



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

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

proti

žalovanému

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

za účasti osoby zúčastněné
na řízení

Statutární město Brno
se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 16. 10. 2015, č.j. MF-76177/2014/3401-12/2901-RK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce podal k Městskému soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí uvedenému v záhlaví tohoto rozsudku, jímž ministr financí (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 20. 2. 2015, č.j. MF-76177/2014/3401-7, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva ze dne 27. 8. 2014, č.j. MF-53647/2014/34-6, týkající se žalobcova povolení k provozování sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“) v objektu kasina na adrese Pálavské náměstí 4246/5, Brno (dále jen „loterijní povolení“).

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobce

2. Žalobce v prvním žalobním bodu podané žaloby namítal, že žalovaný neměl k obecně závazné vyhlášce statutárního města Brno č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále jen „loterijní vyhláška“) přihlížet, jelikož při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Žalobce považoval zákon č. 300/2011 Sb. za normu technického charakteru. Přičemž dle něj musí být notifikačnímu procesu podroben zákon jako celek, nikoli jeho jednotlivá ustanovení. Proto odmítl argumentaci správních orgánů, že výrazné rozšíření se netýkalo regulačního oprávnění obcí, a trval na tom, že nebyla dodržena povinnost zakotvená v čl. 8 směrnice č. 98/34/ES. Žalobce byl toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto předpisu. Správní orgány tak musí aplikovat přednostně směrnici č. 98/34/ES a naopak nesmí aplikovat ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., včetně § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
3. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal porušení základních lidských práv a svobod. Poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko a také na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, dle kterých jestliže stát ruší povolení umožňující výkon podnikatelské činnosti, musí podnikatelům stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, které jim umožní se přizpůsobit, nebo alespoň zajistit systém přiměřené náhrady. V této souvislosti poukázal na požadavek ochrany investic. Zákonodárce ani správní orgány nepostupovaly v souladu s těmito pravidly, zasáhly tak do principu právní jistoty, legitimního očekávání žalobce a rovněž do jeho práva na vlastnictví dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) a dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
4. Ve třetím žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný pochybil, jestliže se neobrátil dle § 57 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) s předběžnou otázkou týkající se zákonnosti loterijní vyhlášky na ministerstvo vnitra, které je oprávněno zákonnost loterijní vyhlášky posoudit. Jelikož žalovaný nevyužil popsany postup, aplikoval nezákonný a neústavní právní předpis.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

5. Dále žalobce ve čtvrtém žalobním bodu namítal, že loterijní vyhláškou byl zakázán provoz hazardu na celém území statutárního města Brna, aniž by byla vypracována jakákoliv studie ohledně potřebnosti takového plošného zákazu. Poukázal na to, že ochrana před případným nebezpečím plynoucím z loterií by měla být poskytována toliko těm, kteří nejsou schopni dostatečně posoudit následky svého jednání, případně nejsou schopni je ovládnout. Plošný zákaz loterií představuje zásah ze strany státu nebo obcí do svobody podnikání provozovatelů loterií a rovněž do osobní svobody klientů provozovatelů loterií. V této souvislosti poukázal na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 1. 9. 2014, v němž ÚOHS zdůraznil nutnost zvážit princip proporcionality při úpravě provozování loterií na území obce. Tento princip statutární město Brno ignorovalo a zcela opomenulo oprávněné zájmy dotčených osob.
6. Závěrem žalobce navrhl položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, jelikož v daném případě dochází k potenciálnímu porušení primárního unijního práva, když omezení loterií může být v jistých případech omezením volného pohybu služeb dle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), a to právě při neexistenci přechodného období. Odmítl, že by přechodné období mohlo být dáno délkou správního řízení. Jelikož nebylo přechodné období jasně stanoveno, došlo k porušení citovaného ustanovení. Doplnil, že relevantní odpovědi k výkladu tohoto ustanovení jsou již obsaženy v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14. S odkazem na čl. 34 SFEU dodal, že zákaz právní úpravy loterií by mohl být porušením množstevního omezení pohybu zboží v rámci Evropské unie. Navrhl tak položit předběžnou otázku, zda česká vnitrostátní právní úprava představuje vnitřní omezení pohybu zboží – herních zařízení.
7. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí ministra i rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
8. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 13. 1. 2015 nesouhlasil s námitkami žalobce a konstatoval, že ke zrušení loterijního povolení přistoupilo ministerstvo, neboť předmětné povolení bylo v rozporu s loterijní vyhláškou, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
9. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu dle směrnice č. 98/34/ES. V rámci pozměňovacích návrhů poté došlo k jeho rozšíření, avšak bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci nedošlo k uplatnění připomínek k § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný poukázal na to, že zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci; ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Pouze ustanovení čistě technické povahy notifikační proceduře podléhá dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Unilever, C-443/98. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích přitom technickou povahu nemá. Vzhledem k tomu, že obce měly pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., považoval námitky žalobce za nedůvodné.
10. Žalovaný ke druhému žalobnímu bodu poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-98/14, a které proto nelze mechanicky aplikovat na danou věc. Ministerstvo totiž přistupuje ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her na základě obecně závazných vyhlášek po vyhodnocení jejich obsahu a účelu, nikoli okamžitě. S odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie uvedl, že provozovatelé hazardních her nemohou spoléhat

na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardních her známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loterijní povolení zrušena. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zdůraznil, že u provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o legitimním očekávání. Dále zdůraznil bod 35 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony v. Maďarsko, na který poukazoval žalobce v podané žalobě a dle kterého ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení hazardních her.

11. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný vysvětlil, že mu nepřísluší přezkoumávat zákonnost loterijní vyhlášky. Takovou pravomoc má ministerstvo vnitra, které loterijní vyhlášku nezákonnou neshledalo, proto veškeré argumenty proti loterijní vyhlášce považoval za nepodstatné. Statutární město Brno vyjádřilo prostřednictvím loterijní vyhlášky svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) a ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), dle nichž by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva na samosprávu, jestliže by nerušilo povolení dle zákona o loteriích, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obcí. Dle žalovaného si provozovatelé musí být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, jak již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).
12. V rámci vyjádření ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32 a ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170, v nichž Nejvyšší správní soud poměřoval právo na podnikání provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k jejich legitimnímu očekávání. Ke stanovisku ÚOHS konstatoval, že ÚOHS připustil, že úplný zákaz provozu loterií na území obce nezasahuje do hospodářské soutěže ve smyslu § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“).
13. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
14. Žalobce v replice ze dne 25. 1. 2016 trval na tom, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces, úprava nebyla proto přijata řádným způsobem, a nelze ji uplatňovat vůči soukromému subjektu.
15. Nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že obce mohou provozování loterií na svém území upravovat obecně závaznými vyhláškami již na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Dle žalobce naopak ze jmenovaného ustanovení takové oprávnění nevyplývá, a zákonodárce proto vložil do zákona o loteriích § 50 odst. 4, kterým svěřil obcím tuto pravomoc.
16. Zopakoval, že žalovaný měl dát podnět ministerstvu vnitra k vyřešení předběžné otázky zákonnosti loterijní vyhlášky. Upřesnil, že jeho legitimní očekávání bylo založeno vydaným loterijním povolením, které mu garantovalo určité právo po určitou dobu. Dle něj by stát měl dodržet příslib daný pravomocným loterijním povolením, resp. by měl dodržet dobu jeho platnosti bez ohledu na změnu vnějších okolností.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

17. Žalobce závěrem přdestřel své úvahy o tom, že loterie samy o sobě nezpůsobují žádným způsobem ohrožení veřejného pořádku a že nejsou pro společnost reálnou hrozbou. A zdůraznil, že dle ÚOHS jsou přípustné pouze takové obecně závazné vyhlášky, které plošně zakazují provozování loterií. Jestliže zákaz není plošný, musí být výjimky důkladně odůvodněny, což se v dané věci nestalo.
18. Na ústním jednání právní zástupce žalobce shrnul žalobní námitky a s ohledem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 177/2016 a následném položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie navrhl soudu přerušení řízení a podání předběžné otázky i v dané věci.
19. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě. Odmítl požadavek žalobce na přerušení řízení, neboť v dané věci není obsažen unijní prvek.
20. Soud na ústním jednání konstatoval vyjádření Statutárního města Brna ze dne 19. 11. 2019, ve kterém byly podrobně popsány důvody, které vedly k přijetí loterijní vyhlášky. Dále soud k důkazu přečetl veškeré listiny, které tvořily přílohu výše uvedeného vyjádření, jednalo se o podkladové materiály k přijetí loterijní vyhlášky. Soud přečetl k důkazu i loterijní vyhlášku a její přílohu.

III.

Obsah správního spisu

21. Ministerstvo vydalo dne 25. 11. 2014 oznámení o zahájení řízení, kterým zahájilo řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území statutárního města Brno ve věci loterijního povolení.
22. Dne 20. 2. 2015 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo loterijní povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že statutární město Brno vydalo loterijní vyhlášku, která byla změněna obecně závaznou vyhláškou č. 9/2014 a poté s účinností od 1. 1. 2015 obecně závaznou vyhláškou č. 15/2014. Statutární město Brno v čl. 3 loterijní vyhlášky ve znění pozdějších obecně závazných vyhlášek zakázalo provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích na celém území městské části Brno – Vinohrady, kam spadá i adresa Pálavské náměstí 4246/5, Brno, pro kterou bylo vydáno loterijní povolení. Loterijní povolení žalobce tak bylo v rozporu s loterijní vyhláškou, a proto ministerstvo přistoupilo k jeho zrušení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Ministerstvo konstatovalo, že si provozovatelé musí být vědomi skutečnosti, že mohou i v průběhu platnosti povolení nastat skutečnosti, na základě kterých budou tohoto povolení zbaveni, jelikož tento postup předvídá § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Takovou skutečností je právě zákaz provozování loterií a jiných podobných her obecně závaznou vyhláškou.
23. O rozkladu žalobce ze dne 16. 3. 2015 rozhodl ministr dne 16. 10. 2015 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí ministerstva ze dne 20. 2. 2015 potvrdil. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se zcela ztotožnil s posouzením věci ministerstvem. Ministr poukázal na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a Pl. ÚS 56/10 a konstatoval, že se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Notifikační proces u zákona č. 300/2011 Sb. považoval za řádný.

IV.

Posouzení žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

24. 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.“)].
25. Žaloba není důvodná.
26. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
27. 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.
28. Podle čl. 3 odst. 3 písm. b) loterijní vyhlášky, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 a obecně závazné vyhlášky č. 15/2014, loterie a jiné podobné hry podle odstavce 1 tohoto článku a loterie a jiné podobné hry uvedené v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 2 písm. i) - sázkové hry provozované ve zvláště k tomu určených hernách (kasinech), a to i za pomoci mechanických zařízení, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek jedné hry, například ruleta, kostky, karetní hry, kdy sázející hrají proti provozovateli kasina, případně další hry schválené v herním plánu, jakož i varianty těchto her, je zakázáno provozovat na celém území MČ Brno-Královo Pole, MČ Brno-Bystrc, MČ Brno-Jundrov, MČ Brno-Nový Lískovec, MČ Brno-střed, MČ Brno-Bohunice, MČ Brno-Bosonohy, MČ Brno-Černovice, MČ Brno-Chrlice, MČ Brno-Ivanovice, MČ Brno-jih, MČ Brno-Kníničky, MČ Brno-Kohoutovice, MČ Brno-Líšeň, MČ Brno-Maloměřice a Obřany, MČ Brno-Medlánky, MČ Brno-Ořešín, MČ Brno-Řečkovice a Mokrý Hora, MČ Brno-Slatina, MČ Brno-Starý Lískovec, MČ Brno-Tuřany, MČ Brno-Vinohrady, MČ Brno-Žabovřesky, MČ Brno-Žebětín a MČ Brno-Židenice.
29. Soud nepovažuje za důvodnou námitku obsaženou v prvním žalobním bodu týkající se nedodržení notifikačního procesu u zákona č. 300/2011 Sb. Otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170 a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uvedl, že „[...] obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nález týkající se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška statutárního města Brna obstála na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že „nadbytečné neškodí“ (*superfluum non nocet*) hlubší význam.
30. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že zákonodárce i správní orgány zasáhly do jeho základních lidských práv a svobod, konkrétně do jeho legitimního očekávání, právní jistoty a práva na vlastnictví. Vzhledem k argumentaci žalobce považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené

především v bodě 34: „[...] součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“ a dále v bodě 41: „Tvzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání žalobcova loterijního povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.

31. Soud dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezu, dle kterého „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. 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 spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.“
32. Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčená obec regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve jmenovaném nálezu. Vzhledem k tomu, že žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být ani zasaženo do jeho právní jistoty a porušeno právo na vlastnictví, a to jak v kontextu vnitrostátní právní úpravy (čl. 11 Listiny), tak unijního práva (čl. 17 Listiny EU) a Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.
33. Pro úplnost soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: „Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných

hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“. Je zřejmé, že pokud statutární město Brno loterijní vyhláškou zakázalo na území městské části Brno – Vinohrady provozovat obdobně loterie a jiné podobné hry dle § 2 písm. i) zákona o loteriích, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětného loterijního povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat jakékoli pochybení.

34. Nad rámec uvedeného soud považuje za vhodné vyjádřit se k odkazu žalobce na závěry Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14 *Berlington Hungary*. Soud v obecné rovině připomíná, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu unijnímu. Avšak tato povinnost nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Podle názoru soudu právě projednávaný případ do tohoto rámce nespadá.
35. 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.
36. 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. 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 hazardních her.

37. Jelikož se daná věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, nebylo namístě se zabývat namítaným nesouladem zákona o loteriích, resp. loterijní vyhlášky s právem Evropské unie, resp. s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Nadto rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 21. 3. 2019 pod č. j. 5 As 177/2016 – 61, formuloval předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie sice v souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky, která zakazovala na území obce určitou službu (provozování loterií), ale za situace, kdy část zákazníků účastníka tvoří občané jiných členských států, což žalobce v nyní posuzované věci netvrdil.
38. Soud zároveň konstatuje, že s ohledem na výše uvedené závěry ohledně neexistence unijního prvku v dané věci nepovažuje za důvodné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, jak žalobce navrhoval v podané žalobě a na ústním jednání. Soud upozorňuje, že není soudem, jehož povinností by bylo předběžnou otázku položit. Navíc trvá na tom, že odpovědi na žalobcem navržené otázky lze pro danou věc najít ve stávající judikatuře, případně je výklad pravidel jasný, a proto není nutné vyžádat si další výklad. K tomu zdejší soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170 týkající se obdobné věci uvedl, že „[j]akékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické.“.
39. Ve třetím žalobním bodu žalobce brojil proti postupu žalovaného, který nedal podnět k ministerstvu vnitra k posouzení předběžné otázky zákonnosti a ústavnosti loterijní vyhlášky dle § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu. Danou námitku však soud nepovažuje za důvodnou, jelikož nebylo povinností žalovaného řešit otázku zákonnosti či ústavnosti loterijní vyhlášky postupem upraveným v § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, jak se domnívá žalobce. O tom, zda je konkrétní právní předpis, který má být na danou věc aplikován, v souladu s normami vyšší právní síly, si správní orgán může učinit úsudek sám, neboť mu to umožňuje § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgány tak učinily, když ve svých rozhodnutích poukázaly na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a rovněž zdůraznily regulační úmysl dotčené obce omezit provozování hazardních her na svém území, konkrétně v dané věci regulační úmysl statutárního města Brna úplně zakázat na území městské části Brno – Vinohrady provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích.
40. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce rozporoval loterijní vyhlášku, zejména plošný zákaz provozování hazardních her, které omezuje podnikatelskou činnost žalobce. Plošný zákaz provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích byl na území městské části Brno – Vinohrady zaveden skrze změnu loterijní vyhlášky, a to obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 9/2014. Pro úplnost soud konstatuje, že s účinností od 1. 1. 2015 byl obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 15/2014 tento zákaz provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákon o loteriích rozšířen na další městské části statutárního města Brna. Přestože žalobce výslovně požadoval přezkoumání loterijní vyhlášky, soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č.j. 1 As 297/2015-77, v němž Nejvyšší správní soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony.
41. Soud při posuzování loterijní vyhlášky, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 a č. 15/2014, přihlédl k čl. 1 odst. 2, kde je vymezen cíl loterijní vyhlášky tak, že je jím

„ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku“. Důvody přijetí loterijní vyhlášky vyjádřilo statutární město Brno ve svém vyjádření, které k výzvě zdejšího soudu předložilo. Z vyjádření je zřejmé, že Rada města Brna zřídila na své schůzi dne 7. 8. 2013 pracovní skupinu pro posouzení regulace provozu loterií a jiných podobných her na území statutárního města Brna, která přijala doporučení, na jejichž základě vypracovala návrh loterijní vyhlášky, který vycházel z původní obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 o regulaci provozování hazardních her. Poté byla schválena loterijní vyhláška, která však nezakazovala na území městské části Brno – Vinohrady provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích. Následně Zastupitelstvo městské části Brno – Vinohrady na svém zasedání dne 10. 3. 2014 doporučilo schválit změnu loterijní vyhlášky v tom smyslu, aby bylo zakázáno provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích na celém území městské části Brno – Vinohrady. Loterijní vyhláška byla v roce 2014 novelizována a na základě obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 došlo ve vztahu k městské části Brno – Vinohrady k rozšíření zákazu provozování všech loterií a jiných podobných her na celém území této městské části, tj. včetně loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích. K obecně závazné vyhlášce č. 15/2014, která také změnila loterijní vyhlášku, konstatovalo, že ve vztahu k městské části Brno – Vinohrady nedošlo k žádným změnám, tj. plošný zákaz provozování hazardních her na celém území městské části Brno – Vinohrady nadále platil.

42. Loterijní vyhláška statutárního města Brna, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 a č. 15/2014, v čl. 1 odst. 2 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 čl. 3 odst. 3 loterijní vyhlášky je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 2 písm. i) zákona o loteriích na celém území městské části Brno – Vinohrady. Přitom právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Statutární město Brno bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by město v loterijní vyhlášce překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz hazardních her na celém území městské části Brno – Vinohrady.
43. Soud shrnuje, že přezkoumal loterijní vyhlášku a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích, a není tak ani důvod loterijní vyhlášku neaplikovat dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymylo z pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu – čl. 1 odst. 2, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž ve zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována Ústavním soudem, a proto

argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Posuzovaná loterijní vyhláška zakazuje provozování loterií a jiných podobných her na celém území městské části Brno – Vinohrady. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provozování těchto hazardních her jsou stanoveny na území uvedené městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně. Soud shledává vhodným rovněž poukázat na rozhodnutí 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 tomto případě se jedná o obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna a konkrétní městská část se rozhodla k plošnému zákazu na celém svém území, a to bez vztahu ke konkrétnímu provozovateli loterií a jiných podobných her. Nadto soud uvádí, že plošným zákazem provozování hazardu v předmětné městské části nedochází k diskriminaci, a nemůže tak docházet ani k omezení hospodářské soutěže mezi jednotlivými provozovateli loterií navzájem.

44. Pro úplnost soud dodává, že pokud žalobce odkazoval na stanovisko ÚOHS, tak je třeba zdůraznit, že stanovisko ÚOHS nemá závazný charakter (ve smyslu § 19a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Nadto tímto stanoviskem ÚOHS pouze obecně vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a nikterak nekonstatoval rozpor konkrétní obecně závazné vyhlášky, která reguluje provozování loterií a jiných podobných her, se soutěžním právem.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. 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.
46. 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.

47. Výrok o nákladech řízení pod bodem III. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 5 s.ř.s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 9. prosince 2019

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu