



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

multigate a.s., IČ: 25912186,
se sídlem Riegrova 373/6, Olomouc,

proti

žalovanému

Ministerstvo financí,
se sídlem Letenská 15, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2015, č. j. MF-2496/2015/34-11/2901-RK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalovaný zahájí se žalobcem řízení ve věci zrušení rozhodnutí týkajících se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“) neboť shledal, že provozování loterií je ze strany žalobce v rozporu s obecně závaznou vyhláškou vydanou Statutárním městem Jihlava č. 4/2011 O zákazu provozování loterií a jiných podobných her (dále též jen jako „vyhláška č. 4/2011“ nebo „obecně závazná vyhláška“). Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva financí, jímž byla vydána povolení k provozování loterií zrušena rozklad, o němž ministr financí zamítavě rozhodl napadeným rozhodnutím

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Podanou žalobou žalobce požaduje zrušení přezkoumávaného rozhodnutí s tím, že bylo vydáno v rozporu se zásadou retroaktivity právních předpisů, v rozporu se zásadou legitimního očekávání, zákon, tak jak byl aplikován je v rozporu s evropskou legislativou a v řízení došlo k porušení základních zásad správního řízení, a to zejména zásady legality ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád.
3. V první žalobní námitce žalobce namítl nesprávnou aplikaci § 43 odst. 1 loterního zákona. Žalobce trval na tom, že vydaná povolení nebylo možno zrušit v souvislosti s přijetím obecně závazné vyhlášky, neboť ta nemá povahu okolnosti, která nastala nebo dodatečně vyšla najevo, a která neumožňuje provozování loterií povolit, jak to § 43 odst. 1 loterního zákona předvídá.
4. Žalovaný svým rozhodnutím založil nepřípustnou zpětnou účinnost nálezů Ústavního soudu (druhá žalobní námitka), rozhodnutí žalobce označil za protiústavní a v rozporu s principem legitimního očekávání, dobré víry a ochrany nabytých práv.
5. Princip právní jistoty je rovněž součástí evropského práva a jeho ochrana vyplývá z judikatury Soudního dvora Evropské unie. Žalobce odkázal na rozhodnutí tohoto soudu zejména na rozhodnutí č. C-81/10 ve věci France Telecom a.s. v. Evropská komise a rovněž na rozhodnutí č. C-72/10, C-77/10 ve věci Costa a Cifone, s tím, že zachování zásady právní jistoty je judikaturou Soudního dvora Evropské unie výslovně požadováno rovněž pro právní úpravu v odvětví hazardních her, stejně jako pro podmínky a podrobnosti řízení, které musí splňovat veřejné orgány v rámci řízení, v níž jsou poskytovatelům hazardních her udělovány licence.
6. Žalobce, konstatoval, že princip legitimního očekávání je chráněn rovněž i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a poukázal na rozsudky tohoto soudu ve věci stížnosti číslo 31443/96 Broniowski proti Polsku, ve věci Centra Europa 7 a Di Stefano proti Itálii a ve věci Valko a další proti Bulharsku.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. Jak žalobce uvedl, požadavek na ochranu legitimního očekávání je obecným principem práva Evropské unie a žalobci vzniklo po vydání povolení k provozování loterií legitimní očekávání požívající ústavněprávní ochranu. Do žalobcova legitimního očekávání však zasáhl stát neoprávněně již okamžikem nabytí účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. v jehož přechodném ustanovení byla zakotvena regulační pravomoc obcí ve vztahu k regulaci loterií, nicméně přechodné ustanovení provozovatelům loterií poskytovalo ochrannou dobu do 31. 12. 2014, avšak ani tato ochranná doba nebyla ze strany státu dodržena, neboť Ústavní soud nálezem ze dne 2. 4. 2013 PL ÚS 6/13 přechodné ustanovení zrušil a umožnil tak okamžitý dopad regulačních obecně závazných vyhlášek obcí na předmětná povolení.
8. V podané žalobě žalobce dále rozsáhle polemizuje s nálezy Ústavního soudu sp. zn. PL ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 a PL ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011. Konstatoval, že oprávnění regulovat vedle výherních hracích přístrojů také jiné loterie a podobné hry nebylo známo ani samotným obcím, které tzv. širší definici podle § 2 písm. e) loterijního zákona neuplatňovaly při regulaci provozu loterií a jiných podobných her ani při výběru místních poplatků z provozu loterií a jiných podobných her, když za předmět místních poplatků považovaly vždy jen výherní hrací přístroje ve smyslu užší definice. Ústavní soud zavedený výklad loterního zákona i dlouhodobou správní praxi umožňující obcím regulovat pouze výherní hrací přístroje odmítl a uvedené široké regulační oprávnění obcí nalezl za použití doktríny o originární povaze normotvorby obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek, systematického a logického výkladu, na jehož základě přijal závěr, že nic nebrání tomu, aby výherní terminály byly podřízeny pod definici výherních hracích přístrojů a výkladu § 43 odst. 1 loterního zákona coby procesního nástroje žalovaného k okamžitému zrušení vydaných povolení.
9. Žalobce navrhl, aby v projednávané věci Městský soud v Praze závěry vyplývající z nálezů Ústavního soudu nerefletoval, rozhodl v rozporu s ústavněprávními výklady vyplývajícími z těchto nálezů s tím, že Ústavní soud by měl tento výklad znovu zvážit.
10. Ve třetí žalobní námitce žalobce namítl nedostatek zohlednění principu proporcionality. Jak uvedl, otázka opodstatněnosti zásahu do práv žalobce na ochranu jeho vlastnického práva a práva podnikat a otázka nejvyšší míry přípustnosti tohoto zásahu, respektive možnosti minimalizace tohoto zásahu, nebyly ze strany žalovaného v rozhodnutí o zrušení, ani ze strany ministra financí v napadeném rozhodnutí vůbec hodnoceny. Tato rozhodnutí byla vydána bez ohledu na jiné ústavně vymezené principy, než je právo obcí na samosprávu. Žalovaný, jakož i ministr financí jednali v rozporu se zásadou proporcionality, což je mimo jiné v přímém rozporu se závěry, k nimž dospívá Ústavní soud v nálezu sp. zn. PL ÚS 6/13.
11. V pořadí čtvrté a poslední žalobní námitce žalobcem argumentoval nedodržením procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. s tím, že v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a rady číslo 98/36/ES nebyl dodržen notifikační proces, ačkoliv se jedná o právní předpis technické povahy. Notifikační proces v souladu s judikaturou Evropského soudního dvora měl být dodržen. V souvislosti s tím žalobce vyslovil názor, že zákon č. 300/2011 Sb., je tak nepoužitelný a ve vztahu k žalobci nevynutitelný.
12. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Žalovaný odmítl názor žalobce o nesprávné aplikaci § 43 odst. 1 loterního zákona, stejně tak nesouhlasil s argumentací nedodržení notifikačního procesu. Připomněl, že vládou schválený návrh novely loterního zákona týkající se rozšíření regulačních pravomocí obcí byl Evropské

komisi předložen a Evropská komise ani jiný členský stát neměli k návrhu připomínek a notificační proces byl tak uzavřen. Pokud se žalobce domnívá, že k porušení směrnice došlo může se dovolávat ochrany u národního soudu, nicméně žalovaný trval na tom, že ke zrušení vydaných povolení by došlo i v případě, kdyby zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat, neboť již před jeho přijetím byla dána pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Tento pojem byl interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. PL ÚS 29/10 a následných rozhodnutí nejvyšších soudů tím způsobem, že pojem výherní hrací přístroje zahrnuje i interaktivní videoloterijní terminály a jiná technická zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) loterního zákona. V tomto smyslu žalovaný odkázal též na rozsudky Nejvyššího správního soudu.

13. Žalovaný dále uvedl, že jsou to zejména obce, které nejtěživěji pociťují celospolečenské riziko spojené s provozováním loterií a jiných podobných. Je proto namístě, aby místní orgány regulovaly cestou obecně závazných vyhlášek provozování loterií na svém území. Ke kontrole těchto obecně závazných vyhlášek je povoláno ministerstvo vnitra, které je oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení takové vyhlášky.
14. Žalovaný nesouhlasil s argumentací žalobce, pokud jde o porušení principů dobré víry ve správní rozhodnutí a ochranu práv z nich nabytých. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž jsou tyto právní pojmy vysvětleny a je zde zdůvodněno, z jakého důvodu došlo ke zrušení vydaných povolení. Pokud jde o namítané porušení principu proporcionality, žalovaný uvedl, že pokud by nepřistoupil ke zrušení vydaných povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. Princip proporcionality byl v projednávané věci aplikován právě ve vztahu práva obcí na samosprávu na straně jedné a práva podnikat na straně druhé, přičemž právo podnikat je zde oslabeno s ohledem na § 43 odst. 1 loterního zákona. Provozovatelé loterií si museli být vědomi tohoto ustanovení a skutečnosti, že mohou být kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz technických herních zařízení, tohoto povolení zbaveni.
15. V souvislosti se zásadou ochrany legitimního očekávání žalovaný odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, zejména na rozsudek ve věci Plantanol č. C-201/8, podle kterého hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů a toto opatření je později přijato.

III.

Posouzení žaloby

16. Z obsahu správního spisu se podává, že žalovaný oznámením ze dne 15. 1. 2015, č. j. MF-2496/2015/34-2, zahájil se žalobcem řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 loterního zákona, neboť dospěl k závěru, že vydaná povolení jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 4/2011 Statutárního města Jihlava.
17. Rozhodnutím ze dne 27. 5. 2015, č. j. MF-2496/2015/34-8,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 12. 1. 2009, č. j. 34/106194/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 719773, 719774, I701505, na adrese Jihlava 107 - Pávov,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 12. 1. 2009, č. j. 34/106195/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT, výrobní číslo: 9111108008896, 9111108008897, 9111108008898, 9111108008899, 9111108008900, na adrese Jihlava, Jihlava 107 - Pávov,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 25. 11. 2008, č. j. 34/95127/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému Elektromechanická ruleta, model: ARW 8TS Combi, výrobní číslo: 060800372, na adrese Pávov 107, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 10. 11. 2008, č. j. 34/85655/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 717180, 717181, I700177, I700178, na adrese Jihlava 107 – Pávov, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008, č. j. 34/85679/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTI LOTTO, výrobní číslo: ML0395, ML0678, ML0679, ML0680, ML0681, ML1373, ML1374, ML1375, ML1376, ML1377, MLA0316, MLA0317, MLA0318, MLA0319, MLA0320, MLA0321, MLA0322, MLA0323, MLA0324, MLA0325, na adrese Jihlava 107 – Pávov, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 24. 4. 2009, č. j. 34/36164/2009, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 717168, 717169, I 700165, I 700166, na adrese Benešova 1314, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008, č. j. 34/85679/1/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTI LOTTO, výrobní číslo: ML0044, ML0045, ML0046, ML0359, ML0926, ML0927, ML0928, ML0929, ML0930, ML0931, ML0932, ML0933, ML0934, ML0935, MLA0223, MLA0224, MLA0225, MLA0226, MLA0227, na adrese Benešova 1314, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 4. 8. 2008, č. j. 34/64614/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110708004683, 9110708004690, 9110708004691, na adrese Benešova 1314, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 7. 10. 2011, č. j. 34/73372/2011, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM SYNOT IVT, výrobní číslo: 727817, na adrese Březinova čp. 4248/62, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 7. 10. 2011, č. j. 34/73374/2011, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona

prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTILOTTO, výrobní číslo: MLA0515, MLA0516, MLA0567, na adrese Březinova čp. 4248/62, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 4. 10. 2011, č. j. 34/73373/2011, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110411000219, 9111108008880, 9111108008885, na adrese Březinova čp. 4248/62, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 12. 9. 2011, č. j. 34/53239/2011, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTILOTTO, výrobní číslo: ML1701, ML1702, MLA0388, na adrese Březinova 62/4248, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 30. 6. 2011, č. j. 34/53234/2011, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM SYNOT IVT, výrobní číslo: 3ON303641, I705985, na adrese Březinova 62/4248, Jihlava,

bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008, č. j. 34/85679/1/2008, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTI LOTTO, výrobní číslo ML0297, ML0298, MLA 0302, na adrese Komenského 3, Jihlava.

18. Žalovaný podal proti rozhodnutí rozklad. Napadeným rozhodnutím ministr financí podaný rozklad zamítl.
19. Městský soud v Praze ověřil, že obecně závazná vyhláška Statutárního města Jihlava č. 4/2011 zakotvila zákaz provozování loterií a jiných podobných her na celém území města.
20. Městský soud v Praze (dále též jen jako „městský soud“ nebo jen „soud“) přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených žalobních námitek a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
21. Městský soud v Praze předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, který pod body 12 až 22 podrobně vylíčil vývoj právní úpravy a judikatury vztahující se k regulaci loterií. Zdejší soud ve stručnosti připomíná, že přibližně v roce 2005 se v České republice začaly objevovat nové typy přístrojů pro provozování sázkových her a mezi nimi centrální loterní systémy. Z pohledu hráče se jednotlivý interaktivní videoloterijní terminál chová podobně jako klasický výherní hrací přístroj, avšak jedná se o centrálně řízené interaktivní videoloterijní terminály, které jsou programově podřízeny tzv. centrální řídicí jednotce, bez níž nemohou fungovat. Loterní zákon obsahoval v § 2 písm. e) poměrně širokou definici výherního hracího přístroje, který charakterizoval jako „elektronicky nebo elektronickomechanicky řízený výherní hrací přístroj nebo podobné zařízení“. Avšak v § 17 odst. 1 zákona byla uvedena užší definice téhož pojmu, která zněla: „Výherním hracím přístrojem se rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj.“
22. Provozování výherních hracích přístrojů ve smyslu § 17 odst. 1 loterního zákona povolovaly na svém správním území podle § 18 odst. 1 písm. a) loterního zákona jednotlivé obecní úřady, zatímco provozování jiných sázkových her (v loterním zákoně výslovně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

neuvedených) povoloval podle „zbytkové klauzule“ obsažené v § 50 odst. 3 loterního zákona žalovaný. Žalovaný se přiklonil k výkladu, že centrální loterní systémy patří mezi „hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny“, a že tedy jejich provoz má povolovat podle § 50 odst. 3 loterního zákona právě žalovaný.

23. Problém nastal v tom, že žalovaný odmítal aplikovat tu část § 50 odst. 3 loterního zákona, která jej zavazovala, aby při podrobném stanovení podmínek provozování neupravených her použil přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona. V části druhé loterního zákona (konkrétně v § 17) byly upraveny podmínky pro provozování výherních hracích automatů, které mimo jiné vymezovala místa, kde není možno jejich provoz povolit (přičemž obec mohla tato místa do určité míry rozšířit obecně závaznou vyhláškou). Žalovaný však nepřihlédl k podobnosti interaktivních videoloterijních terminálů s výherními hracími přístroji a uvedená ustanovení neaplikoval.
24. Žalovaný také neaplikoval obecně závazné vyhlášky obcí regulující provoz výherních hracích přístrojů na jejich území, vydávané na základě § 50 odst. 4 loterního zákona, které se měly vztahovat i na interaktivní videoloterijní terminály, neboť ty jsou výherním hracím přístrojem v širším smyslu podle § 2 písm. e) loterního zákona. Žalovaný navíc tyto své postupy petrifikoval i tím, že neaplikoval § 18 odst. 3 loterního zákona, podle něhož se povolení vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku. Místo toho povoloval provoz centrálních loterních systémů i jednotlivých interaktivních videoloterijních terminálů nejprve na 10 let, od 1. 1. 2010 pak na 3 roky. Důsledky státní politiky žalovaného na úseku loterií a jiných sázkových her pocítily negativně obce, které na svém území obecně závaznými vyhláškami omezily hazard provozovaný prostřednictvím výherních hracích přístrojů a žalovaný na jejich území povolil provoz interaktivních videoloterijních terminálů s odůvodněním, že se na ně regulace obsažená v obecně závazné vyhlášce nevztahuje.
25. Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (týkající se obecně závazné vyhlášky obce Chrastava) konstatoval, že žalovaný svými postupy zasáhl do práva obcí na samosprávu. Následoval náleze týkající se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázní, kde Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že právo obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) obecního 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, č. 293/2011 Sb.). V obou citovaných nálezech Ústavní soud konstatoval, že pro odstranění vzniklé kolize mezi dříve vydaným povolením k provozování tzv. „jiného herního zařízení“ na určitém místě a obecně závaznou vyhláškou obce, která v daném místě provoz takového zařízení vylučuje, má žalovaný využít § 43 odst. 1 loterního zákona. V následujícím nálezu, týkajícím se obecně závazné vyhlášky statutárního města Kladna, k tomu Ústavní soud dodal, že pokud žalovaný v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení (podle § 43 odst. 1 loterního zákona), poruší tím ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu (náleze ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, č. 328/2011 Sb.).
26. Zákon č. 300/2011 Sb., tedy novela loterního zákona (s okamžitou účinností, tj. od 14. 10. 2011) na jednu stranu přiznala výslovně obcím právo regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území, přechodným ustanovením však odložila uplatnění takových vyhlášek na již povolená zařízení do 31. 12. 2014.

27. Ústavní soud na základě ústavní stížnosti města Klatovy zrušil přechodné ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Ústavní soud shledal takovouto úpravu neústavní, neboť konstatoval – v duchu svých předchozích výše citovaných nálezů – že právo obcí usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů nebylo založeno až novelou loterního zákona, nýbrž je „součástí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Napadená právní úprava selhala již v prvním kroku testu proporcionality; Ústavní soud totiž neshledal ani deklarovaný cíl právní regulace legitimním, neboť „za legitimní cíl nelze považovat ministerstvem zmíněnou údajnou snahu o řešení intertemporálních problémů souvisejících s vyvážením protichůdných ústavně chráněných zájmů. Tvzení o existenci intertemporálního 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.“ V návaznosti na to pak Ústavní soud ve svých následných nálezech začal ukládat žalovanému povinnost zahájit přezkumná řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona ve vztahu k povolením vydaným dle § 50 odst. 3 téhož zákona, pokud jde o umístění jiných technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům nebo jejich koncových zařízení na území těch obcí, které se na Ústavní soud obrátily (Klatovy – nález ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, N 75/69 Sb. NU 281, č. 75/2013 Sb. ÚS; Židlochovice – nález ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, N 110/69 SbNU 761, č. 110/2013 Sb. ÚS; Frýdlant nad Ostravicí – nález ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12, N 120/70 SbNU 85, č. 120/2013 Sb. ÚS). Ve všech citovaných případech se jednalo o přezkum povolení vydaných předtím, než odpovídající obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti.
28. Žalobcem uplatněné žalobní námitky nejsou důvodné. Se zcela totožnými námitkami se městský soud již opakovaně zabýval a neshledal je důvodnými (viz např. rozsudky Městského soudu v Praze v řízeních např. pod sp. zn. 9 Af 53/2015; 9Af 40/2014, 3Af 32/2014, 3Af 60/2015 nebo sp. zn. 5Af 4/2015).
29. Žalobce v prvé řadě brojí proti postupu žalovaného spočívajícího v aplikaci § 43 odst. 1 loterního zákona s tím, že c) zrušení vydaných rozhodnutí postupem podle § 43 odst. 1 je porušením ústavních principů, d) nezohledňuje dobrou víru žalobce a jeho legitimní očekávání Podle § 43 odst. 1 loterního zákona ve znění účinném k 29. 5. 2013, *orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.*
30. Podle § 50 odst. 4 loterního zákona ve znění novely provedené zákonem č. 300/2001 Sb., *obce mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanovit zákaz sázkových her na celém území obce.* Podle přechodného ustanovení zákona se toto zákonné zmocnění nevztahuje do 31. 12. 2014 na sázkové hry provozované na základě rozhodnutí o povolení vydaných ministerstvem podle § 2 písm. i), j) a § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012.
31. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., zrušil.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

32. Podle § 50 odst. 3 věta první loterního zákona, *Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona.*
33. Podle § 50 odst. 4 tohoto zákona, *obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.*
34. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 24. 2. 2015, čj. 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)].“
35. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 43 loterního zákona umožňuje žalovanému revidovat předchozí povolení k provozování sázkových her, včetně jejich rušení v časově neomezeném horizontu, v příčinné souvislosti se změnou okolností, kterou bylo v projednávané věci přijetí obecně závazné vyhlášky.
36. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12, Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný je povinen zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Nutným následkem takové kolize je zrušení dříve vydaných povolení.
37. V souladu se závěry, k nimž v citovaném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud, Městský soud v Praze neshledal důvodnými další žalobní námitky, spočívající v porušení žalobcova vlastnického práva a ochrany legitimního očekávání. Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud: „v individuálním stěžovatelském případě není žádný důvod se od tohoto hodnocení odchýlovat. Stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.“
38. Městský soud v Praze konstatuje, že Statutární město Jihlava bylo oprávněno vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 e), l), n) loterního zákona. Toto oprávnění vyplývá z čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, která zaručují samosprávu obcím jako územním samosprávným celkům, přičemž jim

zároveň svěřují pravomoc regulovat otázky spadající do jejich samostatné působnosti prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek.

39. Co se týče polemiky žalobce s nálezy Ústavního soudu a návrhu, aby městský soud tyto nálezy nerespektoval, je třeba v prvé řadě odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, kdy s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu nově a nepředvídatelně a v rozporu již s konstantní judikaturou odchýlit.
40. Městský soud v Praze dále konstatuje, že podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), *soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.*
41. Podle citovaného zákonného ustanovení náleží soudu pravomoc přezkoumat rozhodnutí žalovaného, nikoli přezkoumávat nálezy Ústavního soudu. Jak vyplývá z čl. 89 odst. 1 a odst. 2 Ústavy, jsou rozhodnutí Ústavního soudu vykonatelná, jakmile byla vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Navazující zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu konstatuje, že proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2), resp. že odvolání není přípustné (§ 43 odst. 3). Jak je ostatně uvedeno v nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. II. ÚS 179/13: *„rozhodnutí Ústavního soudu na vnitrostátní úrovni nemohou podléhat přezkumu jiným orgánem veřejné moci, a to ani Ministerstvem financí ani případně obecným soudem. Jak uvedeno, dle zákona o Ústavním soudu nemůže vydané rozhodnutí Ústavního soudu přezkoumávat dokonce ani samotný Ústavní soud; jeho rozhodnutí jsou na vnitrostátní úrovni konečná a mohou být zpochybněna toliko v řízení před Evropským soudem pro lidská práva, ovšem bez možnosti přímé kasace ze strany tohoto mezinárodního soudu“.*
42. Žalobce těžiště použité žalobní argumentace opírá o polemiku s nálezy Ústavního soudu Městskému soudu v Praze, však nepřisluší se vznesenými námitkami zabývat, neboť rozhodnutí Ústavního soudu nepodléhá jeho přezkumu. Nad rámec řečeného Městský soud v Praze konstatuje, že Ústavní soud v Nálezu Klatovy v bodech 29 až 33 vyjádřil, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srov. i dle Nálezu Chrastava). Žalobcova zrušená loterijní povolení pro území Statutárního města Jihlava byla vydána v letech 2008 a 2009, což bylo ještě před zmíněnou novelou loterijního zákona a v době, kdy obce disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto nejen mohl, ale především měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí Zastupitelstva statutárního města Jihlava, jež mohlo provozování určité loterie na území tohoto města kdykoli podřídit regulaci.
43. Česká právní úprava je v tomto ohledu předem provozovatelům loterií a jiných podobných her známa a je předvídatelná. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčené statutární město regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., pak přechodné ustanovení v čl. II odst. 4 tohoto zákona

nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve zmíněném loterijním Nálezu Klatovy. Jelikož žalobci žádné tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, pak nemohlo být porušeno právo garantované čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, natož aby byl porušen princip právního státu, který je součástí jak ústavního zřízení České republiky, tak práva Evropské unie (v otázce aplikace unijního práva v nyní posuzovaném případě srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170).

44. Třetí žalobní námitka cílí na princip proporcionality. K námitce porušení tohoto principu lze v obecné rovině ve shodě se závěrem nejvyššího správního soudu (bod 45 odůvodnění rozsudku č. j. 1 As 297/2015-77) uvést, že *nad stěžovatelským právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu, že žalobce podniká v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí a že postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Z těchto důvodů se nemůže jednat o postup, kterým by se neproporcionálně zasahovalo do práv žalobce.*
45. Pokud jde o ochranu dobré víry a princip proporcionality lze ještě dodat, že není úkolem žalovaného poměřovat, jak velká újma vznikne zkrácením doby platnosti povolení žalobci ve vztahu k případné újmě na straně obce. Test proporcionality v oblasti regulace hazardu byl proveden již nálezy Ústavního soudu, z nichž jednoznačně plyne, že za existence vyhlášky, která zakazuje provozování hazardu na území obce, není úkolem ministerstva zkoumat, jak velký zásah bude mít zrušení dříve vydaného povolení do práv provozovatelů hazardu. Žalovaný neporušil žádné ústavně zaručené principy a regulace tzv. hazardu dopadá rovněž na všechny subjekty podnikající v této oblasti, a proto není vůči žádné osobě ani vůči žalobci diskriminační. Rovněž čtvrtý žalobní bod považuje městský soud za nedůvodný.
46. Čtvrtá žalobní námitka směřující k nedodržení notificačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., rovněž není důvodná. Notifikaci podléhají tzv. technické předpisy s tím, že v evropském kontextu definičním znakem technického předpisu je jeho platnost v celém členském státě nebo alespoň v jeho větší části (čl. 1 odst. 11 směrnice 98/34) a že ze seznamu úřadů vázaných povinností oznamovat návrhy technických předpisů vedeného Evropskou Komisí přitom plyne, že v případě České republiky jsou vedle centrálních úřadů k notifikaci povinny i kraje, včetně hlavního města Prahy (bod 39 odůvodnění rozsudku č. j. 1 As 297/2015-77). Podle závěrů Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) jsou technickými předpisy ve smyslu čl. 1 bodu 11 směrnice 98/34 taková opatření, která zakazují používání všech elektrických, elektromechanických a elektronických her ve všech veřejných nebo soukromých místech s výjimkou kasin (rozsudek Komise v. Řecko, C-65/05, ECLI:EU:C:2006:673, bod 61).
47. Podle judikatury SDEU je dále možné, že předpisy týkající se hazardních her mohou představovat technický předpis ve smyslu směrnice, ale pouze v případě, že takový předpis stanoví podmínky, které mohou významně ovlivnit povahu dotčeného výrobku nebo jeho uvádění na trh (rozsudek SDEU ve věci Fortuna, C-213/11, ECLI:EU:C:2012:495, bod 40).

48. Otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 a navazující judikatuře (např. v rozsudku ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017-39, nebo nejnověji v rozsudku ze dne 22. 5. 2019, č. j. 9As 323/2017-61). Nejvyšší správní soud konstatoval, 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, neboť i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by vyhláška č. obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení.
49. V rozsudku ze dne 23. 8. 2019, č. j. 3Af 47/2015-137, Městský soud v Praze konstatuje, že: „*Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a loterijním zákoně nemá ve smyslu zásady, že nadbytečné neškodí (superfluum non nocet) hlubší význam. Námitka (nedodržení notifikačního procesu pozn. soudu) proto není důvodná.*“

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. Městský soud v Praze neshledal důvodnou žádnou ze vznesených žalobních námitek a žalobu proto v souladu s § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
51. O nákladech řízení rozhodl městský soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti a soud proto jejich náhradu nepřiznal žádnému z účastníků.

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.

Praha 20. února 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.