány města projednávaly možnosti regulace hazardu. Výstupem uvedených aktivit města bylo vytěsnění hazardních her do profesionálních prostředí heren a kasin z prostředí pohostinských zařízení tak, aby nevznikaly nové provozovny. Město závěrem zdůraznilo, že přijetí loterijní vyhlášky není výrazem libovůle ani nepřipustné diskriminace provozovatelů, naopak je racionálně odůvodněno tím, že provoz hazardu je povolen jen na místech k tomu určených na základě dobré zkušenosti města s konkrétními adresami, kde již v minulosti provozování hazardu probíhalo institucionalizovanou formou heren a kasin.

33. Soud konstatuje, že loterijní vyhláška v článku 2 jednoznačně stanoví možnost 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 adresách uvedených ve zrušených povoleních žalobce nelze. Přitom právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Město Opava 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 vybraných hazardních her na území s výjimkou taxativně stanovených a konkrétně vymezených míst, tj. kasin a heren.
34. 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 ze stanoviska města Opava ze dne 4. 11. 2015, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterijní vyhlášky je všeobecná ochrana občanů města 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.
35. 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 sice zakazuje provoz hracích přístrojů na území města Opava s výjimkou některých adres, soud však konstatuje, že je z výše uvedeného stanoviska města a z určení konkrétních míst k provozování videoloterijních terminálů zřejmé, že město tímto způsobem omezilo a vytěsnilo provozování videoloterijních terminálů toliko do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny, tj. výhradně do kasin a heren. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území města ve vztahu ke všem subjektům stejně. Jestliže žalobce spatřoval

diskriminační povahu loterijní vyhlášky v tom, že na území města 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, takřikajíc „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 poukazuje 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 města Opava neshledal ve vztahu k absenci regulace internetu vyhláškou její diskriminační charakter.

36. Soud nemá za 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.
37. 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.
38. 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. Žalobce v podané žalobě ani nespecifikoval, jakým konkrétním způsobem by měly být zásady práva Evropské unie porušeny, přičemž existence jakéhokoliv 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.

39. 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

40. 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.
41. 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 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.

[Zadejte text.]

Praha 13. ledna 2020

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu