



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové 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, za účasti: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 10. 2015, č. j. MF-76149/2014/3401/2901-RK,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předmět sporu

Ministr financí (dále též „rozkladový orgán“ nebo „ministr“) rozhodnutím ze dne 19. 10. 2015, č. j. MF-76149/2014/3401-9/2901-RK, zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 20. 2. 2015, č. j. MF-76149/2014/3401-6. Žalovaný tímto rozhodnutím zrušil svoje rozhodnutí

ze dne 19. 5. 2014, č. j. MF-28261/2014/34 týkající se povolení k provozování sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), v objektu kasina na adrese Lidická 705/43, Brno – střed (dále jen „loterijní povolení“).

Ministr v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsal průběh správního řízení a konstatoval, že žalovaný přistoupil dle § 43 odst. 1 loterijního zákona ke zrušení loterijního povolení z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, ve znění pozdějších vyhlášek (dále též „loterijní vyhláška“ či „OZV“).

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

Žalobou doručenou dne 15. 12. 2015 zdejšímu soudu napadl žalobce nadepsané rozhodnutí ministra i rozhodnutí I. stupně. Žalobce namítá, že žalovaný neměl k loterijní vyhlášce přihlížet, protože u zákona č. 300/2011 Sb., jenž byl údajným podkladem pro vydání loterijní vyhlášky, nebyl dodržen notifikační proces předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, tedy zákon je nepoužitelný a právně nevynutitelný. 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 k vyjasnění dodržení notifikačního procesu.

Žalobce dále namítá i porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, protože žalobci nebyl ve smyslu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2015, č. 65681/13, *Vékony proti Maďarsku*, stanoven přiměřený čas, aby se mohl přizpůsobit nové situaci. Stejný závěr žalobce dále dovozuje i z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2015, C-98/14. Žalobce dovozuje existenci zásahu do principu právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a do práva na vlastnictví, a to ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce poukazuje i na skutečnost, že pokud žalovaný nebyl oprávněn posoudit zákonnost loterijní vyhlášky, měl postupovat dle § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, například dát podnět k zahájení řízení Ministerstvu vnitra. Žalobce spatřuje nezákonnost v tom, že žalovaný neučinil dostatečně kvalifikovaný a odůvodněný úsudek, kterým by se vypořádal s námitkami žalobce. Jelikož žalovaný nevyužil popsany postup, aplikoval nezákonný a neústavní předpis. Dále žalobce upozorňuje, že v průběhu správního řízení došlo ke změně loterijní vyhlášky č. 1/2014 v důsledku její novelizace vyhláškou č. 15/2014. Nadto žalobce za zásadní vadu napadeného rozhodnutí považuje skutečnost, že ministr se s jeho námitkami dle žalobce nevypořádal dostatečně, když přehlédl, že ministerstvo argumentuje v duchu „*Ostatní argumenty jsou vzhledem k rozhodnutí Ministerstva financí v této věci irrelevantní*“.

Závěrem žalobce uvažuje o nepřiměřenosti omezování podnikatelské činnosti. Poukazuje na střet svobodného podnikání a osobní svobody na jedné straně a ochrany sociálně slabých a negativních vlivů hazardu na straně druhé. Kvituje, že je nutné určité jedince chránit, ale považuje za omezování svobody, pokud jsou chráněni dospělí svéprávní lidé, kteří jsou schopni posoudit následky svého jednání. K takové situaci dochází plošnými zákazy loterií bez ohledu na jejich konečný dopad. Poukazuje i na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014, podle něhož mají obce zvažovat, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, není diskriminační a nenarušuje hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení cílů. Žalobce uvádí, že předmětná obec tyto principy zcela ignorovala a opomenula oprávněné zájmy dotčených osoby. Žalobce namítá, že v předmětném případě byl dán aktuální vyhláškou zákaz na celé území Statutárního města Brna, aniž by k tomu proběhla jakákoli studie, která by dokládala potřebnost tohoto omezení.

Žalobce proto navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí I. i II. stupně a přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření ze dne 19. 1. 2016, č. j. MF-1354/2016/2902-2, žalovaný uvádí, že zahájil správní řízení o zrušení loterijních povolení na základě obecně závazné vyhlášky Statutárního města Brna č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek.

Žalovaný se obsáhle vyjadřuje k tomu, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikační proceduře. K § 50 odst. 4 loterijního zákona přitom neměl nikdo připomínky. Uzavírá, že citované ustanovení bylo přijato v souladu s požadavky evropského práva. Přitom ke zrušení loterijních povolení by došlo i při neexistenci zákona č. 300/2011 Sb., k čemuž 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.

Žalovaný poukazuje na skutečnost, že napadené rozhodnutí má veškeré náležitosti a není nepřezkoumatelné. Loterijní povolení byla zrušena pro rozpor s loterijní vyhláškou. Rušení loterijních povolení dle § 43 loterijního zákona 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. Pokud by žalovaný nerušil loterijní povolení, která jsou v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, zasahoval by do ústavního práva obcí na samosprávu.

Ohledně loterijní vyhlášky žalovaný setrvává na názoru, že není oprávněn přezkoumávat její zákonnost, přičemž žalovanému není známo, že by loterijní vyhláška byla shledána nezákonnou. Ohledně stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže žalovaný uvádí, že úřad v něm pouze obecně vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže. Přitom tato výzva nemá vztah k nyní posuzovanému případu. V závěrečné části vyjádření se žalovaný obsáhle vyjadřuje k judikatuře Soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího správního soudu. V ní poukazuje

na skutečnost, že legislativní změny týkající se podnikání nejsou vyloučeny a že provozovatelům loterií nepříslušelo legitimní očekávání, že by jejich podnikání nemohlo být předmětem komunální regulace.

Žalovaný z uvedených důvodů navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

V replce ze dne 8. 2. 2016 žalobce rozporuje závěr žalovaného, že řádně proběhl notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. Dále uvádí, že pokud je obecně závazná vyhláška v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodní smlouvou a zákonem, není možné ji aplikovat. Žalobce opakuje, že žalovaný měl dát podnět Ministerstvu vnitra k přezkumu loterijní vyhlášky. Jelikož tak neučinil, zatížil svůj procesní postup nezákonností, která sama odůvodňuje zrušení rozhodnutí. Žalobce také namítá, že § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“), neumožňuje regulaci loterií, a právě proto zákonodárce přijal § 50 odst. 4 loterijního zákona.

Žalobce opětovně poukazuje na svoje legitimní očekávání. Poté co bylo loterijní povolení vydáno, žalobce prováděl investice v dobré víře ve správné rozhodnutí. Přitom v daném roce ještě neexistovala citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, obecně závazné vyhlášky obcí regulující loterie ani zmocňovací ustanovení k jejich vydávání. Legitimní očekávání provozovatelů loterií tak byla podstatně vyšší než dnes. Žalobce se dále pouští do úvah, že samotné loterie nezpůsobují žádným způsobem ohrožení veřejného pořádku a že nejsou pro společnost reálnou hrozbou.

Přípisem ze dne 16. 5. 2017, zn. MMB/0198088/2017, sdělilo Statutární město Brno soudu, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

III.

Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

U jednání, které se u zdejšího soudu konalo dne 20. 9. 2017, setrvaly obě strany na svých návrzích a argumentech s tím, že žalovaný na rozdíl od písemného vyjádření k žalobě již nežádal přiznání práva na náhradu nákladů řízení. Soud konstatoval, že pro posouzení předmětné OZV si vyžádal vyjádření Statutárního města Brna k důvodům přijetí OZV.

Žaloba není důvodná.

1. Dodržení notifikačního procesu

Žalobce namítá, že nebyl dodržen notifikační proces v případě zákona č. 300/2011 Sb., a proto neměl žalovaný vůbec přihlížet k loterijní vyhlášce.

Soud uvádí, že otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), a 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 loterním zákoně [náleze ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška statutárního města Brna obstála 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. Námitka proto není důvodná.

2. Porušení základních lidských práv a svobod

Žalobce uvádí, že došlo k porušení jeho práva na podnikání, vlastnického práva (čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 11 Listiny základních práv a svobod), ochrany investic, legitimního očekávání a nebyl mu poskytnut přiměřený čas k přizpůsobení se nové situaci.

Soud obecně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, podle kterého s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko odchýlit od závěrů, které Ústavní soud přijal. Ústavní soud již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, dovodil, že obce byly oprávněny regulovat hazardní hry již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení.

Zdejší soud uvádí, že pokud správní orgány vycházely z právních názorů Ústavního soudu, nelze převzaté názory považovat za protiústavní, protože je aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Jinými slovy, výklad norem ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy závazný a požívá vysoké argumentační síly.

Ze samotné věcné argumentace žalobce vyplývá, že neporozuměl závěrům nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*, zcela. Ústavní soud v daném nálezu v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 obecního zřízení již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*). Žalobcovo zrušené loterijní

povolení týkající se území Statutárního města Brno - střed bylo vydáno v roce 2014, tedy ve chvíli, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí Zastupitelstva Statutárního města Brna, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podřídit regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci Statutární město Brno regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení v čl. II odst. 4 tohoto zákona nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil v nálezu *Klatovy*. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo dojít k protiprávnímu zmaření očekávané investice nebo k porušení vlastnického práva či práva na podnikání, a to jak v kontextu vnitrostátní právní úpravy, tak unijního práva a Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.

Soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, v němž tento soud vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 loterního zákona. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nakonec Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 loterijního zákona lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti rázu právního. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Z loterijní vyhlášky vyplývá, že pouze v určitých částech Statutárního města Brna je povoleno provozovat vybrané loterie. Pokud výše popsané loterijní povolení kolidovalo s loterijní vyhláškou, nelze v postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu či nerespektování závěrů Ústavního soudu.

Jelikož nemohlo být z výše uvedených důvodů zasaženo do legitimního očekávání žalobce, respektive jeho vlastnických práv či práv na podnikání, soud považuje za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. Jak totiž Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 nálezu *Klatovy* „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek)“. Zdejší soud se plně s tímto závěrem ztotožňuje a žalobce nevznesl přesvědčivé důvody, které by ho vyvracely.

Navíc zdejší soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, který se v bodě II.A detailně vypořádal s aplikovatelností unijního práva v obdobném případě. Dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Ani základní zásady unijního práva tedy nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona. Vzhledem k tomu, že posuzovaný případ neobsahuje žádný unijní prvek, argumentace judikaturou Soudního dvora je bezpředmětná.

Ohledně možných retroaktivních účinků loterijní vyhlášky, zdejší soud plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, kde se uvedený soud podrobně v bodech 36 a 37 retroaktivitou zabývá. Zdejší soud shrnuje, že obecně závazné vyhlášky Statutárního města Brna nemají účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňují vydaná loterijní povolení do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Soud proto neshledal námitky důvodnými.

3. Loterijní vyhláška

Žalobce namítá, že regulací hazardu na úrovni obcí dochází k nepřiměřenému omezování jeho svobody podnikání a hospodářské soutěže. Namítá, že uvádí, že hazardní hry nepředstavují riziko pro veřejný pořádek, a proto by neměly obce plošně regulovat hazardní hry.

Zdejší soud předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený soud připomněl ve smyslu nálezu *Františkovy Lázně*, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Zejména zdůraznil, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Případně pak správní soud může obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat. Ústavní soud uvedl v konkrétně v citovaném nálezu, že „[v]e vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předeštit a obhájit“.

Soud si za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od města Brna vyjádření a zaslání všech relevantních podkladů.

Z přípisu ze dne 3. 8. 2017, č.j. MMB/0316079/2017 a jeho příloh vyplývá, že loterijní vyhláška města Brna č. 1/2014 byla přijata s datem nabytí účinnosti 12. 2. 2014. Již v r. 2013 se začaly objevovat z oblasti různých občanských aktivit tlaky na omezení provozu hazardních her na území města, proto Rada města zřídila dne 7. 8. 2013 pracovní skupinu pro posouzení regulace provozu loterií a jiných podobných her. Na základě doporučení jednotlivých zastupitelstev městských částí byl návrh obecně závazné

vyhlášky upraven dle jejich požadavků a předložen k projednání v Radě města Brna dne 8. 1. 2014. Z obsahu podkladových materiálů vyplývají důvody pro přijetí OZV. Primárně byla vyvolána tlakem veřejnosti na omezení provozování hazardních her na území města a bylo nutno zohlednit i nutnost regulace provozování hazardních her v sousedství škol a dalších „citlivých“ budov. Konkrétně adresa Lidická 705/43, k níž se vztahuje napadené rozhodnutí, se nachází na území městské části Brno – střed, na jejímž území (s výjimkou 2 tradičně zavedených kasin na adresách Benešova 18-20 a Křenová 52/1), bylo OZV č. 1/2014 zakázáno provozování loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. e), l), n) a § 50 odst. 3 loterijního zákona, provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. g), i), j) a m) zakázáno na území městské části nebylo. Časová regulace byla provedena již v předcházející vyhlášce, kdy důvodem přijetí byly požadavky členů Zastupitelstva ze dne 20. 4. 2010 na omezení provozování hazardních her v době školní docházky. Časová regulace byla provedena poprvé vyhláškou č. 13/2010 od 31. 7. 2010, kterou se mění OZV č. 9/2008 ve znění OZV č. 18/2009.

V roce 2014 byla OZV č. 1/2014 změněna vyhláškou č. 9/2014, konkrétně ve vztahu k městské části Brno – střed došlo k rozšíření zákazu provozování loterií a jiných podobných her na celé území, s datem nabytí účinnosti dne 25. 10. 2014. Dále byla OZV č. 1/2014 změněna vyhláškou č. 15/2014, s účinností od 1. 1. 2015, kdy došlo k rozšíření zákazu provozování loterií a jiných podobných her na celé území města; provozování tzv. kasinových (živých) her zůstalo zachováno pouze na území 4 městských částí; současně byla změněna ustanovení týkající se časového omezení provozu nezrušených hazardních her. Důvodem byla skutečnost, že předchozí ustanovení nebyla provozovateli respektována.

Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Statutární město Brno bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by město Brno vydáním předmětné loterijní vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz vybraných hazardních her na celém území městské části Brno - střed.

Lze konstatovat, že z přílohy loterijní vyhlášky Statutárního města Brno č. 1/2014, ve znění platném v rozhodné době vyplývá, že obsahuje seznam konkrétních veřejně přístupných míst, na kterých je povoleno provozování loterií a jiných podobných her a to na území Městské části Brno – Černovice, na území Městské části Brno – Chrlice, na území Městské části Brno – jih, na území Městské části Brno – Řečkovice a Mokrá Hora, na území Městské části Brno – střed a na území Městské části Brno – Tuřany s tím, že na území ostatních městských částí není provozování loterií a jiných podobných her povoleno.

Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy. Statutární město Brno bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu *Františkovy Lázně* již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení zákona o obcích toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích

přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu tohoto zmocnění soud neshledal, že by Statutární město Brno vydáním vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz vybraných loterií a jiných podobných her na všech veřejně přístupných místech i na celém území Městské části Brno - střed.

Soudu je zjevný i účel regulace. V zaslaných podkladech Statutární město Brno soudu sdělilo, že loterie byly regulovány v důsledku iniciativy občanských sdružení, přijetí OZV bylo spojeno s minulou negativní zkušeností s provozováním loterií a souvisejícím porušováním právních předpisů. Město v počátcích regulace hazardu upravilo časovou regulaci a to s ohledem na místa školní docházky, posléze došlo k teritoriálnímu omezení míst. Cílem loterijní vyhlášky je eliminace negativních jevů spojených s prostředím výherních hracích automatů. Je zřejmé, že Zastupitelstvo města považuje provoz vybraných loterií v určitých ohrožených lokalitách za fenomén, jehož sociopatologické dopady jsou natolik závažné, že upřednostnilo v konkrétních případech veřejný pořádek a ochranu obyvatelstva před finančními příjmy z těchto her. Vycházelo přitom prokazatelně z předchozích negativních zkušeností s provozováním hazardních her v tom kterém místě. Soud konstatuje, že uvedený postoj je projevem samosprávné pravomoci obce, je zcela v souladu s § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona a není v rozporu s aktuálním stavem poznání, že hazardní hry mohou mít patologické účinky na lidskou psychiku, zejména u sociálně slabších a zranitelných skupin obyvatelstva, a jeho průvodní jevy mohou zasahovat do veřejného pořádku.

Soud se dále zabýval možnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Ve vztahu k napadenému rozhodnutí lze konstatovat, že zákaz provozovat loterie se vztahuje na celou Městskou část Brno – střed. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny ve vztahu ke všem subjektům v dané lokalitě stejně. Při vydání vyhlášky město vycházelo z minulé negativní zkušenosti. Loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k zmírnění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci. Pokud regulace hazardních her vycházela z předchozích negativních zkušeností, nelze ani uvažovat o neoprávněných zásazích do hospodářské soutěže.

Soud poukazuje rovněž na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, v němž uvedený soud uvedl, že žalobní bod „[...] je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci

žalobcova advokáta“. Jelikož žalobcova tvrzení ohledně diskriminačního potenciálu vyhlášky, který narušuje hospodářskou soutěž, jsou pouze obecná a nepodložená konkrétními skutečnostmi, vypořádal je soud rovněž obecně. Soud proto neshledal, že by loterijní vyhláška odporovala zákonu.

K námitce, že ministr se s námitkami žalobce nevypořádal dostatečně, když přehlédl, že ministerstvo argumentuje v duchu *„Ostatní argumenty jsou vzhledem k rozhodnutí Ministerstva financí v této věci irelevantní“*, soud předně uvádí, že žalobce tuto námitku nijak nekonkretizuje, tedy neuvádí ve vztahu, ke které námitce takto správní orgán měl postupovat. S ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby žalobce námitky vymezil jen nekonkrétními odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný odkaz. Musí se jednat o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy, není na soudu, aby v odkazovaných podáních vyhledával skutečnosti, které jsou způsobilé být součástí žaloby. S ohledem na uvedené soud v obecné míře konstatuje, že napadená rozhodnutí shledal dostatečně konkrétní, včetně vypořádání se s žalobcem vznesenými námitkami.

Namítá-li žalobce, že v průběhu správního řízení se změnil předmět správního řízení, protože došlo ke změně loterijní vyhlášky č. 1/2014 v důsledku její novelizace, soud uvádí, že ze správního spisu ověřil, že k zahájení správního řízení došlo Oznámením o zahájení řízení ze dne 25. 11. 2014 z důvodu rozporu s OZV č. 1/2014, ve znění pozdějších obecně závazných vyhlášek. Zahájení řízení předcházelo schválení OZV č. 9/2014, kterou došlo ke změně OZV č. 1/2014, s datem nabytí účinnosti dne 25. 10. 2014. I když je skutečností, že od 1. 1. 2015 nabyla účinnosti další novela vyhlášky č. 1/2014, soud konstatuje, že tato novela ve vztahu k městské části Brno – střed již nepředstavovala žádnou změnu, potažmo rozšíření zákazu provozování loterií a jiných podobných her na celé území města obsažené v novele OZV č. 15/2014 nemohlo nijak zkrátit žalobcova práva vztahující se k provozování sázkových her na adrese Lidická 705/43, Brno – střed. Dle soudu uvedenou změnou došlo sice ke změně předmětné OZV, nikoli však ve vztahu k předmětu správního řízení zásadní, neboť se nejednalo o změnu, která by mohla vést k jinému meritornímu posouzení a rozhodnutí, když zákaz provozování sázkových her na adrese Lidická 705/43, Brno – střed vyplývá již ze OZV č. 1/2014 ve znění OZV č. 9/2014 a přijetím OZV č. 15/2014 zůstal nezměněn.

Ohledně charakteru hazardních her soud uvádí, že patogenita hazardních her je notorická; tyto přístroje působí nejen jako významný – často i rozhodující – faktor v oblasti psychopatologické, ale i sociopatologické. Zvláště je třeba zmínit chorobnou

závislost na jejich hraní (gamblerství, gambling), jež má zásadní spojitost se závažnými, nezřídka destrukčními dopady do mezilidských vztahů, s existenčními nesnázemi i s jinými druhy závislostí a také dokáže vést k fatálním následkům. V konkrétní rovině lze zmínit takové patologie a jiné společensky negativní jevy jako rodinné problémy, rozvody, osamělost, zanedbávání práce, školy a zájmů, deprese a úzkosti, dluhy, násilí ze strany jiných osob, sociální problémy, bytové problémy včetně bezdomovectví, sklon k sebepoškozování včetně suicidálních tendencí, kriminalitu, riziko abúzu alkoholu a jiných návykových látek, prostituci a další rizikové způsoby opatřování peněz atd. Tyto následky se přirozeně projevují v místě, v němž závislostí postižený člověk žije. Soud proto nesdílí žalobcův optimismus, že by hazardní hry nemohly přímo či nepřímo ovlivňovat veřejný pořádek v obcích. Jejich plošná regulace obcemi je přitom garantována Ústavou a akceptoval ji v citovaných nálezech i Ústavní soud. Námitky proto nejsou důvodné.

4. Procesní vada

Žalobce spatřuje procesní vadu v tom, že žalovaný ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu nepodal podnět Ministerstvu vnitra k přezkumu zákonnosti loterijní vyhlášky.

Soud konstatuje, že s ohledem na již uvedené neshledal, že by loterijní vyhláška byla nezákonná. Rovněž žalobce nezákonnost vyhlášky v kontextu jiných částí tohoto odůvodnění neprokázal. Soud proto neshledal žádné důvody pro to, aby žalovaný byl povinen postupovat dle § 57 odst. 1 správního řádu. Navíc soud má za to, že zákonnost právního předpisu nelze řešit postupem pro předběžnou otázku dle správního řádu. Stejně tak soud ovšem odmítá i postoj žalovaného, že mu nepřísluší se zákonností obecně závazné vyhlášky vůbec zabývat. Jak k názoru žalobce, tak i žalovaného soud připomíná, že obecně závazná vyhláška územního samosprávného celku je právním předpisem, který jako takový podléhá právní interpretaci. Mezi klasické interpretační postupy náleží mimo jiné využití kolizních interpretačních zásad, a to v následujícím pořadí: 1. *lex superior derogat inferiori*; 2. *lex specialis derogat generali*; 3. *lex posterior derogat priori*. Jak vidno, hned na úvod při interpretaci obecně závazné vyhlášky je třeba provést úvahu, zda v ní obsažené aplikované právní normy, případně obecně závazná vyhláška jako celek je v souladu s právními předpisy vyšší právní síly. Teprve poté je možné právní normy obsažené v obecně závazné vyhlášce použít.

S ohledem na to, že soud sám – jak již výše uvedl – shledal předmětnou obecně závaznou vyhlášku souladnou se zákonem, nelze pochybení žalovaného spočívající v konstatování, že mu nepřísluší hodnotit zákonnost aplikované obecně závazné vyhlášky, považovat za vadu takové intenzity, že by v posuzované věci založila nezákonnost jeho rozhodnutí.

5. Předběžná otázka

Žalobce závěrem považuje za zásadní otázku, zda nedošlo regulací hazardu na území obcí k porušení čl. 34 SFEU. Navrhuje proto soudu, aby položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda tuzemská právní úprava představuje omezení volného pohybu zboží.

Soud s ohledem na předchozí žalobní body slovy Nejvyššího správního soudu uvádí, že „[j]akékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické“ (srov. bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170). Pokud statutární město Liberec mohlo loterijní vyhlášku vydat i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, je nadbytečné posuzovat notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. (srov. body 30 a 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, 1 As 297/2015-77). Rovněž zkoumání otázky omezení volného pohybu zboží by mělo význam pouze tehdy, pokud by měl případ určitý unijní prvek.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly a na základě svého vyjádření při jednání u zdejšího soudu ani žádné náklady nepožadoval. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Jelikož osoba zúčastněná na řízení nedoložila vznik jakýchkoli nákladů ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. a nejsou ani dány důvody zvláštního zřetele hodné, soud jí podle uvedeného ustanovení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

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 ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo

jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Praze dne 20. září 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: H., DiS.