



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

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 15. 5. 2015, č. j. MF-65208/2014/34/2901-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. Žalobce je provozovatelem loterií nebo jiných podobných her ve smyslu § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), loterie provozoval mimo jiné i na území města Otrokovice.
2. Oznámením o zahájení řízení ze dne 19. 5. 2013, č. j. MF-60035/2013/34, Ministerstvo financí, jako správní orgán prvního stupně (dále jen „Ministerstvo financí“), se žalobcem zahájilo správní řízení podle § 43 loterního zákona ve věci provozování loterií a jiných podobných her na území města Otrokovice. Důvodem zahájení řízení byl rozpor povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry žalobci dříve vydaných s obecně závaznou vyhláškou města Otrokovice č. 8/2011 o úplném zákazu provozování některých loterií a jiných podobných her na celém území města (dále také jen „vyhláška č. 8/2011“ nebo „obecně závazná vyhláška“).
3. Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 22. 8. 2014, č. j. MF-60035/2013/34-2, bylo zrušeno:
 - rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010, č. j. 34/102282/2009, 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: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110809009001 a 9110809009002, na adrese Nádražní 1823, Otrokovice;
 - rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010, č. j. 34/102282/2009, 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: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9111109010430, 9111109010430 a 9111109010432, na adrese Trh. Tomáše Bati 1556, Otrokovice;
 - rozhodnutí ze dne 22. 9. 2009, č. j. 34/58868/2009, 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 ML22118, na adrese Hlavní 1547, Otrokovice;
 - rozhodnutí ze dne 18. 6. 2009, č. j. 34/47884/2009, 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: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110509007825, 9110509007826, 9110509007827 a 9110509007828, na adrese Hlavní 1547, Otrokovice;
4. Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, o němž zamítavě rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

II.
Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. 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.
6. V prvé žalobní námitce žalobce vytkl napadenému rozhodnutí nezákonnost s tím, že se nijak nevypořádalo s tvrzeními žalobce uvedenými v rozkladu. Žalobce ve správním řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí namítal, že toto nemělo být vůbec zahájeno, neboť vzhledem k přechodnému ustanovení uvedenému v čl. 3 obecně závazné vyhlášky jsou jeho povolení v souladu s obecně závaznou vyhláškou. Nebyly tak splněny podmínky pro zahájení správního řízení, žalovaný pouze uvedl, že podle jeho názoru nelze aplikovat čl. 3 obecně závazné vyhlášky, aniž by se argumentací žalobce obsaženou v podaném rozkladu dále zabýval. Žalobce trvá na tom, že nezákonnost řízení a prvoinstančního rozhodnutí nelze zhojit pouhým odkazem na uplynutí přechodného období, když i z vyjádření žalovaného v napadeném rozhodnutí je patrné, že v době vydání rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 8. 2014, č. j. MF-60035/2013/34-2, vyhláška upravovala přechodné ustanovení a pokud se na žalobce vztahovalo, rozhodnutí žalovaného žalobce významně poškodilo, neboť nezákonně rušilo vydané povolení. V řízení o rozkladu měl žalobce přezkoumat, zda byly splněny podmínky pro zahájení řízení a zda v době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se na žalobce vztahovalo přechodné období uvedené v čl. 3 obecně závazné vyhlášky.

7. Ve druhé 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. Ve třetí žalobní námitce žalobce vytkl žalovanému nerespektování principu hierarchie norem. Jak 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. Jak žalobce uvedl 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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. 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 Otrokovice číslo 8/2011.
15. Pokud jde o namítanou nezákonnost rozhodnutí z důvodu existence přechodného ustanovení obecně závazné vyhlášky, žalovaný uvedl, že čl. 3 obecně závazné vyhlášky jasně stanovil, že na loterie a jiné podobné hry, na které byla povolení vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. lednem 2012 se zákaz provozování vztahuje v souladu s čl. II. bod 4. zákona č. 300/2011 Sb. s účinností od 1. ledna 2015, žalovaný odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. PL ÚS 6/13, kterým byl zrušen bod 4 článku II zákona č. 300/2011 Sb. na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012. Žalovaný poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. PL ÚS 29/10 s tím, že na obec jako na normotvůrce nelze klást přísná ani formální pravidla ale vždy je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace; z tohoto důvodu dospěl žalovaný k závěru, že při posuzování příslušné vyhlášky vzhledem k jejímu obsahu a účelu je napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně správné.
16. K argumentaci žalobce o porušení notificačního procesu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2001 Sb. byl podroben notificační proceduře podle Směrnice. Vládou schválený návrh novely loterního zákona byl v rámci notificační 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 notificační 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. K podané žalobě žalovaný ještě dodal, že ke zrušení předmětného povolení by došlo i v případě, kdyby zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat, neboť již před přijetím tohoto zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

byla dána pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Pojem výherní hrací přístroj byl před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu ve věci Chrastava ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. PL ÚS 29/10, a následných rozhodnutí nejvyšších soudů tj. pod pojem výherní hrací přístroj se zařazovaly i IVT a případně jiná technická zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) loterního zákona.

19. Dále žalovaný uvedl, že aplikace § 43 loterního zákona nemůže představovat protiústavní postup a porušení loterního zákona. V rámci aplikace tohoto ustanovení dochází k poměřování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Provozovatelé si musí být vědomi existence tohoto ustanovení a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

III.

Posouzení žaloby

20. Z obsahu správního spisu se podává a mezi účastníky nebylo sporu o tom, že oznámením o zahájení řízení ze dne 19. 5. 2013 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 Otrokovice a to konkrétně ve věci rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010, č. j. 34/102282/2009, rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010, č. j. 34/102282/2009, rozhodnutí ze dne 22. 9. 2009, č. j. 34/58868/2009, a rozhodnutí ze dne 18. 6. 2009, č. j. 34/47884/2009, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím centrálního loterijního systému.
21. 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 Otrokovice číslo 8/2011. Žalobce byl vyzván, aby se jako účastník řízení vyjádřil ve věci, učinil návrh na provedení důkazů či jiných úkonů a rovněž se vyjádřil ke všem podkladům rozhodnutí.
22. Žalobce se k zahájení řízení vyjádřil podáním ze dne 12. 6. 2013, ve kterém uvedl, že provozování loterie na základě dotčených rozhodnutí je v souladu s obecně závaznou vyhláškou.
23. Ve věci se jako dotčená osoba vyjádřilo město Otrokovice, v písemném podání ze dne 20. 8. 2013, dotčená osoba sdělila, že Rada města Otrokovice dne 19. 8. 2013 usnesením č. RMO/527/08/13 doporučila zastupitelstvu města Otrokovice schválit vydání obecně závazné vyhlášky města Otrokovice, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Otrokovice číslo 8/2011 o úplném zákazu provozování některých loterií a jiných podobných her na celém území města Otrokovice, změna by měla spočívat v zavedení nového přechodného ustanovení, které by nahradilo přechodné ustanovení článku II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Nové přechodné ustanovení bylo navrženo v následujícím znění: „*zákaz provozování podle čl. 2 obecně závazné vyhlášky města Otrokovice číslo 8/2011 se do 31. 12. 2014 nevztahuje na loterie a jiné podobné hry, pro které byla povolení k jejich provozování vydána před 1. lednem 2012 a které jsou ke dni účinnosti této obecně závazné vyhlášky města Otrokovice číslo 7/2013 na základě platného povolení dosud provozovány.*“

24. Dne 24. 9. 2013 město Otrokovice sdělilo ministerstvu, že zastupitelstvo města na svém zasedání konaném dne 19. 9. 2013 neschválilo vydání navrženého právního předpisu s novým přechodným ustanovením a obecně závazná vyhláška města Otrokovice číslo 8/2013 zůstává ke dni podání vyjádření v nezměněném znění.
25. K žádosti Ministerstva financí o součinnost při výkladu obecně závazné vyhlášky podáním ze dne 30. 4. 2014 město Otrokovice vyjádřilo názor, že čl. 3 obecně závazné vyhlášky v platném znění se stal účinností nálezů Ústavního soudu číslo 12/2013 Sb. neaplikovatelným (obsolentním).
26. Rozhodnutím ze dne 22. 8. 2014, č. j. MF-60035/2013/34-2, bylo zrušeno:
- rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010, č. j. 34/102282/2009, 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: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110809009001 a 9110809009002, na adrese Nádražní 1823, Otrokovice;
 - rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010, č. j. 34/102282/2009, 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: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9111109010430, 9111109010430 a 9111109010432, na adrese Tř. Tomáše Bati 1556, Otrokovice;
 - rozhodnutí ze dne 22. 9. 2009, č. j. 34/58868/2009, 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 ML22118, na adrese Hlavní 1547, Otrokovice;
 - rozhodnutí ze dne 18. 6. 2009, č. j. 34/47884/2009, 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: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110509007825, 9110509007826, 9110509007827 a 9110509007828, na adrese Hlavní 1547, Otrokovice;
27. Z odůvodnění rozhodnutí se podává, že Ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011. Zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Jak dále konstatovalo, u provozovatelů technických zařízení povolovaných podle § 50 odst. 3 loterního zákona nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť provozovatelé těchto zařízení si mohli a měli být vědomi rizika, že jejich činnost může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných předpisů, včetně obecně závazných vyhlášek.
28. Pokud jde o znění přechodného ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky, Ministerstvo financí konstatovalo, že správní řízení bylo zahájeno podle § 43 odst. 1 loterního zákona s ohledem na skutečnost, že Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 6/13 zrušil bod 4 článek II. zákona č. 300/2001 Sb., s ohledem na to je odkaz na bod 4 článek II. zákona č. 300/2011 Sb. uvedený v přechodném ustanovení v čl. 3 obecně závazné vyhlášky překonaný. Ministerstvo financí v rámci správního řízení postupuje v souladu s platnými a účinnými právními předpisy a s ohledem na skutečnost, že bod 4 článek II. zákona č. 300/2011 Sb.

byl zrušen, nemůže Ministerstvo financí k tomuto ustanovení přihlížet. S ohledem na vyjádření dotčeného subjektu je pak zřejmé, že město Otrokovice si je vědomo, že současné znění přechodných ustanovení vyhlášky je překonané a pokud chce zachovat provozování loterií a jiných podobných her povolených před 1. 1. 2012, musí být schválena změna obecně závazné vyhlášky ve smyslu stanoveného nového znění přechodného ustanovení.

29. Proti vydanému rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž namítl, že v době, kdy bylo napadené rozhodnutí vydáno, neexistoval žádný rozpor mezi povoleními k provozování loterií, jimiž disponoval a předmětnou vyhláškou. Rozhodnutí ze dne 22. 8. 2014, č. j. MF-60035/2013/34-2, bylo vydáno nezákonně.
30. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozklad zamítl s tím, že argumentace žalobce již není relevantní, přechodné ustanovení poskytovalo ochranu loteriím pouze do konce roku 2014. V době rozhodování o rozkladu již důvody ke zrušení rozhodnutí Ministerstva financí nebyly dány.
31. Z obsahu obecně závazné vyhlášky města Otrokovice č. 8/2011 vyplývá, že na celém území města byl vysloven zákaz provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) loterního zákona a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 loterního zákona. Podle čl. 3 vyhlášky na loterie a jiné podobné hry, na které bylo povolení vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012 se zákaz vztahuje v souladu s čl. II bodem 4 zákona č. 300/2011 od 1. 1. 2015.
32. 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.
33. V první řadě Městský soud v Praze odkazuje na podrobný rozbor vývoje právní úpravy provozování loterií prostřednictvím centrálních loteriijních systémů, jak ji komplexně podává Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32.
34. Prvá žalobní námitka směřuje proti nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobci je třeba přisvědčit, že v době kdy bylo správní řízení zahájeno (19. 5. 2013), a v době vydání prvostupňového rozhodnutí (22. 8. 2014) se v souladu s přechodným ustanovením vyhlášky č. 8/2011 zákaz provozování loterií a sázkových her na povolení vydaná žalobci nevztahoval, neboť všechna byla vydána přede dnem 1. 1. 2012. Obecně závazná vyhláška byla ve vztahu k vydaným povolením účinná až v době vydání napadeného rozhodnutí.
35. Podle snesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, *„použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“*
36. Citovaný závěr lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc, v době, kdy žalovaný rozhodoval o rozkladu proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu zákaz provozování loterií a sázkových her na území města Otrokovice již platil, zrušení rozhodnutí vydaných

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v prvním stupni v rozporu s přechodným ustanovením vyhlášky, by nevedlo k jinému rozhodnutí, než k odnětí dřívějších povolení. Z tohoto důvodu soud neshledal prvou žalobní námitku za důvodnou.

37. K tomu je třeba dále připomenout, že podle § 152 odst. 5 správního řádu, *nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání*. Podle § 85 odst. 1 správního řádu, *nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí*. Z citovaných zákonných ustanovení vyplývá, že vydáním nezákonného prvostupňového rozhodnutí ještě nebylo zasaženo do práv žalobce, neboť v důsledku účinků podaného rozkladu se vydané rozhodnutí nedotklo platnosti vydaných povolení. Jinak řečeno, na základě povolení byl žalobce oprávněn provozovat loterie ještě do 1. 1. 2015 v souladu s obecně závaznou vyhláškou. K zániku povolení došlo až s právní mocí napadeného rozhodnutí (t. j. 14. 6. 2015).
38. Druhá žalobní námitka směřuje k nedodržení notifikačního procesu 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 povinnostmi 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).
39. 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).
40. 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 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 loterijní vyhláška č. 8/2011 obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení.
41. 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.*“

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

42. 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 rozsudek ze dne 26. 1. 2018, č. j. 9Af 45/2015-117, nebo rozsudek ze dne 24. 11. 2017, č. j. 3Af 24/2015-167).
43. Prvá žalobní námitka není důvodná, neboť město Otrokovice 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.
44. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze ani dále nezvažoval položení předběžné otázky SDEU.
45. Třetí žalobní námitka vytýká napadenému rozhodnutí nerespektování principu 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.
46. 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.
47. Podaná žaloba postrádá konkrétní důvody, pro které by obecně závazná vyhláška města Otrokovice měla být shledána za nezákonnou.
48. 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.*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

49. 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.
50. 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.
51. 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*.
52. 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*.
53. 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)]*“.
54. 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.
55. 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.
56. Městský soud v Praze konstatuje, že město Otrokovice 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.

57. Žalobce dále namítl nepřiměřené omezování podnikatelské činnosti s tím, že plošné zákazy loterií představuje omezování svobody jednotlivce pod rouškou ochrany jeho zájmů. Ochrana by měla být poskytována pouze osobám zranitelným, ti, kteří jsou svéprávní, jsou dostatečně schopni hájit své zájmy a k jejich ochraně není třeba ze strany státu či obcí zásahu.
58. 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, nezpochybňuje samotnou existenci tohoto práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny, sleduje 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/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-o-hazardnim-brani-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, hráčské limity, zrušení věrnostních/bonusových karet nebo změna jejich parametrů, limity maximální probíry, 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.*
59. V kontextu citovaného nálezu Ústavního soudu neobstojí ani poslední žalobní námitka. Město Otrokovice učinilo na svém území hry provozované prostřednictvím centrálních loterijských terminálů zcela nedostupné a tímto opatření naplnilo zcela legitimní cíl – omezení škodlivých následků hráčství v co nejširší míře.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

60. Městský soud v Praze neshledal důvodnou žádnou ze žalobních námitek a proto v souladu s § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu zamítl.
61. 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). 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 16. října 2019

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

