



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci v právní věci žalobce: **NET and GAMES a. s.**, IČ 28330633, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, zastoupen JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem, se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 8. 2015, č. j. MF-40583/2014/34/2901-RK,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 10.4.2014, č. j. MF-59981/2013/34-4. Tímto rozhodnutím bylo zrušeno 5 povolení žalobce k provozování loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen zákon o loteriích) na adresách: Komenského 293 a Vitorazská 265 a Čsl. Legií 383 v Českých Velenicích z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Uvedená povolení byla vydána dne 18.6.2009,

dne 2.4.2010 a dne 23.2.2010 a týkala se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT.

2. Ministerstvo financí dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušilo uvedená povolení z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou města České Velenice ze dne 14.12. 2011, č. 4/2011 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (dále též jen OZV).

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

3. Ministr v odůvodnění svého rozhodnutí vyšel ze zjištění, že ministerstvo zrušilo vydaná povolení k provozování loterií a jiných podobných her na předmětných adresách města České Velenice z důvodu respektování uplatněného práva města (obce) na samosprávu, v rámci níž má obec možnost regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území. Uvedl, že v případě, kdy Ministerstvo financí využívá § 43 zákona o loteriích, nejedná se o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích. Ministr odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, v rámci něhož Ústavní soud aproboval pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „VLT“).

4. Ministr se ve svém rozhodnutí zabýval rozkladovými námitkami žalobce.

5. Žalobce v rozkladu namítal, že ministerstvo financí nepřihlédlo k vadám předmětné obecně závazné vyhlášky, spočívajícím v rozporu této vyhlášky se zákonem a tento rozpor neřešilo jako předběžnou otázku dle § 57 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu. Město České Velenice se pohybovalo mimo zákonem vymezenou působnost, neboť předmětná vyhláška opomíjí dopady přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon o loteriích.

6. K uvedeným námitkám žalovaný v rozhodnutí argumentoval tím, že ministerstvo není oprávněno přezkoumávat zákonnost vyhlášky obce, je naopak povinno obecně závaznou vyhlášku aplikovat. Poukázal na nález Ústavního soudu ČR (Pl. ÚS 29/10), podle kterého se oprávnění obcí za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může opírat nejen o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, ale i o generální klauzuli § 10 písm. a) cit. zákona. Ostatně ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích a ust. § 10 písm. a) zákona o obcích se obsahově překrývají. Do působnosti Ministerstva financí nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami obcí. Tento dozor vykonává Ministerstvo vnitra, které je oprávněno podat návrh na jejich zrušení.

7. Žalobce v rozkladu namítal vady řízení, spočívající v nejednoznačném označení oprávněné úřední osoby, vyplývajícího z rozporu mezi označením oprávněné osoby a podpisem na oznámení, z čehož dovozoval nezákonnost zahájeného řízení.

8. K uvedené námitce žalovaný, s odkazem na Organizační řád Ministerstva financí, vysvětlil pravomoci ředitele odboru Státního dozoru nad loteriemi a sázkovými hrami a pověření zástupkyně ředitele zastupovat jej v případě jeho nepřítomnosti.

9. Žalobce namítal porušení zásady legitimního očekávání a dobré víry žalobce v povolení k provozování loterijní činnosti, když poukázal na to, že v souladu s uděleným povolením očekával jeho platnost po dobu v něm stanovenou a v jeho důsledku učinil rozsáhlé investice.

Má za to, že povinností státu je dát přednost respektování zásady legitimního očekávání před svévolným rušením pravomocných rozhodnutí.

10. Uvedenému žalovaný oponoval poukazem na oprávnění Ministerstva financí využít možnosti institutu zrušení pravomocného rozhodnutí dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

11. Z uvedených důvodů žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

12. Žalobce v podané žalobě namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodů, které soustředil do dvou okruhů žalobních námitek. Oba tyto okruhy námitek zpochybňují užití obecně závazné vyhlášky města České Velenice jako právního důvodu pro zrušení rozhodnutí opravňujícího žalobce k provozu loterií na předmětných adresách.

13. Žalobce předně namítal nedodržení notifikačního procesu při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., který novelizoval zákon o loteriích tak, že v ust. § 50 odst. 4 zakotvil možnost obcí regulovat provozování loterií na svém území. Žalobce uvedl, že žalovaný neměl k OZV přihlížet, protože u zákona č. 300/2011 Sb., jenž byl údajným podkladem pro vydání uvedené vyhlášky obce, nebyl dodržen notifikační proces předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES. Žalobce má za to, že zákon o loteriích je podle uvedené směrnice normou technického charakteru, neboť splňuje definiční znaky technického předpisu ve smyslu čl. 1 odst. 9 směrnice, když je normou, která stanoví technické specifikace (charakteristiky výrobku), např. v § 17 charakteristiku výherního hracího přístroje. Pokud členské státy nesplní povinnost sdělit neprodleně Evropské komisi návrh technického předpisu k notifikaci, stává se tento předpis nepoužitelný a nevymahatelný. Žalobce upozorňuje na to, že orgány Evropské komise již zahájily sankční řízení s Českou republikou pro nedodržení zásad notifikačního procesu ve vztahu k zákonu č. 300/2011 Sb. Konflikt unijního a vnitrostátního práva je nutné řešit tak, že rozhodující orgán neaplikuje vadný právní předpis a dá aplikační přednost unijnímu předpisu. Pokud by soud nepřijal tento závěr, žalobce soudu navrhuje předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie k vyjasnění dodržení notifikačního procesu.

14. Vedle uvedeného zdůvodnění, proč by nemělo být k OZV vůbec přihlíženo, žalobce vytýká nerespektování principu hierarchie právních norem. Oponuje závěru žalovaného, že Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost OZV a je povinno platnou a účinnou vyhlášku aplikovat. Žalobce poukazuje na skutečnost, že pokud žalovaný nebyl oprávněn posoudit zákonnost OZV, měl postupovat dle § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, například dát podnět k zahájení řízení u Ministerstva vnitra, na které se odvolává jako na dozorový orgán nad obecně závaznými vyhláškami dle § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb. Pokud žalovaný nevyužil žádnou z možností danou § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu ani neučinil dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný úsudek dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, kterým by se vypořádal s námitkami žalobce, aplikoval nezákonný a neústavní předpis.

15. Příkladem takové nezákonnosti může být rozpor se zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Na nezákonnost obecně závazných

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

vyhlášek regulujících loterie upozornil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže svým stanoviskem ze dne 1.9.2014, v němž uvedl, že pokud je OZV koncipována jako obecný zákaz s výčtem povolených adres, lze spatřovat v OZV rozpor se zákonem. Z uvedeného je dle žalobce patrné, že se žalovaný dopustil nezákonnosti spočívající v postupu v rozporu s ust. § 57 správního řádu, v důsledku čehož aplikoval nezákonný a neústavní předpis.

16. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu 1. Stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

17. Ve svém vyjádření k žalobě se žalovaný podrobně vyjádřil k tomu, že žalobcem namítaný zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikační proceduře. K § 50 odst. 4 zákona o loteriích přitom neměl nikdo připomínky. Uzavírá, že citované ustanovení bylo přijato v souladu s požadavky evropského práva. Vládou schválený návrh představoval novelu zákona v jediném bodě, a to v rozšíření regulační pravomoci obcí. K tomu neměla Evropská komise ani jiný členský stát připomínky a notifikační proces byl uzavřen. Pokud v důsledku změny předloženého návrhu došlo k tzv. renotifikaci, tato se netýkala regulačního oprávnění obcí ani techniky herních zařízení. Žalovaný dále vysvětluje, že ne všechny části technického předpisu musí mít technickou povahu. V zákoně o loteriích se prolínají hmotněprávní i procesní ustanovení různé i netechnické povahy a nelze přistoupit na premisu, že všechna ustanovení podléhají notifikační proceduře. Tento závěr je zastáván i judikaturou Soudního dvora Evropské unie, což žalovaný dokládal na případu Unilever C-443/98. Žalovaný dále dovozuje, že ke zrušení loterijních povolení by došlo i při neexistenci zákona č. 300/2011 Sb., neboť pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje již byla dána před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. V tomto směru žalovaný odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Žalovaný nepovažuje, že by možnost místní regulace hazardních her byla rozporu s unijním právem. Regulace hazardních her je na komunální úrovni otázkou místního pořádku, která spadá do samostatné působnosti obcí, a proto je taková regulace garantována ústavně.

18. Žalovaný poukazuje na to, že se v napadeném rozhodnutí vypořádal se všemi argumenty žalobce, které jsou v dané věci relevantní. Připomněl, že ke zrušení dotčených rozhodnutí došlo v době po vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 6/13 a také již po dřívějším nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10, v němž již tehdy Ústavní soud judikoval, že v případě, kdy by Ministerstvo financí nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, dopustilo by se zásahu o ústavního práva obcí na územní samosprávu. Žalovaný uvedl, že rušení loterijních povolení dle § 43 zákona o loteriích není protiústavním nebo protizákonným postupem. Provozovatelé hazardních her si musí být vědomi, že pokud v průběhu provozu zařízení nastanou okolnosti vylučující jejich provoz, mohou být svých loterijních povolení zbaveni.

19. Žalovaný setrvává na názoru, že není oprávněn přezkoumávat zákonnost OZV, přičemž žalovanému není známo, že by tato OZV města České Velenice byla shledána nezákonnou. Jak uvádí sám Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 nelze klást na obce jako na normotvůrce přísně formální pravidla, ale vždy je nezbytné jít po smyslu a účelu obecní regulace. Žalovaný zdůraznil, že pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění interaktivních výherních terminálů a obdobných technických zařízení byla již dána

před nabytím účinnosti ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění účinném od 14.10.2011. komunální regulace.

20. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

V. Další podání účastníků řízení

21. Žalobce v replice ze dne 28.7.2015 k vyjádření žalovaného rozporuje závěr žalovaného, že řádně proběhl notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. a poukazuje na to, že povinnosti notifikace podléhá každý návrh technického předpisu, byť technickou povahu mohou mít pouze některá jeho ustanovení. Povinnost k předložení novely zákona o loteriích k notifikaci žalovaný nesplnil. Žalobce dále opakuje, že žalovaný měl dát podnět Ministerstvu vnitra k přezkumu obecně závazné vyhlášky, jež přísluší Ministerstvu vnitra. Následně s odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14 v návaznosti na rozsudek ve věci Vékony versus Maďarsko č. 65681/13, dovozuje, že nelze zakázat provoz výherních hracích automatů, aniž by v předpisu, jež je právním podkladem zákazu, bylo stanoveno přechodné období.

22. Následně žalovaný ve svém podání ze dne 10.11.2015 (duplika) v reakci na repliku žalobce judikaturou Soudního dvora Evropské unie vysvětlil odlišnosti v české právní úpravě od maďarské úpravy, kterou posuzoval evropský soud (dle české právní úpravy nedochází k okamžitému zrušení povolení ze zákona, ale k posuzování obecně závazných vyhlášek obcí). V tomto směru žalovaný oponuje judikaturou Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 285/2014-32 a 10 As 62/2015-171, aplikovatelnou i v této věci. K námitkám ochrany legitimního očekávání žalovaný podrobně argumentuje oprávněním národního soudu posuzovat vnitrostátní úpravu s uvedenou zásadou a v této souvislosti zmiňuje judikaturu Soudního dvora Evropské unie, jaké úvahy jsou ve vztahu k zásadě právní jistoty relevantní (nikoliv zákaz legislativních změn, avšak jen způsob provedení takové změny). Cituje z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vékony versus Maďarsko, že *břemeno uložené provozovateli jako výsledek uplynutí trvání jeho licence, i přes svůj závažný dopad může být poměřováno s obecnými zájmy společnosti, kterým je v tomto případě veřejné zdraví. V této souvislosti požívají státy široké míry volnosti*. Žalovaný rovněž s odkazem na rozsudek Soudního dvora evropské unie ve věci Plantanol C-201/08 a rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 29/10 a Pl. ÚS 6/13 poukazuje na předvídatelnost úpravy dle zákona o loteriích a vědomí provozovatelů o možnosti odnětí povolení, která jim byla udělena., a tedy určitém možném dotčení jejich podnikání. Žalovaný zopakoval svá stanoviska k tomu, že dokud je obecně závazná vyhláška obce platným a účinným právním předpisem, je žalovaný povinen ji respektovat a aplikovat. V závěru svého vyjádření žalovaný poukázal na aktuální rozhodovací praxi Městského soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu, podporující jeho závěry.

23. Žalobce reagoval podáním ze dne 22.12.2015 (triplika), v němž zrekapituloval svá dosavadní stanoviska, včetně požadavku dohledové činnosti nad obecně závaznými vyhláškami obce a šířeji se vyjádřil k zásadě legitimního očekávání v rámci práva na podnikání, práva na majetek a ochranu investic, přičemž zdůraznil nezbytnost zajistit dostatečně dlouhé přechodné období, které by podnikatelům zajistilo možnost přizpůsobit se změněnému stavu. Tento požadavek se dle žalobce odráží v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie, které cituje ve svém podání. Žalobce dále k poukazům žalovaného na rozhodovací praxi Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

vyjadřuje časové aspekty věci, které svědčí o tom, že judikatura vyjevila své náhledy na zrušení povolení poté, kdy již dlouhodobě byla vydána ministerstvem povolení k provozování činnosti žalobce. Žalobce míní, že možnost nenadálého zákazu loterií je také reflektována v délce správního povolení vydávaného na určitou dobu. Žalovaný tak nerespektoval zásadu legitimního očekávání a dobrou víru žalobce v povolenou činnost a závěry v citované judikatuře vykládá chybně. Žalobce poukázal na nepředvídatelnost legislativního vývoje a v té souvislosti uvedl, že nebylo stanoveno jasně určité přechodné období před zrušením povolení a tím došlo k porušení čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie. Žalobce navrhl, aby soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda česká vnitrostátní představuje vnitřní omezení pohybu zboží, když svými dopady výrazně omezuje přeshraniční pohyb zboží - herních zařízení.

24. Město České Velenice k vyrozumění soudu neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení.

VI. Jednání před soudem

25. Zástupce žalobce při jednání před soudem uvedl, že žalobce své argumenty o nezákonnosti obecně závazné vyhlášky města České Velenice a jejích vadách uváděl ve svých podáních v rámci správního řízení. V rámci žaloby již toto uvedl pouze obecně s tím, že vlastně odkazoval na svá podání v tom, že se domáhá uznání nezákonnosti postupu žalovaného, který přes tvrzené vady ve vyhlášce k těmto vadám nepřihlédl a na základě vyhlášky rozhodoval a rušil povolení, která měl žalobce k provozování loterií na předmětných adresách. Přestože tedy nejsou v rámci správní žaloby výslovně zmiňovány konkrétní vady vyhlášky, je zde napadán postup žalovaného, že přes tyto vady k vyhlášce přihlédl. Vyhláška reguluje loterie tak, že je možno je v době její platnosti provozovat pouze na jediném místě, aniž by bylo jakkoliv uvedeno, jak k tomuto vymezení obec dospěla, a tudíž zde není možnost přezkoumat její diskriminační charakter, který dle mínění žalobce tato vyhláška má. Žalobce, přestože to ve svých podáních výslovně nezmiňuje, tak i minimálně v tomto případě, kde se jedná o příhraniční město a klientela je de facto převážně zahraniční, se tato záležitost týká občanů Evropské unie a jejich omezení a omezení žalobce v poskytování služeb těmto občanům. Proto má za to, že je zde dán unijní prvek, a proto se domáhá podání předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie.

26. Zástupkyně žalovaného uvedla, že k aplikovatelnosti práva Evropské unie se již několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud a Ministerstvo financí má za to, že není třeba se od této praxe odchýlovat. Dále uvedla, že obecně závazná vyhláška byla vydána v souladu se zákonem a ústavním pořádkem a že bez racionálního důvodu nezvýhodňuje jedny provozovatele od jiných.

VII. Posouzení žaloby městským soudem

27. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, dle § 65 a následujících ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

28. Žaloba není důvodná.

29. K námitkám nedodržení notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb., který do zákona o loteriích výslovně doplnil oprávnění obce stanovit obecně závaznou vyhláškou, že určité sázkové hry 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, soud uvádí, že otázkou notifikace právě zákona č. 300/2011 Sb. se detailně již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, a v navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem krajského soudu, 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 zákoně o loteriích [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 města České Velenice obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a loterijním zákoně nemá ve smyslu zásady, že *nadbytečné neškodí (superfluum non nocet)* hlubší význam. I bez ohledu na irelevanci notifikačního procesu ve vztahu k novele zákona o loteriích soud k námitce žalobce o povaze zákona o loteriích jako technické normy podotýká (v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu), že doplněné ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích není technickým předpisem, nýbrž upravuje právo obcí na samosprávu v oblasti loterií a jiných podobných her. Představuje-li právní úprava ust. § 50 odst. 4 doplnění stávajícího práva obcí na samosprávu dle zákona o obcích, a to pro oblast loterií a jiných podobných her, nelze vnímat toto ustanovení jako předpis technického charakteru. V daném případě nejde o střet národního a unijního práva, neboť veškeré souvislosti daného případu mají původ v ryze vnitrostátních okolnostech a to ve výslovném právu obce na samosprávu.

30. Uvedené je stěžejní i pro vypořádání druhého okruhu námitek žalobce, tj. námitek o nerespektování principu hierarchie norem.

31. Žalobce uvedené námitky směřuje do porušení ust. § 57 odst. 1 správního řádu Ministerstvem financí, avšak mylně přijímá kompetenci, jíž v tomto ustanovení upravuje správní řád. Žalobce vytýká, že žalovaný nedal podnět Ministerstvu vnitra k zahájení řízení, ve kterém by byla posouzena jako předběžná otázka zákonnosti a neústavnosti OZV č. 3/2011, ani k tomu nevyzval žalobce jako účastníka řízení.

32. Povinností žalovaného nebylo posuzovat otázku zákonnosti či ústavnosti OZV 4/2011 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. Tedy dovedl pravomoc města České Velenice vydat předmětnou OZV a jeho regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Soud tomuto - byť stručnému - závěru plně přisvědčuje. Město České Velenice tedy bylo oprávněno ze znění tohoto ustanovení zákona o loteriích při vydání OZV č. 4/2011 vycházet.

33. Za zásadní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí soud považuje tu skutečnost, že žalobce v *žalobě* žádnou relevantní námitkou nenapadl výše zmíněný závěr žalovaného, z něhož je jasné patrné přesvědčení správního orgánu o souladu OZV č. 4/2011 se zákonem. Absence podrobnějšího vypořádání rozkladových námitek žalobce není za tohoto stavu podstatnou vadou, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, a to tím spíše, že žalobce v *žalobě* neuplatnil žádné námitky, jimiž by zpochybnil soulad OZV č. 4/2011 se zákonem či ústavním pořádkem. Tvzení žalobce v dalších podáních a při jednání před soudem, že tak učinil v podáních v rámci správního řízení, je z hlediska soudního přezkumu napadeného rozhodnutí nepodstatné. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s.r.s. musí žaloba obsahovat *žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné*. Tvzené důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí musí být tedy v podané žalobě uvedeny výslovně; případný odkaz na jiná podání žalobce a tam uváděnou argumentaci je z hlediska vymezení rozsahu soudního přezkumu napadeného rozhodnutí nepostačující. Z uvedených důvodů se soud nemohl zabývat argumenty, které nebyly uplatněny v podané žalobě. Považoval-li snad žalobce i tyto argumenty za významné pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí v přezkumném soudním řízení, měl je vtělit do žaloby; pokud tak neučinil, nemůže k nim soud přihlížet. Judikatura správních soudů je v tomto směru zcela ustálená, v podrobnostech lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.8.2010 čj. 4 As 3/2008-78, podle něhož míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i míru ochrany, jaké se žalobci od soudu dostane.

34. Soud pouze jako obiter dictum uvádí, že další argumentace uplatněná žalobcem v rozkladu spočívala v tvrzení, že předmětná vyhláška neobsahuje speciální režim loterií povolených 1.1.2012 a tím se dostává do rozporu s přechodným ustanovením v čl. II zákona č. 300/2011 Sb., vylučujícím zákonné zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky ohledně povolení vydaných před 1.1.2012. Jde o bezpředmětnou argumentaci ve vztahu k právům žalobce, neboť ke zrušení jeho povolení k provozování loterií a jiných podobných her došlo až v roce 2014, kdy již o oprávnění obce k regulaci loterií a jiných podobných her na základě novelizovaného zákona o loteriích nelze mít žádných pochyb.

35. Žalobce v *žalobě* rovněž neuplatnil žádné námitky, jimiž by brojil proti OZV č. 4/2011 z toho pohledu, že město České Velenice jejím vydáním postupovalo diskriminačně. Stejně tak nenamítl, že město vůbec nemělo pravomoc tuto vyhlášku vydat, nebo že při jejím vydání překročilo zákonem vymezenou věcnou působnost, popř. že tuto působnost zneužilo. Žalobce až při jednání před soudem, tj. po zákonem stanovené lhůtě k podání žaloby a jen obecně uvedl, že vyhláška reguluje loterie tak, že je možno je v době její platnosti provozovat pouze na jediném místě, aniž by bylo jakkoliv uvedeno, jak k tomuto vymezení obec dospěla a tudíž zde není možnost přezkoumat její diskriminační charakter. Při jednání tedy žalobce uplatnil

námítku o diskriminačním charakteru vyhlášky, dovozujíc tak ze způsobu stanovení zákazu, tj. tak, jak vyplývá z čl. 3 OZV 4/2011, v němž se stanoví zákaz provozu sázkových her, loterií a jiných podobných her pozitivním vymezením, že tyto hry lze provozovat pouze v objektu čp. 348 na st.p. č. 1132/74 v katastrálním území České Velenice. Žalobce nejenže tuto námítku v žalobě, ale ani v průběhu správního řízení neuplatnil, ale zejména ji ani nikterak při jednání nekonkretizoval, takže není vůbec zřejmé, zda na uvedeném místě, kde lze loterie či jiné podobné hry provozovat, je provozovna žalobce (má-li více provozoven ve městě) či jiného provozovatele, komu vlastně ponechaná povolená herna patří a z jakých důvodů žalobce považuje její ponechání v provozu ve vztahu k jeho osobě za diskriminační. Soud, který je při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí vázán rozsahem vznesených žalobních bodů a alespoň rámcovou konkretizací žalobních bodů, se proto z uvedených důvodů touto nově vznesenou výhradou blíže nezabýval a jen rovněž a adekvátně v obecné rovině konstatuje, že dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích je oprávněním obce v obecně závazné vyhlášce určit a stanovit, *na kterých místech* a v jakém čase je v obci provozování loterií a jiných podobných her zakázáno. Město České Velenice tak nepochybně disponovalo pravomocí vydat OZV č. 4/2011 a jejím prostřednictvím regulovat na území obce vybrané loterie a jiné podobné hry.

36. Ostatní námítky uplatněné žalobcem v replice a triplice, v nichž je poukazováno na povinnost obce stanovit v OZV č. 4/2011 přechodné období a v nichž žalobce namítá porušení principu právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práva na majetek, nebyly uplatněny v zákonem stanovené lhůtě pro rozšíření žalobních bodů (§ 71 odst. 2 s.ř.s.), a soud k nim proto nemohl přihlídnout. Přesto považuje za vhodné se k nim alespoň okrajově vyjádřit.

37. Žalobce nemůže s úspěchem vytýkat žalovanému, že nepřipustně zasáhl do jeho práv, která dříve nabyl na základě nyní zrušených povolení, čímž mělo dojít k narušení právní jistoty, legitimního očekávání a k zásahu do práva na majetek, neboť žalobce nemohl legitimně očekávat, že nemůže dojít ke zrušení předmětných povolení před uplynutím doby jejich platnosti. Ústavní soud k uvedené problematice v nálezu ze dne 2.4.2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 konstatoval, že „*Ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počin zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních 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 videoloterních 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 (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. Shodně s návrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“ Z výše uvedených důvodů pak nemohlo dojít ani k zásahu do práva žalobce na vlastnictví. Soud v podrobnostech pro stručnost odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2015, č.j. 6 As 285/2014 – 32 (dostupný na www.nssoud.cz).*

38. Pokud jde o návrh žalobce na předložení předběžné otázky SDEU, zda tuzemská právní úprava obsažená v zákoně o loteriích představuje omezení volného pohybu zboží, dle názoru

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

soudu opět postačí odkázat na závěry obsažené v rozsudku ze dne 20.1.2016, č.j. 1 As 297/2015 – 77, ve kterém se Nejvyšší správní soud detailně zabýval otázkou aplikovatelnosti unijního práva v obdobném případě. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ve dvou typově totožných případech již vyslovil, že *právo EU aplikovatelné není* (srov. rozsudky č. j. 6 As 285/2014 – 32, body 40, 41 a č. j. 10 As 62/2015 – 172, body 12-21). Žalobce není osobou využívající v daném případě svobody pohybu osob, zboží a služeb. Podle Soudního dvora přitom pojem „uplatňování práva Unie“ použitý v čl. 51 Listiny EU předpokládá „*existenci určitého stupně souvislosti mezi aktem práva Unie a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotčených oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou.*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2014 ve věci C 198/13, Julian Hernández a další, bod 34). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (čl. 1 odst. 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her [čl. 2 odst. 2 písm. h)]. Předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení zákona o loteriích nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva.

39. Nicméně je pravdou, že právo EU bude použitelné ve svých základních principech, jako je svoboda usazování (čl. 49 SFEU) a volný pohyb služeb v rámci EU (čl. 56 SFEU), i na věci, které ze své působnosti shora citované směrnice 2006/123 vylučuje. V každém případě ale zásadně půjde o věci, kde příslušník jednoho členského státu realizuje své právo svobody usazování na území druhého členského státu. Čistě vnitrostátní právní úprava může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených právem EU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy (ohledně ukázek aplikace tohoto pravidla lze odkázat na judikaturu soudního dvora citovanou v rozhodnutí NSS č. j. 10 As 62/2015 - 172).

40. Od aplikovatelnosti práva EU nutno odlišovat přípustnost předběžné otázky v takové věci. O nezbytnosti rozhodnutí předběžné otázky pro rozhodnutí sporu rozhoduje sám vnitrostátní soud. Pasáže odkazované stěžovatelem z rozhodnutí Berlington Hungary řeší právě přípustnost předběžné otázky, nikoli otázku aplikovatelnosti práva EU na čistě vnitrostátní případ. K aplikovatelnosti naopak soud uvedl, že „*je třeba připomenout, že takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené v původním řízení – které jsou použitelné bez rozdílu ve vztahu k maďarským státním příslušníkům i příslušníkům ostatních členských států – mohou spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních svobod zaručených Smlouvou o FEU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použijí na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy (...)*“ (bod 24). Jak výše uvedeno, souvislost s obchodem mezi členskými státy v posuzovaném případě není. Aplikované vnitrostátní pravidlo se žádné svobody zaručené právem EU nedotýká a otázka pohybu osob z jiných členských států předmětem řízení rovněž není.

41. Citované závěry formulované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20.1.2016 č.j. 1 As 297/2015 – 77 lze beze změny vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Soud pro úplnost dodává, že žalobce na základě předmětných povolení neposkytoval své služby příjemcům v jiném členském státě, ale ve městě České Velenice, a již proto se daná čistě vnitrostátní věc nijak nedotýká zásady volného pohybu služeb, která je upravena a chráněna právem EU. Jinak řečeno, žalobce není osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky. 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 SDEU ve věcech Anomar, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 39, a Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21). V daném případě je předmětem řízení zrušení povolení k provozování loterií, které bylo dříve vydáno české právnické osobě k tomu, aby mohla svou činnost provozovat na území České republiky. Jakákoli vazba na unijní právo tu tedy chybí.

42. Volný pohyb služeb podle unijního práva se týká především svobody poskytovat služby v jiném členském státě (čl. 56 a 57 SFEU). Z judikatury Soudního dvora EU plyne, že jako přímý důsledek svobody poskytovat služby patří do volného pohybu služeb i právo osob přijímat službu v jiném členském státě (viz rozsudek Luisi and Carbone, C-286/82, ECLI:EU:C:1984:35 bod 10; rozsudek Cowan, C-186/87, ECLI:EU:C:1989:47, bod 17). Pro uplatnění unijního práva je tak nutný přeshraniční aspekt, který aktivuje práva osoby v závislosti na tom, zda je poskytovatelem, nebo příjemcem služby. Volného pohybu služeb se tak mohou dovolávat pouze poskytovatelé, kteří nabízejí služby v jiném členském státě, než v jakém mají sídlo (viz čl. 56 SFEU, který říká: „*Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.*“), případně zákazníci či spotřebitelé pocházející z jiných členských států. Žalobce však nespadá ani do jedné z těchto dvou skupin, neboť je českou právnickou osobu nabízející služby na území České republiky.

43. V rozsudku ze dne 20.1.2016 č.j. 1 As 297/2015 – 77 (bod 31) Nejvyšší správní soud dovodil, že správní soudy v této věci neaplikují vnitrostátní úpravu jakkoliv navázanou na právo EU. Stejně tak předmětem věci vůbec není zájem cizozemských provozovatelů vstoupit na český herní trh. Předmětem nynější věci je zrušení dříve vydaného povolení k provozu výherních hracích přístrojů stěžovatele jako české obchodní společnosti, kterým došlo ke zkrácení původní doby platnosti povolení k provozování loterií. *Na věc tedy právo EU nedopadá, a nejsou tu ani splněny jakékoliv další podmínky, pro které by soud považoval za nutné položit předběžné otázky formulované stěžovatelem.* Z těchto důvodů Městský soud v Praze ani v nyní projednávané věci nevyhověl návrhu žalobce na položení jím formulovaných předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie.

44. V nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 Ústavní soud zdůraznil, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá obecným soudům povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, jinými slovy povinnost sledovat „*ratio decidendi*“, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral. Správní orgán při rozhodování v nyní projednávané věci evidentně vycházel z právních názorů Ústavního soudu vyjádřených v nálezech Chrastava, Klatovy a Františkovy Lázně, a jeho závěry tudíž nelze považovat za protiústavní, neboť je již dříve aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Výklad ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy právně závazný a kromě toho se mu přikládá vysoká míra argumentační síly. Případné subjektivní přesvědčení žalobce o nesprávnosti závěrů Ústavního soudu na tom nemůže nic změnit.

45. V nálezu Chrastava Ústavní soud mj. uvedl, že jakmile Ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, *je povinno ze zákona zahájit řízení*

o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích ustanovení § 43 odstavec 1 zákona o loteriích. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.

VIII. Závěr

46. Ze všech shora uvedených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

47. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

V Praze dne 29. listopadu 2017

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu