



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

NET and GAMES a.s., IČ: 28330633,
se sídlem Bednářova 621/29, Brno
zastoupený advokátem JUDr. Milanem Vašíčkem
se sídlem Lidická 710/57, Brno,

proti
žalovanému

Ministerstvo financí
se sídlem Letenská 15, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 13. 3. 2015, č. j. MF-40582/2014/34/2901-RK,

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

I. Základ sporu

1. Oznámením o zahájení řízení ze dne 30. 5. 2013, č. j. MF-63230/2013/34, Ministerstvo financí, jako správní orgán prvního stupně (dále jen „Ministerstvo financí“), se žalobcem zahájilo správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“) ve věci provozování loterií a jiných podobných her na území města Vysoké Mýto. Důvodem zahájení řízení byl rozpor žalobci dříve vydanému povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry s obecně závaznou vyhláškou města Vysoké Mýto č. 8/2011, O zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na celém území města Vysokého Mýta (dále též jen jako „vyhláška č. 8/2011“ nebo „obecně závazná vyhláška“).
2. Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 9. 4. 2014, č. j. MF-63230/2013/34-2, bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 1. 6. 2010, č. j. 34/56309/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím centrálního loterijního systému MULTILOTTO, model: MULTILOTTO, výrobní číslo: ML22599, na adrese Klášterní 10, Vysoké Mýto (výrok I. rozhodnutí), a dále rozhodnutí ze dne 28. 5. 2010, č. j. 34/55066/2010 a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému KAJOT VLT, model: DOUBLE TRONIC, výrobní číslo: 9110109004125, 9110109004126, 9110209005397, na adrese Klášterní 10, Vysoké Mýto, (výrok II. rozhodnutí).
3. Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, o němž zamítavě rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce trvá na tom, že správní řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a napadeného rozhodnutí má za následek nezákonný postup žalovaného a nezákonnost obou rozhodnutí.
5. V první žalobní námitce žalobce uvedl, že žalovaný neměl k vyhlášce č. 8/2011 vůbec přihlídnout, neboť při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a rady číslo 98/34/ES (dále jen „Směrnice“). Žalobce trvá na tom, že zákon o loteriích je nutno považovat za normu technického charakteru ve smyslu uvedené Směrnice, neboť splňuje definiční znaky technického předpisu podle čl. 1 odst. 9 Směrnice.
6. Technickou specifikaci přitom obsahuje ustanovení § 17 loterního zákona, který stanovuje charakteristiku výherního hracího přístroje. Žalobce poukázal na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu Polské republiky; uvedl, že členské státy mají povinnost sdělit neprodleně Evropské komisi každý návrh technického předpisu a sdělit důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout. Vnitrostátní opatření zahrnující technické předpisy, která nebyla oznámena komisi před jejich přijetím v souladu s postupem podle Směrnice, mohou být Soudním dvorem Evropské unie prohlášena za nevymahatelná vůči třetím stranám.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. Při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyla dodržena povinnost předložit ke schválení text notifikovaného právního předpisu před uplynutím stanovené lhůty pozastavení legislativních prací. Z tohoto důvodu je tento zákon vůči svým adresátům nepoužitelný a právně nevynutitelný. Správní orgán je proto povinen bez dalšího aplikovat Směrnici a na jejím základě neaplikovat ustanovení loterního zákona začleněná nenotifikovanou novelou.
8. Žalobce navrhl, aby v případě, že se soud neztotožní se závěry, které vyplývají z rozhodnutí Nejvyššího soudu Polské republiky ze dne 27. 11. 2014, sp. zn. II. KK 55/14, sám ve věci dodržení či nedodržení notifikačního procesu předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské Unie.
9. Ve druhé žalobní námitce žalobce namítl vady obecně závazné vyhlášky a vytkl žalovanému nerespektování principu hierarchie norem.
10. Žalobce má za to, že město Vysoké Mýto se prostřednictvím vyhlášky č. 8/2011 dostalo do rozporu s principem naplnění legitimního očekávání. Žalobci bylo vydáno povolení k provozování sázkových her, v souladu s vydaným povolením žalobce v dobré víře ve správnost správního rozhodnutí a v legitimním očekávání, že povolení budou platná po dobu jejich trvání, provedl řadu investic. Doba platnosti povolení byla důležitou okolností pro žalobcovy krátkodobé, střednědobé i dlouhodobé podnikatelské plány.
11. Jak žalobce dále uvedl, v napadeném rozhodnutí se žalovaný zaštiťuje tím, že „*Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazné vyhlášky a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která v souladu s obecním zřízením nebyla shledána za nezákonnou.*“
12. Podle § 123 a následující zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, dozor nad obecně závaznými vyhláškami vykonává Ministerstvo vnitra. Žalobce v průběhu řízení přednesl relevantní důvody pro nezákonnost a neústavnost předmětné vyhlášky, která se stala podkladem pro rozhodnutí ve věci. Jelikož žalovaný sám nebyl oprávněn tyto námitky posoudit, byl povinen postupovat podle § 57 odst. 1 správního řádu a tedy sám dát podnět k zahájení řízení nebo k tomu vyzvat žalobce. Na základě podaného podnětu by pak Ministerstvo vnitra podle § 42 správního řádu bylo povinno ve věci rozhodnout, tím by byl dán základ pro budoucí rozhodnutí žalovaného.
13. Žalovaný však formalisticky argumentaci žalobce odmítl s odkazem na to, že zde existuje jiný orgán oprávněný o věci rozhodnout, který žádnou činnost neprojevil. Žalobce má za to, že žalovaný se dopustil nezákonnosti spočívající v odmítnutí postupu podle § 57 správního řádu, v jejímž důsledku aplikoval ve věci nezákonný a neústavní právní předpis.
14. Ve třetí žalobní námitce žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s tím, že důvodem pro zrušení povolení k provozování loterií svědčících žalobci byl rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Vysoké Mýto č. 8/2011. Rozhodnutí o rozkladu (str. 5 rozhodnutí) se týká obecně závazné vyhlášky statutárního města Brno č. 18/2011, která však s předmětným správním řízením nesouvisí. To podle názoru žalobce svědčí o tom, že žalovaný rozhoduje formálně, kopíruje své argumenty a projednávanou věcí se řádně nezabýval.
15. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí s tím, že vydané rozhodnutí je v souladu s právní úpravou. Jak vysvětlil, řízení bylo zahájeno z moci úřední na základě § 43 odst. 1 loterního zákona, neboť žalovaný dospěl k závěru, že provozování

loterie a jiné podobné hry nebylo možno povolit z důvodu rozporu dříve vydaného povolení s obecně závaznou vyhláškou města Vysoké Mýto číslo 8/2011.

16. K argumentaci žalobce o porušení notifikačního procesu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2001 Sb. byl podroben notifikační proceduře podle Směrnice. Vládou schválený návrh novely loterního zákona byl v rámci notifikační procedury předložen Evropské komisi, přičemž lhůta skončila dne 23. 12. 2010, kdy nebyly uplatněny žádné připomínky. Schválený návrh představoval novelu loterního zákona v jediném bodě, a to rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, konkrétně šlo o změnu ustanovení § 50 odst. 4 zákona. K tomu neměla Evropská komise ani jiný členský stát připomínky a notifikační proces byl uzavřen.
17. Následně došlo ke změně předloženého návrhu, a proto bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek avšak nikoliv ve vztahu k ustanovení § 50 odst. 4 zákona. S odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské Unie žalovaný konstatoval, že i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu Směrnice. Žalovaný trval na tom, že § 50 odst. 4 loterního zákona byl přijat v souladu s požadavky evropského práva.
18. Žalovaný dále uvedl, že město Vysoké Mýto přijalo s účinností ode dne 1. 1. 2012 vyhlášku č. 8/2011 a tím projevilo úmysl prostřednictvím obecně závazné vyhlášky regulovat provozování loterií na svém území. Oprávnění města Vysoké Mýto, přitom vyplývá především z judikatury Ústavního soudu, a to především z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. PL ÚS 6/13.
19. Žalovaný připomněl, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu v případě, že by nepřistoupil ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu. Zákonnost obecně závazných vyhlášek nepřisluší posuzovat žalovanému ani Ministerstvu financí, toto oprávnění svědčí Ministerstvu vnitra.
20. V doplňujícím vyjádření se žalovaný ohradil proti namítané nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí. Z obou rozhodnutí je zřejmé, že Ministerstvo financí i žalovaný posuzovali rozpor dotčených povolení s vyhláškou města Vysoké Mýto č. 8/2011, o vyhlášce statutárního města Brna se v napadeném rozhodnutí hovoří pouze v obecné rovině v souvislosti s omezenou možností Ministerstva financí přezkoumávat zákonost obecně závazných vyhlášek.

III.

Posouzení žaloby

21. Z obsahu správního spisu se podává a mezi účastníky nebylo sporu o tom, že oznámením o zahájení řízení ze dne 30. 5. 2013, č. j. MF-63230/2013/34, Ministerstvo financí zahájilo se žalobcem z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Vysoké Mýto a to konkrétně ve věci rozhodnutí ze dne 1. 6. 2010, č. j. 34/56309/2010 v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému MULTILOTTO, model MULTILOTTO, výrobní číslo: ML22599, na adrese Klášterní 10, Vysoké Mýto, a dále rozhodnutí ze dne 28. 5. 2010, č. j. 34/55066/2010, v části týkající se povolení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému KAJOT VLT, model: DOUBLE TRONIC, výrobní číslo: 9110109004125, 9110109004126, 9110209005397, na adrese Klášterní 10, Vysoké Mýto.

22. Jak se podává z odůvodnění rozhodnutí, důvodem zahájení správního řízení byla skutečnost, že Ministerstvo financí na základě vlastního zjištění dospělo k závěru, že technická zařízení povolená na základě těchto rozhodnutí jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Vysoké Mýto číslo 8/2011. Město Vysoké Mýto mělo ve správním řízení postavení dotčeného orgánu. Žalobce byl vyzván, aby se jako účastníka řízení vyjádřil ve věci, učinil návrh na provedení důkazů či jiných úkonů a rovněž se vyjádřil ke všem podkladům rozhodnutí.
23. Žalobce se k zahájení řízení vyjádřil podáním ze dne 17. 7. 2013, kterým vytkl některé vady obecně závazné vyhlášky s tím, že na povolení, která byla vydána podle loterního zákona před jeho novelizací, není možné zákaz provozování loterií aplikovat, a to ani použitím obecně závazné vyhlášky.
24. Rozhodnutím ze dne 9. 4. 2014, č. j. MF-63230/2013/34-2, byla zrušena rozhodnutí ze dne 1. 6. 2010, č. j. 34/56309/2010 v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému MULTILOTTO, model MULTILOTTO, výrobní číslo: ML22599, na adrese Klášterní 10, Vysoké Mýto (výrok I. rozhodnutí), a rozhodnutí ze dne 28. 5. 2010, č. j. 34/55066/2010, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému KAJOT VLT, model: DOUBLE TRONIC, výrobní číslo: 9110109004125, 9110109004126, 9110209005397, na adrese Klášterní 10, Vysoké Mýto, (výrok II. rozhodnutí).
25. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí se podává, že město Vysoké Mýto s účinností ode dne 1. 1. 2012 přijelo novou obecně závaznou vyhláškou o zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na celém území města Vysokého Mýta, z tohoto důvodu Ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterie v tomto městě. Zrušení přechodného ustanovení loterního zákona představuje okolnost podle § 43 odst. 1 loterního zákona. Do působnosti Ministerstva financí nespádá dozor nad obecně závaznými vyhláškami, tento dozor vykonává Ministerstvo vnitra.
26. Žalobce podal dne 2. 5. 2014 proti rozhodnutí Ministerstva financí rozklad, který následně odůvodnil tak, že je zřejmé, že Ministerstvo financí se nevypořádalo s rozparem obecně závazné vyhlášky s loterním zákonem a nepřihlédlo k vadám předmětné vyhlášky.
27. Žalobce konstatoval, že předmětnou vyhlášku nebylo možné v projednávané věci aplikovat a zahájené řízení bylo namísto bez dalšího zastavit. Posuzování souladnosti předmětné vyhlášky mělo být podrobeno režimu vyřešení tzv. předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu. Správní orgán měl buď řízení zastavit, anebo vznést podnět k zahájení řízení před Ministerstvem vnitra. Žalobce trval na tom, že město Vysoké Mýto se při vydávání předmětné vyhlášky pohybovalo mimo zákonem vymezenou působnost a vyhláška je proto v rozporu s kritérii zákonnosti obecně závazných vyhlášek, jak vyplývají z tzv. testu čtyř kroků formulovaného nálezy Ústavního soudu. Namítl, že město Vysoké Mýto nerespektovalo při vydání předmětné vyhlášky tzv. dvojí účinnost zákona č. 300/2011 Sb., která měla pouze umožnit obcím připravit se na nové znění zákona o loteriích, nikoliv umožnit jim vydávat vyhlášky na dosud neúčinná ustanovení tohoto

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zákona. Žalobce vytkl napadenému rozhodnutí úplné opomenutí dopadů přechodného ustanovení.

28. Dále v podaném rozkladu žalobce vytýká správnímu orgánu prvního stupně vady řízení s tím, že před vydáním rozhodnutí musí být účastníkovi řízení dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Ministerstvo financí však tímto způsobem nepostupovalo a práva žalobce porušilo. Rovněž namítl, že údaje týkající se oprávněné úřední osoby v oznámení o zahájení řízení nejsou jednoznačné a proto nelze řízení vůbec pokládat za řádně zahájené.
29. Žalobce se v podaném rozkladu rovněž dovolával dobré víry provozovatele ve správní rozhodnutí s tím, že mu vydaným povolením bylo jasně stanoveno po jakou dobu je oprávněn loterií provozovat, v souvislosti s tím provedl na dané adrese rozsáhlé investice, přičemž povolení a jeho trvání bylo rovněž důležitou okolností pro žalobcovy krátkodobé, střednědobé i dlouhodobé podnikatelské plány. Svévolným rozhodnutím správního orgánu o zrušení tohoto povolení bylo porušeno legitimní očekávání žalobce a důvěra ve správní rozhodnutí.
30. O rozkladu rozhodl žalovaný (resp. ministr financí) napadeným rozhodnutím, podaný rozklad zamítl a rozhodnutí Ministerstva financí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se s argumenty obsaženými v podaném rozkladu žalovaný vypořádal následujícím způsobem.
31. K argumentaci navrhovatele týkající se nezákonnosti a diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky, včetně překročení svěřené působnosti žalovaný konstatoval, že nejenže dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra, ale Ministerstvo financí není vůbec oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb. nebyla shledána za nezákonnou. Rozhodování Ústavního soudu o návrhu na zrušení právního předpisu není přitom rozhodováním o předběžné otázce, a tedy nezakládá důvod pro přerušení správního řízení ve smyslu § 64 správního řádu. V rámci popsané argumentace napadené rozhodnutí hovoří o obecně závazné vyhlášce Statutárního města Brna.
32. Žalovaný se dále vypořádal s argumentací žalobce spočívajícího v neformálním označení loterií a jiných podobných her podle § 2 loterního zákona, přičemž podle žalovaného ustanovení § 50 odst. 4 tohoto zákona bylo účinné bezprostředně. Žalovaný má za to, že předmětnou obecně závaznou vyhlášku je třeba vykládat za použití takových výkladových metod, které povedou k aplikaci jejího smyslu a účelu.
33. Argumentaci vztahující se k diskriminačnímu charakteru a nezákonnosti obecně závazné vyhlášky označil za irelevantní.
34. K námitce, že nedošlo k řádnému zahájení správního řízení z důvodu procesní vady oznámení o zahájení řízení, žalovaný uvedl, že paní M. K. je zástupkyní ředitele odboru státního dozoru nad loteriemi a sázkovým hrami Mgr. J. Ř.; organizační řád Ministerstva financí, který je vnitřním předpisem ministerstva uvádí, že zástupcem ředitele odboru je osoba, která je zároveň vedoucím oddělení a zastupuje ředitele odboru v případě jeho zaneprázdnění nebo nepřítomnosti v plném rozsahu jeho práv a povinností. S ohledem na uvedené nelze v žádném případě považovat za procesní vadu řízení skutečnost, že

oznámení o zahájení řízení bylo podepsáno zástupkyní ředitele odboru státního dozoru nad loteriemi a sázkovým hrami M. K., která byla k takovému jednání oprávněna.

35. Pokud jde o argumentaci principem dobré víry ve správní rozhodnutí, žalovaný odkázal na podrobné objasnění legitimního očekávání a ústavnosti a zákonnosti, které bylo uvedeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
36. Z obsahu obecně závazné vyhlášky města Vysoké Mýto č. 8/2011 vyplývá, že s účinností od 1. 1. 2012 bylo na celém území města zakázáno provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. i) a § 50 odst. 3 loterního zákona.
37. 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.
38. V první řadě Městský soud v Praze odkazuje na podrobný rozbor vývoje právní úpravy provozování loterií prostřednictvím centrálních loterijských systémů, jak ji komplexně podává Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32.
39. Prvá žalobní námitka směřuje k procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb., 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).
40. 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).
41. 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. 7As 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 loterijsní vyhláška č. 8/2011 obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení.

42. 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.*“
43. Citovaný rozsudek zdejšího soudu se týká skutkově obdobné věci a stejných účastníků a s jeho závěry, pokud jde o prvou žalobní námitku, se městský soud zcela ztotožňuje. V projednávané věci městský soud neshledal důvod, pro který by bylo na místě se odklonit od již ustálených judikatorních závěrů Nejvyššího správního soudu i Městského soudu v Praze (též např. viz rozsudky ze dne 26. 1. 2018, č. j. 9Af 45/2015-117, nebo rozsudek ze dne 24. 11. 2017, č. j. 3Af 24/2015-167).
44. Prvá žalobní námitka není důvodná, neboť město Vysoké Mýto bylo oprávněno regulovat hazard na svém území, toto oprávnění je dáno § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, podle kterého, *povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.* Na konkrétní zmocnění v loterním zákoně není oprávnění obce vázáno a z tohoto hlediska je nepodstatné, zda byl notifikační proces dodržen.
45. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze ani dále nezvažoval položení předběžné otázky SDEU.
46. Ve druhé žalobní námitce žalobce nejprve vytýká obecně závazné vyhlášce porušení principu dobré víry a legitimního očekávání.
47. Městský soud vychází z premisy, kterou vyjádřil Ústavní soud (viz mj. bod 42. nálezu Pl. ÚS 6/16, bod 29. a 43. nálezu Pl. ÚS 56/10 či bod 46. až 48. nálezu Pl. ÚS 29/10) a která se dotýká řešení konfliktu mezi konkurujícími si subjektivními právy, zde právem provozovatele loterií či jiných podobných her a právem obce na regulaci rozsahu podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her na svém území, pociťuje-li takovou místní potřebu, a to na principu proporcionality, resp. přiměřenosti jejich ochrany, který se podle Ústavního soudu má prověřit tzv. testem čtyř kroků (pravomoc obce, regulace v rámci zákona, nezneužití svěřené působnosti a přijetí regulace, která nebude zjevně nerozumná). U provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, tedy předpokladu, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí.
48. Charakter podnikatelské činnosti žalobce vylučuje, aby se žalobce úspěšně dovolal svého legitimního očekávání, dobré víry i podnikatelských záměrů. Regulace loterií odpovídá škodlivosti provozování herních zařízení. Otázkou jejich škodlivosti se aktuálně zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15, kde mimo jiné konstatuje: „*účelem této regulace tak bylo nejen působit na vlastní hraní, ale i na jeho samotnou dostupnost, tj. též na vytváření příležitosti ke vzniku takové závislosti již samotným nabízením možnosti si zahrát. Takové vymezení proto nejen ob stojí v testu racionality, neboť nezasahuje do podstaty a smyslu provozování této hospodářské činnosti podle čl. 4 odst. 4 Listiny, nepochybně legitimní cíl (viz veškeré shora na toto téma předestřené vývody), ale zvolený prostředek je dokonce více, než jen*

pouze racionální. Lze se opřít i o v zahraničí prováděné výzkumy (zde konkrétně Williams, R. J., West, B. L. & Simpson, R. I. *Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012*), ze kterých vychází nejen k tomu příslušné složky státního aparátu jako zmíněné Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, ale i právní úprava. Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015 autorů Mravčíka, V. a kol. (Praha: Úřad vlády České republiky. vyd. Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, Praha 2016, s. 119 elektronické verze dostupné na <https://www.drogy-info.cz/publikace/vyrocní-zpravy/vyrocní-zprava-o-hazardním-hraní-v-ceske-republice-v-roce-2015/>, v listinné verzi s. 121) uvádí odbornou veřejností uznávané aktivity regulující dostupnost hazardního hraní, kterými jsou:

a) omezení obecné dostupnosti hazardu - omezení počtu provozoven hazardu, omezení škodlivějších forem hazardu, omezení počtu typů hazardních her, omezení hazardu na vyhrazené provozovny hazardu, omezení provozování hazardu na určené lokality, omezení provozní doby provozoven,

b) omezení přístupnosti - zákaz hazardu mládeže nebo zvýšení zákonného věku pro hazard, omezení přístupu do provozoven na nerezidenty, vyloučení určité skupiny obyvatel z hazardního hraní či sebevyloučení,

c) omezení či úprava způsobu poskytování hazardu - úprava strukturních charakteristik her, hráček limity, zrušení věrnostních/bonusových karet nebo změna jejich parametrů, limity maximální prohry, vzdělávací programy o problémovém hráčství pro zaměstnance provozoven hazardu, automatická či povinná intervence u rizikových hráčů, omezení přístupu k penězům, omezení současného užívání alkoholu a tabáku, omezení reklamy, vzhled provozoven hazardu, zvýšení ceny hazardu, poskytování hazardu systémem státního monopolu.

49. Součástí druhé žalobní námítky je tvrzené porušení hierarchie norem. K tomu městský soud konstatuje, že rovněž touto žalobní námitkou se Městský soud v Praze již zabýval a to v rozsudcích ze dne 26. 1. 2018, č. j. 9Af 45/2015-117, rozsudku ze dne 30. 10. 2018, č. j. 8Af 45/2016-78, nebo ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9Af 31/2015-73.
50. Shodně s uvedenými rozsudky Městský soud v Praze konstatuje, že povinností žalovaného nebylo posuzovat otázku zákonnosti či ústavnosti vyhlášky č. 8/2011, postupem upraveným v § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu. Otázka zákonnosti či ústavnosti obecně závazné vyhlášky obce není otázkou, která by měla být předmětem rozhodnutí vydaného správním orgánem buď z úřední povinnosti či na základě žádosti či návrhu dle ust. § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu. O posouzení obecně závazné vyhlášky obce se nezahajuje správní řízení, jak má na mysli ust. § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu, úprava předběžné otázky v citovaných zákonných ustanoveních směřuje do řízení, v němž rozhodnutí ve věci závisí na jiném rozhodnutí jako individuálním správním aktu. Otázka, zda je konkrétní právní předpis, který má být na danou věc aplikován, v souladu s normami vyšší právní síly, není věcí k zahájení řízení, ale je věcí úsudku ve smyslu ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. O této otázce si žalovaný učinil úsudek tím, že vycházel z právního názoru deklarovaného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, podle něhož se ust. § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 zákona o loteriích obsahově překrývají.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

51. Podaná žaloba postrádá konkrétní důvody, pro které by obecně závazná vyhláška města Vysoké Mýto měla být shledána za nezákonnou.
52. Je třeba připomenout, že 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.*
53. 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.
54. 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.
55. 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.*
56. 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.*
57. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 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)].“*
58. 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 č. 8/2011.
59. 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.

60. Městský soud v Praze konstatuje, že město Vysoké Mýto 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.
61. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, městský soud neshledává důvodnou ani třetí žalobní námitku.
62. V podaném rozkladu žalobce namítl, že obecně závazná vyhláška č. 8/2011 je v rozporu se zákonem, při jejím vydání se město Vysoké Mýto pohybovalo mimo zákonem vymezenou působnost, vyhláška je v rozporu s přechodnými ustanoveními loterního zákona a je nevhodně formulována. Žádná z vytýkaných vad není v podaném rozkladu formulována natolik konkrétně, aby jednoznačně odlišovala obecně závaznou vyhlášku města Vysoké Mýto č. 8/2011 od jiných obecně závazných vyhlášek regulujících provozování loterií.
63. Dle soudní praxe je rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, pokud z něj soud nemůže zjistit, o čem bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto, nebo proč tak bylo rozhodnuto. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24 a ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63). Zároveň judikatura dovodila, že nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí není důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, pokud jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí totiž není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Klíčové tedy je, že soud může učinit úvahu o tom, zda je rozhodnutí správního orgánu po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36).
64. V přezkoumávaném rozhodnutí se žalovaný dopustil chyby, když zaměnil označení obecně závazné vyhlášky, to však nevede k tomu, že by jeho rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné.
65. Na správní řízení je třeba zásadně pohlížet jako na jediný celek. V projednávané věci bylo zahájeno řízení pro zjištěný rozpor vydaných povolení s obecně závaznou vyhláškou vydanou městem Vysoké Mýto č. 8/2011. Pro tento rozpor byla prvostupňovým rozhodnutím vydaná rozhodnutí zrušena, což žalobce napadl podaným rozkladem. Po celou dobu řízení byl předmětem rozhodování soulad vydaných povolení právě s touto obecně závaznou vyhláškou. Vypořádání rozkladových námitek je stejně obecné, jako námitky samotné, vadné označení obecně závazné vyhlášky nečiní napadené rozhodnutí nesrozumitelným.

66. Napadené rozhodnutí je ze shora uvedených důvodů věcně správné a v kontextu celého průběhu správního řízení rovněž přezkoumatelné.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Městský soud v Praze neshledal důvodnou žádnou ze žalobních námitek a proto v souladu s § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu zamítl.
68. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. s.ř.s. ve věci úspěšnému žalovanému by náleželo právo na náhradu nákladů řízení, protože mu však nad rámec jeho úřední činnosti náklady řízení nevznikly, nepřiznal soud právo na jejich náhradu 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 16. října 2019

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

