



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **BANCO - CASINO a.s.**, IČO: 264 46 197
sídlem Na Příkopě 959/27, 110 00 Praha 1
zast. Mgr. Danou Holcman, advokátkou
sídlem Doudlebská 1699/5, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1

za účasti osoby **Statutární město Frýdek-Místek**
zúčastněné sídlem Radniční 1148, 738 22 Frýdek-Místek
na řízení:

o přezkum rozhodnutí ministra financí ze dne 20. 10. 2015 č. j. MF-1154/2015/34-14/2901-RK, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně

t a k t o :

- I. Žaloba ze zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

(1) Žalobce se domáhá u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí ze dne 20. 10. 2015 č. j. MF-1154/2015/34-14/2901-RK (dále „*rozhodnutí*“)

ministra“), kterým ministr financí zamítl rozklad žalobce a zároveň potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 7. 4. 2015 č. j. MF-1154/2015/34-10 (dále jen „*rozhodnutí ministerstva*“). Navrhuje rovněž, aby městský soud zrušil nejen rozhodnutí ministra, ale zároveň i rozhodnutí ministerstva (dále jsou obě rozhodnutí uváděna též jako „*napadená rozhodnutí*“).

(2) Rozhodnutím ministerstva bylo zrušeno v řízení zahájeném z moci úřední podle ust. § 43 odst. 1 (dnes již zrušeného) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o loteriích*“), rozhodnutí žalovaného ministerstva ze dne 18. 12. 2009 č. j. 34/90638/2009 (dále též „*rozhodnutí o povolení*“), a to v části týkající se povolení k provozování sázkových her v kasinu podle ust. § 2 písm. i) zákona o loteriích v objektu kasina Banco Casino na adrese J. V. Sládka 2177 ve Frýdku-Místku. Ke zrušení uvedeného povolení došlo pro jeho rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011, o zákazu provozování vybraných sázkových her, loterií a jiných podobných her, kterou statutární město Frýdek-Místek přijalo s účinností od 1. 1. 2012 (dále jen „*OZV č. 8/2011*“). OZV č. 8/2011 zakázala provozovat na celém území města sázkové hry podle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a loterie a jiné podobné hry podle ust. § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

(3) V odůvodnění rozhodnutí ministerstva se připomíná, že zrušením povolení k výše uvedeným hrám z důvodu rozporu s OZV č. 8/2011 dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu, které ho vykonávají prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her. V případě, kdy žalovaný využívá ustanovení § 43 zákona o loteriích se nejedná o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích. K námitce respektování ústavně zaručeného práva na podnikání odůvodnění rozhodnutí ministerstva uvádí, že provozovatelé si musí být vědomi existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli zbaveni tohoto povolení, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz loterií a jiných podobných her. Jednou z okolností je – podle odůvodnění rozhodnutí ministerstva – právě regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, kdy v rámci ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích je patrný zákonný rámec regulace sázkových her v kasinu prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. K nejasnostem ohledně jednání obce, resp. toho, zda obecně závaznou vyhláškou nejednala diskriminačně či nespravedlivě a v rozporu s dalšími ústavními principy, žalovaný uvádí, že do jeho působnosti nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami. V rozhodnutí ministerstva se dále připomíná, že Zastupitelstvo města Frýdku-Místku nevyhovělo žalobci v jeho žádosti o povolení výjimky z OZV č. 8/2011 (podle zákona o obcích).

(4) Rozhodnutí ministra přisvědčilo závěru správního orgánu prvního stupně (rozhodnutí ministerstva) a připomnělo, že ke zrušení povolení došlo z důvodu rozporu s OZV č. 8/2011 a že zrušením dotčeného povolení došlo k uplatnění práva obcí na samosprávu, které ho vykonávají prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her. V případech, kdy žalovaný využil ust. § 43 zákona o loteriích, se podle napadeného rozhodnutí ministra nejednalo o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích, neboť provozovatelé si musí být vědomi – i při respektování ústavně zaručeného práva na podnikání – existence ust. § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli zbaveni tohoto povolení,

nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz loterií a jiných podobných her. Jedno z okolností je podle rozhodnutí ministra právě regulace prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky, kdy v rámci ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích je patrný zákonný rámec regulace sázkových her v kasinu prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. K argumentům týkajícím se rovného přístupu, proporcionality, spravedlnosti, ochrany podnikání a zákazu diskriminace rozhodnutí ministra uvádí, že každý správní orgán je povinen podle ust. § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), postupovat v souladu se zákonem a ostatními právními předpisy, a to bez výjimky. Žalovaný se proto řídí OZV č. 8/2011 jako součástí českého právního řádu. Opačný přístup by byl projevem nepřipustné libovůle a zásahem do práva obcí na samosprávu. Z OZV č. 8/2011 bylo podle rozhodnutí ministra patrné, že dotčená technická zařízení jsou provozována v rozporu s OZV č. 8/2011 a že obecně závazné vyhlášky jsou závazné pro všechny adresáty.

II. Žalobní body a vyjádření žalovaného a Statutárního města Frýdku-Místku

(5) Námitky proti oběma napadeným rozhodnutím shrnul žalobce do následujících žalobních bodů, které městský soud seřadil podle systematického členění žaloby.

(6) *Zaprvé.* Žalobce vytýká porušení práva na spravedlivý proces. Žalovaný měl podle žalobce předně rozhodnout o žalobcově návrhu na přerušení řízení i v případě, že návrhu s ohledem na vyjádření města nehodlá vyhovět, usnesením, aby měl účastník možnost bránit se oprávněným prostředkem. Postupem správního orgánu tak došlo podle žalobce k porušení základních zásad činnosti správních orgánů.

(7) *Zadruhé.* Žalobce vytýká porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu, tedy porušení možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům rozhodnutí. Žalobce namítá opožděné zahájení správního řízení, k němuž došlo po pěti letech od vydání OZV.

(8) *Zatřetí.* Žalobce namítá formální vadu výroku rozhodnutí ministra.

(9) *Začtvrté.* Žalobce namítá nedodržení notificačního procesu při přijetí zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o loteriích. Namítá, že před přijetím tohoto zákona nebyl dodržen notificační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, v platném znění, a proto je tato právní úprava podle žalobce nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům. Žalobce uvádí, že již v prvostupňovém správním řízení namítal, že OZV č. 8/2011 je v rozporu s ústavními principy.

(10) *Zapáté.* Žalobce spatřuje v postupu obce a žalovaného rozpor s evropským právem. Připomíná povinnost správního orgánu či soudu neaplikovat takovou právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem. Odkazuje dále mj. na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále „*SDEU*“) SIA Garkalns v. Rīgas dome C-470/11, pode něhož musí být v rámci režimu hazardních her dodržena zásada rovného zacházení, transparentnosti a nediskriminačních a předem známých kritérií či na rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14 ve věci Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a dalších společností proti Maďarsku, ve kterém SDEU odpovídá na předběžné otázky položené Městským soudem v Budapešti ve vztahu mj. k otázce rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady provozovatelům.

(11) *Zašesté.* Žalobce namítá protiústavnost napadených rozhodnutí a nezbytnost předvídatelnosti rozhodování a právní jistoty. Namítá, že stát v daném případě rozhodl, že jednou vydané rozhodnutí formou individuálního správního aktu orgánem státní správy, tedy jím samým, nebude respektovat. Napadá nezohlednění principu proporcionality, tedy šetření práv a oprávněných zájmů účastníků, jakož i to, že rozhodnutí jsou překvapivá.

(12) *Zasedmé.* Žalobce napadá skutečnost, že ke zrušení povolení přistoupil žalovaný na základě jeho rozporu s OZV č. 8/2011, která byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, ačkoli nebylo prokázáno jeho porušování.

(13) Žalobce zároveň navrhl, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek. Ten však usnesením městského soudu nebyl přiznán, jak byli oba účastníci řízení zpraveni jeho doručením.

(14) Žalovaný navrhl ve vyjádření k žalobě její zamítnutí. K argumentům uvedeným v žalobě uvedl:

(15) Žalované ministerstvo přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pro kterou by nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit, tedy z důvodu jejich rozporu s OZV č. 8/2011. Již v rámci oznámení o zahájení řízení byl žalobce dostatečně seznámen s podklady, a to OZV č. 8/2011 a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále „*nález Pl. ÚS 6/13*“). Žalobci bylo podle vyjádření žalovaného umožněno, aby v plné šíři uplatnil své právo na nahlížení do spisu. K namítanému porušení procesních práv nemohlo dojít, protože v rámci řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. K argumentaci žalobce týkající se žádosti o přerušování řízení žalovaný uvádí, že v řízení z moci úřední nemá účastník na přerušování řízení právní nárok, a proto není třeba o nevyhovění rozhodovat usnesením. Připomíná dále, že do působnosti žalovaného ministerstva nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami obcí. Žalovaný má rovněž za to, že napadená rozhodnutí jsou dostatečně odůvodněna.

(16) Ve vztahu k aplikaci OZV na povolení, jež nabyla právní moci před účinností OZV, žalovaný odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále jen „*nález Pl. ÚS 56/10*“), podle něhož se na základě ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání rozhodnutí.

(17) Co se týče formální vady výroku rozhodnutí ministra, žalovaný má za to, že nejde o vadu tak intenzivní, že by způsobovalo nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

(18) K tvrzenému porušení notificačního procesu žalovaný uvádí, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notificačnímu procesu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, v platném znění, a že v rámci notificační procedury nebyly uplatněny žádné připomínky.

(19) Co se týče věci *Berlington Hungary*, žalovaný zdůrazňuje, že česká právní úprava je zcela odlišná od maďarské úpravy, která byla předmětem přezkumu SDEU. Stejně tak rušení vydaných povolení podle českých právních norem představuje zcela odlišný režim, než tomu bylo v případě posuzovaném SDEU. V posuzovaném případě nedochází k rušení loterií a jiných podobných her ze zákona okamžitě, ze dne na den. Žalovaný přistupuje k rušení povolení vydaných k provozování sázkových her na základě obecně závazných vyhlášek obcí, a to po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Rozhodnutí SDEU proto nelze mechanicky aplikovat.

(20) Žalovaný uvádí, že mu nepřísluší posuzovat nezákonnost či nepředvídatelnost obecně závazných vyhlášek obcí, jelikož do jeho působnosti nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami.

(21) K námitce protiústavnost předvídatelnosti rozhodování a právní jistoty žalovaný uvádí, že mu nepřísluší zkoumat důvody, které vedly obec ke stanovení míst, kde nelze provozovat loterie a jiné podobné hry a že zrušením povolení k loteriím či jiným podobným hrám dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Žalovaný poukázal na skutečnost, že Ústavní soud již v nálezu Pl. ÚS 56/10 judikoval, že pokud by žalovaný nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jež je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

(22) Žalovaný uvádí, že se plně ztotožňuje s rozhodnutím ministra, že princip proporcionality, kterého se dovolává žalobce, doznal podstatných změn v důsledku rozhodovací praxe Ústavního soudu. Jak bylo již řečeno výše, žalovaný znovu připomíná závěr Ústavního soudu, podle něhož by se žalovaný dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jež jsou v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí.

(23) Statutární město Frýdek-Místek, jež se soudního řízení správního účastní v procesním postavení osoby zúčastněné na řízení, poskytlo na vyžádání městského soudu dvakrát písemné stanovisko města k žalobě a okolnostem přijetí a uplatnění OZV č. 8/2011. Město má především za to, že žalovaný postupoval v řízení správně. Má za to, že žaloba by měla být zamítnuta.

(24) K notifikačnímu procesu se město na rozdíl od žalobce domnívá, že správní orgán nemá v pravomoci posuzovat, zda notifikační proces proběhl v souladu s právem Evropské unie.

(25) Vydání OZV č. 8/2011 předcházela OZV č. 1/2011, o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. Tato OZV byla změněna OZV č. 4/2011, kterou Zastupitelstvo města Frýdku-Místku vydalo v návaznosti na legislativní vývoj a na vzniklou judikaturu Ústavního soudu v dané oblasti, a to tak, aby zákaz postihoval i tzv. videoloterní terminály. Již před vydání OZV č. 8/2011 tedy byl ve Frýdku-Místku trend omezování provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města. Město upozorňuje, že OZV č. 8/2011 odkazuje na § 10

písm. d) zákona o obcích [tj. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], nikoli na § 10 písm. a) zákona o obcích, jak se mylně domnívá žalobce na str. 10 žaloby.

(26) Stanovisko osoby zúčastněné na řízení zdůraznilo, že zastupitelstvo města bralo v potaz zásah do činnosti provozovatelů sázkových her, loterií a jiných podobných her a řešilo jejich situaci v čl. 2 o přechodném ustanovení, podle něhož na dřívější dotčená předmětná povolení se nová vyhláška nevztahuje do 31. 12. 2014. Tento článek tak vycházel z obdobného přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., a i když bylo toto zákonné ustanovení později zrušeno Ústavním soudem jako protiústavní, město přechodnou úpravu v OZV č. 8/2011 přesto ponechalo, přestože ji mohlo zrušit a zakázat provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her okamžitě. Provozovatelé sázkových her, loterií a jiných podobných her tak měli podle osoby zúčastněné na řízení dostatečný prostor připravit se na ukončení své činnosti ve Frýdku-Místku.

(27) Namítaný princip proporcionality se podle osoby zúčastněné na řízení za situace, kdy přímo ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích umožňuje obcím úplně zakázat na celém svém území provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, nepoužije. Adresáti této právní normy si podle osoby zúčastněné na řízení musí být vědomi toho, že obce mohou využít tohoto zmocnění. Osoba zúčastněná na řízení se domnívá, že škodlivé jevy spojené s provozováním sázkových her, loterií a jiných podobných her dosahují té míry, že ospravedlňují plošný zákaz.

(28) V aktuální stanovisku vyžádaném městským soudem osoba zúčastněná na řízení (tedy statutární město Frýdek-Místek) potvrdilo informace poskytnuté městskému soudu již před časem. Pokud se nyní má konkrétně vyjádřit, proč došlo k vydání OZV č. 8/2011, uvádí, že lze lakonicky sdělit, že pro vydání OZV č. 8/2011 hlasovalo 29 členů zastupitelstva napříč politickým spektrem. Hlavním negativním jevem spojeným, s provozováním herních zařízení je podle osoby zúčastněné na řízení hráčství (gamblerství) a s tím spojené další jevy jako zadlužování hráčů, ztráta zaměstnání, trestná činnost a rozpad rodin hráčů. S těmito problémy se veřejně nikdo nechlubí, podle osoby zúčastněné na řízení lze pouze uvést, že většina tehdejších představitelů vedení statutárního města Frýdku-Místku měla takové poznatky od konkrétních osob, které osobně na magistrátu žádaly zrušení „automatů“ ve městě. V neposlední řadě je třeba podle osoby zúčastněné na řízení vzít v úvahu i významný dopad na mravní výchovu dětí a mládeže.

III. Soudní přezkum

(29) Městský soud posoudil žalobu a rozhodl věc bez jednání, neboť oba účastníci s takovým postupem k výzvě soudu s ohledem na aktuální epidemiologickou situaci (konkludentně) souhlasili [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Napadená rozhodnutí přezkoumal městský soud v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkumu vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

(30) Městský soud posoudil v přezkumném řízení žalobu a napadené rozhodnutí ministra včetně prvostupňového rozhodnutí ministerstva. Žalobu neshledal důvodnou.

(31) Dokazování nebylo ve vztahu ke správnímu řízení doplňováno ani opakováno, neboť rozhodující dokumenty byly městskému soudu k dispozici v rámci správního spisu vyžádaného od žalovaného podle ust. § 74 odst. 1 s. ř. s. včetně vyjádření dotčeného města, které má procesní postavení osoby zúčastněné na řízení.

(32) Městský soud se ztotožňuje s argumenty, které žalovaný a ministr financí, jakož i osoba zúčastněná na řízení vyjádřili v napadených rozhodnutích a ve vysvětlujících vyjádřeních k podané žalobě. Shoduje se se žalovaným jak v jeho skutkových zjištěních, tak i v právním posouzení důsledků toho, že řada obcí včetně zde dotčeného statutárního města Frýdku-Místku využila v rámci své Ústavou dané samostatné působnosti oprávnění regulovat svými obecně závaznými vyhláškami tzv. hazard, který není ve společnosti vnímán pozitivně, a to v návaznosti na jednoznačné závěry Ústavního soudu, které potvrdily takové místní normotvorby i postup obcí s tím, že jde o postup, který je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Na tyto závěry Ústavního soudu navázala i rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a krajských soudů jako soudů správních.

(33) Závěry, k nimž správní orgány dospěly, nejsou v rozporu se zjištěnými skutečnostmi a rozhodnutí ministra se rovněž řádně vypořádalo s rozkladovými námitkami, které se v zásadě obsahově překrývají s pozdějšími námitkami žalobními.

(34) Příslušné orgány státní správy prvního i druhého stupně, jakož i Statutární město Frýdek-Místek postupovaly v právě přezkoumané právní věci striktně v mezích stanovených Ústavou a zákony a v souladu s nimi, předmět sporu interpretovaly v intencích příslušných nálezů Ústavního soudu a rozsudků Nejvyššího správního soudu, takže podle mínění městského soudu nepochybily ani po stránce skutkové, ani po stránce právní.

(35) Městský soud přistupuje k odůvodnění rozsudku s přihlédnutím k tomu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument uplatněný v návrhu a odpovídat na každou jednotlivou dílčí otázku, ale na celkové právní problémy, které návrh (žaloba) konkrétně nastíní a s kterými se městský soud vypořádá. Nestačí proto pouhý odkaz na jiná podání a jiné dokumenty, aniž by žalobce v žalobě uvedl konkrétní argumenty, které z nich přebírá. Odpověď na základní námitky v sobě může proto v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013 č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013 č. j. 7 As 182/2012-58 a ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66).

(36) Námitky žalobce městský soud shrnul do sedmi žalobních bodů, resp. do sedmi oblastí žalobních námitek. Jelikož – jak je městskému soudu známo z jeho vlastní rozhodovací činnosti – k obdobným odnětím povolení k podnikání v loteriích a jiných podobných hrách došlo i v řadě jiných případů nejen tohoto žalobce, ale i jiných obchodních společností provozujících sázkové hry, loterie a jiné podobné hry, považuje městský soud za nutné připomenout, že v tomto přezkumu reaguje jsa vázán mezemi

uplatněných žalobních bodů výlučně na námitky formulované žalobcem v žalobě, která napadá rozhodnutí, jež jsou předmětem tohoto přezkumu, přestože nelze nevidět, že v jiných žalovaných kauzách byly namítány i jiné jak hmotně právní, tak i procesně právní otázky postupu a rozhodnutí žalovaného.

(37) Podle ust. § 2 písm. i) zákona o loteriích jsou loteriemi a jinými podobnými hrami mj. sázkové hry provozované ve zvláště k tomu určených hernách (kasinech), a to i za pomoci mechanických zařízení, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek jedné hry, například ruleta, kostky, karetní hry, kdy sázející hrají proti provozovateli kasina, případně další hry schválené v herním plánu, jakož i varianty těchto her. Výhra se vypočítává z výše vkladů podle podmínek stanovených herním plánem. Sázkové hry podle tohoto ustanovení nelze provozovat v mobilních hernách (kasinech);

(38) Podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.

(39) Podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích Ministerstvo vnitra mohlo 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.

(40) Podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích mohla obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona 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.

(41) Podle ust. § 36 odst. 1 správního řádu jsou účastníci oprávněni (nestanoví-li zákon jinak) navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.

(42) Podle ust. § 36 odst. 3 věty první správního řádu – nestanoví-li zákon jinak – musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

(43) Podle ust. § 46 odst. 3 správního řádu může být oznámení o zahájení řízení spojeno s jiným úkonem v řízení.

(44) Podle přechodného ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ve znění účinném před 1. 1. 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje

do 31. 12. 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. 12. 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ust. § 50 odst. 5 zákona o loteriích, ve znění účinném od 1. 1. 2012.

(45) Nálezem Pl. ÚS 6/13 bylo zrušeno dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (pod č. 112/2013 Sb.) ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. Ústavní soud v něm připomněl, že možnost přezkumu intertemporálních (přechodných) ustanovení připustil Ústavní soud již v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 21/96 či Pl. ÚS 33/01. Klíčovou otázkou věcného souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem zde pro Ústavní soud bylo, zda tato zákonná norma, jež ve spojení s postupem Ministerstva financí dočasně omezuje možnost obcí regulovat provoz interaktivních videoloterních terminálů prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, protiústavně zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu a zda zásah do práva obcí na samosprávu vyvolaný napadeným zákonným ustanovením je souladný s principem proporcionality. V tomto kontextu se Ústavní soud zaměřil prvotně na otázku, zda dočasné omezení možnosti obcí regulovat provoz interaktivních videoloterních terminálů sleduje legitimní cíl. Dospěl k závěru, že u jejich provozovatelů nelze 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. Tito provozovatelé – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu, například nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Ústavní soud pak konstatoval, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe Ministerstva financí spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.

(46) Nález Pl. ÚS 29/10 připomněl, že zákon o loteriích zmocňuje v ust. § 50 odst. 4 obec k vydání obecně závazné vyhlášky, jíž může obec stanovit, že výherní hrací přístroje (dále "VHP") mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování VHP zakázáno. Čl. I obecně závazné vyhlášky, jejíž zrušení navrhlo u Ústavního soudu Ministerstvo vnitra, proklamuje, že interaktivní videoloterijní systémy (též označované ILV) spadají podle definice zákona o loteriích mezi VHP, a proto se na ně v plném rozsahu vztahuje předmětná vyhláška. Ústavní soud uvedl, že z hlediska tzv. testu čtyř kroků (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 63/04) obec svou pravomoc a působnost nezneužila a že v případě ILV, které plní prakticky zcela stejnou funkci jako VHP, o zneužití nelze hovořit. Obec zde využila svého legitimního oprávnění k regulaci činností, které fakticky ohrožují veřejný pořádek v obci více než provozování VHP. V tomto smyslu byl podle Ústavního soudu rovněž splněn požadavek rozumnosti dané úpravy. Ústavní soud dospěl k závěru, že je přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou vydanou podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích umístění i ILV na svém

území, popř. dalších přístrojů podobných VHP, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Ústavní soud tedy shledal, že regulace jejich spadá do normotvorné působnosti obcí, a to podle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i ust. § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Závěrem nálezu Pl. ÚS 29/10 Ústavní soud zdůraznil, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

(47) Rovněž ve věci nálezu Pl. ÚS 56/10, kterým byl zamítnut návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města, týkající se zabezpečení veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, se jednalo o situaci, kdy město reagovalo na bezpečnostní situaci v hernách a jejich bezprostředním okolí v návaznosti na zprávu Policie České republiky a kdy dosavadní vyhláška o provozování VHP na území města se ukázala neúčinnou v důsledku toho, že po jejím přijetí doposud regulované VHP nahradily tzv. videoloterijní terminály, jejichž smysl je stejný a jejich „společenská nebezpečnost“ je navíc vyšší než u VHP. Rovněž v tomto případě Ústavní soud zvolil podle své ustálené judikatury k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. test čtyř kroků (nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04), v nichž postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu). Ústavní soud zde především odkázal na své závěry již dříve vyřčené v nálezu Pl. ÚS 29/10. Pokud jde o předmět regulace posuzované obecně závazné vyhlášky, Ústavní soud zdůraznil, že je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry, a že svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví Ústavnímu soudu jako cíl legitimní. Ústavní soud proto svůj právní rozbor uzavřel slovy, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Ústavní soud i zde připomněl, že – jak již uvedl ve výše citovaném nálezu Pl. ÚS 29/10 – 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 ust. § 43 odst. 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 podle Ústavní soud ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.

(48) Městský soud v projednávané věci vychází z uvedené, dnes již konstantní judikatury Ústavního soudu, která je závazná pro všechny orgány i osoby, tedy i pro soudy (čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR) a která je na právě projednávaný případ zcela aplikovatelná a příhodná.

(49) Městský soud rovněž vychází z rozsudku ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 As 297/2015-77, v němž Nejvyšší správní soud dospěl ve věci skutkově i právně obdobné věci, která je právě předmětem tohoto soudního přezkumu, k závěru, že

- (při vědomí argumentace věcí *Berlington Hungary*) právo EU na posuzovanou věc není aplikovatelné;
- stěžovatel (žalobce) není osobou využívající v daném případě svobody pohybu osob, zboží a služeb;
- 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, výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her; předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení zákona o loteriích nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva;
- soudy v této věci neaplikují vnitrostátní úpravu navázanou jakkoli na právo EU, stejně tak předmětem nynější věci vůbec není zájem cizozemských provozovatelů vstoupit na český herní trh. Předmět 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;
- stěžovatel si musel být vědom existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbaven. Nemohlo mu tedy vzniknout legitimní očekávání (Nejvyšší správní soud dále rovněž odkazuje na nález Pl. ÚS 56/10).

(50) *První žalobní bod* týkající se žalobcova tvrzení o porušení práva na spravedlivý proces, protože žalovaný předně rozhodnout usnesením o žalobcově návrhu na přerušení řízení i v případě, že návrhu nehodlá vyhovět, městský soud neshledává důvodným. Shodně se žalovaným má městský soud za to, že ze správního spisu vyplývá dostatečně přesvědčivě, že žalovanému bylo umožněno, aby uplatnil své právo na nahlížení do spisu, že k namítanému porušení procesního práva žalobce ani nemohlo dojít, když v průběhu řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání meritorního rozhodnutí a když navíc na přerušení řízení není právní nárok, a proto správní orgán nemusí vyhotovovat o návrhu negativní rozhodnutí (usnesení). Důvod pro přerušení nebyl naplněn, neboť žalovaný

nebyl, resp. není oprávněn posuzovat zákonnost obecně závazných vyhlášek obcí včetně těch, které regulují tzv. hazard.

(51) Ani *druhý žalobní bod*, jímž žalobce vytýká žalovanému nezákonný postup, který má spočívat v tom, že žalobci údajně nebyla poskytnuta možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí v rozporu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu, není důvodný.

(52) Při zahájení správního řízení byla procesní situace v tomto ohledu relativně jednoznačná a přehledná, neboť z něho zcela jasně vyplynulo, že řízení bylo zahájeno s ohledem na dvě právní skutečnosti, kterými se stal rozpor dříve vydaného povolení s OZV č. 8/2011, jakož i s ohledem na právo územně správního celku na samosprávu zdůrazněné nálezem Pl. ÚS 6/13, a že žalobce byl s těmito důvody při zahájení řízení dostatečně seznámen.

(53) K námitce opožděného zahájení správního řízení, protože k němu došlo po pěti letech od vydání OZV č. 8/2011, tedy k námitce, která se objevuje až ve stadiu soudního přezkumu, lze poznamenat, že správní orgán nebyl zákonem o loteriích limitován v otázce doby zahájení řízení odnímajícího dříve vydané povolení k provozování loterie či té které sázkové či jiné hry. Je zjevné, že žalovaný správní orgán přistoupil k zahájení řízení o zrušení povolení v návaznosti na nastalou a dodatečně najevo vyšlou okolnost předpokládanou ustanovením § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který je v tomto ohledu třeba považovat za *lex specialis* a jehož aplikaci nelze vyloučit poukazem na ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu. Interpretace právní úpravy, kterou zaujímá městský soud, se v tomto ohledu shoduje s interpretací podanou žalovaným ve vyjádření k žalobě včetně procesně právního závěru, že řízení podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích lze zahájit kdykoli po dobu platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry.

(54) *Třetím žalobním bodem* žalobce namítá formální vadu výroku rozhodnutí ministra. Žalobci lze přisvědčit, že ve výroku rozhodnutí ministra není výslovně uvedeno, co ministra zamítá, když přisudku „zamítá“ chybí větný předmět. Ten lze však bez jakéhokoli jazykového problému dovodit ze záhlaví rozhodnutí ministra, kde se uvádí, že ministr rozhodl o žalobcově rozkladu podanému proti rozhodnutí ministerstva. Další část souvětí výroku pak již zcela zřetelně uvádí, že právě toto rozhodnutí ministerstva ministr potvrzuje. Městský soud uvedené pochybení, které lze jednoduše odstranit procesní opravou, nepovažuje za takovou nesprávnost, která by mohla mít byť v nejmenším vliv na zákonnost rozhodnutí ministra a pro kterou by soud musel toto rozhodnutí zrušit podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. O namítané zmatečnosti pak rovněž nelze hovořit, když i přes toto drobné formulační, resp. písarské pochybení zjevně není rozhodnutí ministra nesrozumitelné.

(55) Ve *čtvrtém žalobním bodě* žalobce namítá nedodržení notifikačního procesu při přijetí zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o loteriích, a to jeho nedodržení z hlediska směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES. Žalobce má za to, že právní úprava podle tohoto zákona je proto nepoužitelná a právně nevynutitelná. Zároveň v tomto žalobním bodě, jakož i v *šestém žalobním bodě* dále namítá, že OZV č. 8/2011 je v rozporu s ústavními principy a že rušení povolení k provozování loterie nebo sázkové či jiné hry žalovaným je protiústavní.

(56) Ke čtvrtému žalobnímu bodu nezbyvá než poukázat na řešení této právní otázky interpretací, jak ji podrobně podal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 As 297/2015-77, v části II.C. odůvodnění, nebo v rozsudku ze dne 22. 7. 2015 č. j. 10 As 62/2015-170, v části II.B. odůvodnění. Tyto rozsudky se již před časem vypořádali jak s otázkou tvrzeného nedodržení notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., tak i s otázkou, kterou však žalobce výslovně v tomto řízení nezpochybnil, proč notifikaci nepodléhají obecně závazné vyhlášky obcí a měst.

(57) Nejvyšší správní soud zdůraznil, že podle SDEU *je možné, že úprava hazardních her, jejímž důsledkem může být omezení, nebo dokonce postupné znemožnění provozování her na výherních hracích přístrojích, představuje technický předpis ve smyslu směrnice, který je třeba notifikovat. Klíčové přitom je posouzení, zda ustanovení předpisu představují podmínky, které mohou významně ovlivnit povahu dotčeného výrobku nebo jeho uvádění na trh* (rozsudek SDEU ze dne 19. 7. 2012, Fortuna a další, C-213/11, bod 40).

(58) Průběh a výsledek notifikačního procesu přiblížil žalovaný podrobně ve svém vyjádření k žalobě, z něhož je třeba zdůraznit informaci, že *vládou schválený návrh* (roz. návrh budoucího zákona č. 300/2011 Sb.) *představoval novelu loterního zákona v jediném bodě, a to rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, tj. změnu ustanovení § 50 odst. 4, a že k tomuto neměla Evropská komise ani jiný členský stát připomínky, takže notifikační proces byl uzavřen.* Žalovaný uvádí, že následně sice došlo ke změně předloženého návrhu, avšak ve vztahu k regulačnímu oprávnění obcí, zejména ve vztahu k technickým herním zařízením, k žádnému rozšíření nedošlo.

(59) Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že *ne každé ustanovení* (roz. zákona o loteriích) *má technickou povahu, takže není možné přistoupit na premisu, že takováto ustanovení podléhají povinnosti notifikační procedury.*

(60) Městský soud nemá důvodu se odchýlit od právní interpretace podané Nejvyšším správním soudem ani od totožné právní interpretace zaujímané procesním (tedy městským) soudem. Nemá ani žádné výhrady k přesnému výkladu podanému žalovaným v jeho vyjádření k žalobě.

(61) Průběhem notifikačního procesu a jeho vysvětlením se navíc dostatečně zabývala i důvodová zpráva k návrhu zákona č. 300/2011 Sb.; předkládaná právní úprava byla oznámena Evropské komisi v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES a proti návrhu nebyly na evropské úrovni uplatněny žádné připomínky.

(62) Městský soud námitku nedodržení notifikačního procesu uzavírá jako nedůvodnou, přičemž nemá nad rámec vysvětlení ze strany Nejvyššího správního soudu a žalovaného, co by k problematice notifikace nového dodal. Nemá proto důvodu mít pochybnosti o tom, že notifikační proces týkající se zmíněné novely zákona o loteriích proběhl řádně a bez námitek.

(63) Navíc i v právě posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. právně relevantní i z toho pohledu, že i v případě, kdyby nebyl tento zákon vynutitelný,

obstála by OZV č. 8/2011 s ohledem na ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

(64) Skutečnost, že OZV č. 8/2011 není v rozporu s – slovy žalobce – ústavními principy, přesněji řečeno s ústavním pořádkem, vyplývá jednoznačně z ustálené judikatury Ústavního soudu, zejména pak z nálezů Pl. ÚS 6/13, Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 29/10, jejichž závěry, jimž se cítí být vázán, připomněl městský soud podrobně výše.

(65) Oba žalobní body (čtvrtý i šestý) tak městský soud rovněž neshledal důvodnými.

(66) V rámci *pátého žalobního bodu* žalobce namítá, že obec i žalovaný správní orgán postupovaly v rozporu s evropským právem, a připomíná povinnost správního orgánu či soudu neaplikovat takovou právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem a citovanými rozsudky SDEU.

(67) Podstatou námitek tohoto žalobního bodu jsou výtky, že pro zrušení rozhodnutí o povolení her nebylo respektováno unijní evropské právo včetně judikatury SDEU, které akcentuje povinnost transparentnosti, objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. České právní úpravě vytýká nedostatečnou ochranu provozovatelům loterií a jiných podobných her před neočekávanou, nesystematickou a mnohdy značně netransparentní regulací ze strany obcí a nedostatečnou materiální kompenzací.

(68) Ani *pátý žalobní bod* neshledal městský soud důvodným, neboť se cítí být *ex constitutione vázán závěry již výše připomenuté judikatury Ústavního soudu, konkrétně závěry nálezů* Pl. ÚS 6/13, Pl. ÚS 29/10 a Pl. ÚS 56/10, které jsou pro aplikovanou právní oblast zcela zásadní, jakož i judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména pak – mimo jiné – závěry rozsudku tohoto soudu ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 As 297/2015-77, od nichž se nemíní odchýlovat a které ani v přezkoumávané věci nepřevážily argumenty žalobce.

(69) Nejvyšší správní soud se podle usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3904/16 ústavně konformním způsobem vypořádal i ve svém rozsudku ze dne 26. 5. 2016 č. j. 9 As 127/2015-68 s tvrzeným unijním prvkem v souvislosti s návrhem žalobce na předložení předběžné otázky SDEU, když konstatoval, že k takovému postupu nebyly důvody již proto, že *se jednalo o čistě vnitrostátní situaci*. V citovaném rozsudku (odstavec 45) Nejvyšší správní soud uvedl, že i v rozsudku Berlington Hungary dovedl SDEU svou pravomoc právě s ohledem na – alespoň tvrzenou – existenci unijního prvku. V nyní posuzované věci (zde v obdobné věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 11 Af 15/2014, u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 As 127/2015 a u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 3904/16) jde o zrušení konkrétních povolení k provozování loterie a jiné podobné hry u 25 IVT na území dotčených měst. Existence jakéhokoli přeshraničního prvku nebyla podle Nejvyššího správního soudu ze správního řízení patrna.

(70) Z uvedených důvodů ani náleze Pl. ÚS 6/13 rušící přechodné ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. nemůže být v rozporu s evropským právem, resp. s principem volného pohybu služeb. Žalobce není osobou, která by v projednávané věci využívala volný pohyb služeb (ani to takovou formu podnikání v projednávané nedokládá), a právo Evropské unie se tak na jeho případ nevztahuje.

(71) Městský soud se především vychází z věcného a právního závěru, který zaujal Ústavní soud, totiž že nelze připustit takovou interpretaci podústavních či podzákonných právních předpisů, která by vedla k popření práva územních samosprávných celků (zde obcí) na samosprávu, které je zaručené Ústavou České republiky, a to v tom smyslu, že by obce nemohly regulovat ve formě svých obecně závazných vyhlášek, které vydávají v samostatné působnosti a které jsou svou povahou originárními právními předpisy, zda vůbec a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her. Městský soud vychází z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, v níž oba tyto soudy dospěly k závěru, že provozovatelé tzv. hazardu si museli být vědomi existence ustanovení § 43 zákona o loteriích, a tím i skutečnosti, že kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení dodatečné okolnosti vylučující provoz těchto zařízení a vylučující tedy možnost je povolit, může jim být povolení zrušeno.

(72) Jinými slovy, regulace umístění zařízení k provozování tzv. hazardu spadá do samostatné normotvorné působnosti obcí. Žalobci tedy nemohlo vzniknout legitimní očekávání neměnné obchodní situace nastalé jednou vydaným povolením a v tomto ohledu – při vědomosti právní úpravy dané ustanovením § 43 zákona o loteriích – skutečně nemohl předpokládat právní jistotu nezrušitelnosti jednou vydaného povolení.

(73) Zrušení výše zmíněného přechodného ustanovení Ústavním soudem, jež návazně umožnilo rušení povolení provozování sázkových a jiných podobných her, je výlučnou ústavní pravomocí, které nepřísluší obecnému soudu, tedy procesnímu (městskému) soudu přezkoumávat. Závazností nálezů Ústavního soudu pro obecné soudy se Ústavní soud podrobně zabýval již v nálezu ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05, v němž zdůraznil, že z článku 89 odst. 2 Ústavy České republiky 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.

(74) Obce jako územní samosprávný celek (zde osoba zúčastněná na řízení) a příslušné správní úřady pak v právě projednávané věci postupovaly striktně v mezích stanovených Ústavou a zákony České republiky.

(75) Okazuje-li žalobce mj. na rozsudek SDEU ve věci *Berlington Hungary*, je nutno zdůraznit, že česká právní úprava je zcela odlišná od maďarské úpravy, která byla předmětem přezkumu ze strany SDEU. Městský soud se touto námitkou zabýval již výše zejména z pohledu zásady legitimního očekávání a právní jistoty. Rušení vydaných povolení podle tuzemských právních předpisů však představuje odlišný režim, než tomu bylo v případě maďarské kauzy přezkoumávané SDEU. V posuzovaném případě nedochází k rušení loterií a jiných podobných her ze zákona okamžitě nebo ze dne na den. Žalovaný přistupuje k rušení povolení vydaných k provozování sázkových her na základě obecně závazných vyhlášek obcí, a to po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Podle judikatury SDEU je pak výhradně na posouzení vnitrostátního soudu, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání. Hospodářský subjekt se podle žalovaného nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat opatření, které se může dotknout jeho zájmu.

(76) Městský soud v obecné rovině souhlasí se žalobcem, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost aplikovat přednostně právo unijní. Tato povinnost však nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Podle městského soudu právě projednávaný případ do takového rámce nespadá. V aplikačním rámci unijního práva se věc nachází v situaci, ve které je doložen unijní prvek, především pak v případech, kdy dochází k vnitrostátní aplikaci unijního předpisu, kdy vnitrostátní orgán provádí unijní závazek anebo kdy se vnitrostátní orgán dostane do konfliktu s unijním závazkem. Jelikož regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise, nemůže právě řešený případ spadat pod prvně uvedenou situaci. V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku ani žádný jiný unijní závazek, který by musela provádět. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl unijní právo.

(77) Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v právě přezkoumávaném případě nenastala. V obecné rovině je samozřejmé, že základní zásady práva Evropské unie budou použitelné i na oblasti, které právo Evropské unie neupravuje, a to především v případě volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU), avšak uvedené ustanovení může být aktivováno pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro projednávaný případ neplatí.

(78) V rámci *sedmého žalobního bodu* žalobce obecně napadá skutečnost, že ke zrušení povolení přistoupil žalovaný na základě jeho rozporu s OZV č. 8/2011, která byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, ačkoli nebylo prokázáno jeho porušování.

(79) V tomto bodě městský soud jen odkazuje na podrobná (výše podrobně připomenutá) vyjádření osoby zúčastněné na řízení ze dne 5. 2. 2016, jakož i ze dne 30. 10. 2020, s konstatováním, že negativní společenské důsledky hazardu, pro které se obec, resp. osoba zúčastněná na řízení rozhodla využít svou ústavní pravomoc (potvrzenou i Ústavním soudem) zdůvodnila dostatečně a přesvědčivě.

IV. Závěr soudního přezkumu a posouzení nákladů řízení

(80) SDEU byly usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019 č. j. 5 As 177/2016-61 předloženy předběžné otázky, jejichž jádrem je pochybnost, zda se použije článek 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) na vnitrostátní právní předpis (tedy na obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu Evropské unie. Pokud ano, pak položená otázka se zaměřuje na zjištění, zda postačuje pro aplikovatelnost článku 56 SFEU pouhé tvrzení možnosti výskytu zákazníků z jiného členského státu, anebo je poskytovatel služby povinen dokázat reálné poskytování služeb zákazníkům pocházejících z jiných členských států.

(81) Ke dni meritorního završení nynějšího soudního přezkumu je již z internetového zdroje známo, že SDEU rozhodl o uvedených předběžných otázkách k žádosti Nejvyššího správního soudu rozsudkem čtvrtého senátu ze dne 3. 12. 2020 pod sp. zn. C-311/19 (ve věci obdobného sporu mezi společností BONVER WIN, a.s. (dále „společnost“)

a Ministerstva financí České republiky – viz <http://curia.europa.eu>) tak, že na otázky položené předkládajícím soudem je třeba odpovědět, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.

(82) V citovaném rozsudku dále SDEU mj. uvedl, že

- je třeba připomenout, že SDEU, na nějž se obrátí vnitrostátní soud v situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu, nemůže – pokud mu uvedený soud nesdělí kromě toho, že se předmětná právní úprava uplatní bez rozdílu jak na státní příslušníky dotčeného členského státu, tak na státní příslušníky jiných členských států, i jiné informace – mít za to, že žádost o výklad ustanovení SFEU týkajících se základních svobod podaná v rámci řízení o předběžné otázce je nezbytná k tomu, aby soud vyřešil spor, který mu byl předložen. Konkrétní skutečnosti, na jejichž základě lze konstatovat vazbu mezi předmětem či okolnostmi sporu, jehož všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř dotčeného členského státu, a článkem 56 SFEU, musí totiž vyplývat z předkládacího rozhodnutí;
- z judikatury SDEU vyplývá, že přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb;
- pro projednávanou věc z toho plyne, že pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU. Vnitrostátní soud může předložit SDEU žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se situace tohoto poskytovatele jen tehdy, když opodstatněnost tohoto tvrzení osvědčí v předkládacím rozhodnutí;
- v souvislosti s případnou relevancí počtu klientů pocházejících z jiného členského státu je nutno odmítnout, jak navrhuje generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, myšlenku zavedení pravidla *de minimis* do oblasti volného poskytování služeb;
- takové okolnosti, jako je počet zahraničních zákazníků, kteří využili dané služby, objem poskytnutých služeb nebo skutečnost, že potenciální omezení svobody poskytování služeb je ze zeměpisného či věcného hlediska limitované, nemají na použitelnost článku 56 SFEU žádný vliv;
- jak uvedl generální advokát v bodě 80 svého stanoviska, podmínění použitelnosti článku 56 SFEU množstevním kritériem by ohrozilo jednotné uplatňování tohoto článku v rámci Unie, takže takové kritérium nelze přijmout;
- nelze přijmout názor, podle něhož obecně závazné opatření, které až na výjimky v něm stanovené zakazuje provozování hazardních her na území jedné obce členského státu a má právně nebo fakticky stejný dopad na všechny poskytovatele usazené na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby

tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, nespadá do věcné působnosti článku 56 SFEU;

- SDEU již totiž v tomto ohledu rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která omezuje provozování hazardních nebo sázkových her na určitých místech, může představovat omezení volného pohybu služeb, na které se vztahuje článek 56 SFEU (rozsudek ze dne 11. 9. 2003, Anomar a další, C-6/01);
- v projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce plyne, že město Děčín, které se nachází cca 25 km od německých hranic, je místem vyhledávaným německými státními příslušníky a že společnost ve vnitrostátním řízení předložila důkazy k doložení toho, že část její klientely byla tvořena osobami pocházejícími z jiných členských států, takže nelze důvodně tvrdit, že by existence zahraniční klientely byla čistě hypotetická;
- článek 56 SFEU se na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, použije;
- tímto konstatováním není ovšem nijak dotčena případná slučitelnost vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení s uvedeným článkem. SDEU nebyla položena otázka, zda tento článek brání takovým právním předpisům, ani nedisponuje relevantními informacemi, které by mu umožnily poskytnout předkládajícímu soudu v tomto ohledu užitečná vodítka.

(83) Městský soud vycházejí z rozsudku SDEU odpovídajícího na položené předběžné otázky má za to, že jeho závěry nejsou v rozporu s dosavadní zásadní judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, jež je v této procesní situaci, která již nesnese dalšího odkladu, rozhodující pro posouzení zákonnosti napadených rozhodnutí (rozhodnutí ministra a rozhodnutí ministerstva).

(84) Obě napadená rozhodnutí jsou vzájemně souladně propojená skutkově i právně; městský soud je shledává věcně i právně správnými, neboť vycházejí ze spolehlivě a podrobně zjištěného skutkového stavu a obsahují podrobné a vyčerpávající právní posouzení, s nímž se městský soud – zvláště s přihlédnutím k aktuálnímu rozsudku SDEU – ztotožňuje.

(85) Z výše uvedených důvodů městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.

(86) Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl v řízení procesně úspěšný a že žalovanému nevznikly podle obsahu soudního spisu žádné procesní náklady nad rámec jeho běžných úředních činností, městský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že na jejich náhradu neamjí účastníci právo.

(87) V projednávaném případě městský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti, které by měly nákladovou povahu a které by přesáhly její běžnou úřední činnost, a proto v souladu s ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, jak je uvedeno ve III. výroku rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské

náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník včetně osoby zúčastněné na řízení dostal jeden stejnopis. 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 22. prosince 2020

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu