



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: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a. s.**, IČ 262 32 375, se sídlem Komořany 146, zast. zmocněncem JUDr. M. D., bytem K. 1494/20, B., proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: město Frýdek – Místek, se sídlem Radniční 1148, Frýdek – Místek, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 7. 10. 2015, č. j. MF-1099/2015/34-11/2901-RK,

t a k t o :

- I. Žaloba se **z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba na řízení zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Předmět sporu**

Ministr financí rozhodnutím ze dne 7. 10. 2015, č. j. MF-1099/2015/34-11/2901-RK, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2015, č. j. MF-1099/2015/34-7 (dále též „rozhodnutí I. stupně“), kterým žalovaný zrušil:

- své rozhodnutí ze dne 15.3. 2011, č. j. 34/132781/2010, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), prostřednictvím Centrálního loterního systému prostřednictvím

systému: INTERACTIVE VIDEO LOTTERY SYSTÉM MAGIC LOTTO, modelu: MAGIC LOTTO, výrobní č. 261491 na adrese Frýdlantská 770, Frýdek-Místek;

- své rozhodnutí ze dne 4. 2. 2008, č. j. 34/99592008, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému prostřednictvím systému: MAGIC LOTTO, modelu: MAGIC LOTTO, výrobní č. 284694, 284695, 284696, 284697, 284698, 284699, 284700, 284701 a 284702 na adrese Ostravská 1556, Frýdek-Místek;
- své rozhodnutí ze dne 1.6 2010, č. j. 34/30893/2010, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému prostřednictvím systému: INTERACTIVE VIDEO LOTTERY SYSTÉM MAGIC LOTTO, modelu: MAGIC LOTTO, výrobní č. 323296 na adrese T. G. Masaryka 505, Frýdek-Místek (dále jen souhrnně „loterijní povolení“).

Žalovaný v odůvodnění uvedl, že tato loterijní povolení zrušil z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Frýdek-Místek č. 8/2011, o zákazu provozování vybraných sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též „loterijní vyhláška“). Přitom vycházel z četné judikatury Ústavního soudu. Ministr financí se v napadeném rozhodnutí ztotožnil se závěry žalovaného a jednotlivé rozkladové námitky žalobce neshledal důvodnými.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

Žalobou podanou dne 10. 11. 2015 u zdejšího soudu napadl žalobce nadepsané rozhodnutí ministra financí. Poukazuje na skutečnost, že hazardní hry provozoval na základě loterijních povolení vydaných dle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Dále upozorňuje na procesní vady a sice, že v téže věci bylo již zahájeno jedno správní řízení úkonem správního orgánu ze dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2012/34, jehož výsledkem bude změna rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007. Jelikož jde o obsahově stejné řízení, byla založena překážka litispendence a *ne bis in idem*, a správní orgán měl postupovat dle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pokud žalovaný dříve povolil provozovat hazardní hry na adresách Frýdlantská 770, Ostravská 1556 či T. G. Masaryka 505 ve Frýdku-Místku, postupoval zcela v souladu s právními předpisy.

Žalobce rovněž upozorňuje, že nenahlížel do správního spisu, stalo se tak proto, že nebyl žalovaným vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí. Žalobce připouští, že si byl vědom existence loterijní vyhlášky i judikatury Ústavního soudu, avšak namítá, že žalovaný výzvu dle § 36 správního řádu nevydal a neumožnil mu, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí.

Žalobce dále napadá nepřípustnou pravou retroaktivitu § 43 loterijního zákona, která je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Přijetí obecně závazné vyhlášky nemůže být okolností pro zahájení řízení ve smyslu citovaného ustanovení.

Žalobce poukazuje i na skutečnost, že loterijní vyhláška byla přijata na základě § 50 odst. 4 loterijního zákona, ve znění zákona č. 300/2011 Sb., u kterého nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES. Proto je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům.

Loterijní vyhláška je podle názoru žalobce v rozporu s právním pořádkem České republiky. Žalobce uvádí, že obecnost loterijní vyhlášky znamená, že na území obce je loterijní vyhláška platná a účinná pro všechny adresáty. Žalobce poukazuje na čl. 1 loterijní vyhlášky, který zakazuje na území města Frýdek-Místek provoz vybraných hazardních her. Cítí se diskriminován z toho důvodu, že loterijní vyhláška nevylučuje, aby kdokoli mohl hrát na území města Frýdek-Místek hazardní hry prostřednictvím internetu. Žalobce také namítá, že pokud žalovaný aplikuje loterijní vyhlášku teprve řadu měsíců poté, co loterijní povolení nabyla právní moci, loterijní vyhláška měla nepřípustné retroaktivní účinky.

Žalobce odkazuje na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, v rámci něhož tento soud posuzoval otázku souladnosti rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady se zásadami unijního práva. I z další judikatury žalobce dovozuje, že Česká republika nestanovila jakékoli přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí. Žalobce se dovolává svého legitimního očekávání. Poukazuje na skutečnost, že nepřiměřená a nesystematická úprava provozování hazardních her představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie a vlastnického práva dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stávající právní úprava hazardních her a praxe žalovaného nenaplňují požadavky kladené na regulační rámec tohoto odvětví judikaturou Soudního dvora. Žalobce se domáhá toho, aby zdejší soud posoudil souladnost národní právní úpravy s právní úpravou unijní, zejména brojí proti § 43 odst. 1 loterijního zákona, pravomoci obcí regulovat provoz hazardních her a loterijní vyhlášce, na základě níž žalovaný zrušil loterijní povolení.

Žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí obou stupňů.

Ve vyjádření ze dne 7. 1. 2016, č. j. MF-57033/2015/2902-5, žalovaný uvádí, že předmětem správního řízení zahájeného na základě oznámení ze dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2012/34, byla úprava doby platnosti loterijního povolení nebo jeho případný soulad s časovým určením v příslušné obecně závazné vyhlášce. Jedná se tedy o řízení, která nejsou zahájena ze stejného důvodu, pročez není dána překážka *litispendence, rei iudicatae* ani *ne bis in idem*. Žalovaný rovněž obšírně vysvětluje, proč nejsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná.

K požadavku na zaslání výzvy dle § 136 správního řádu uvádí, že v průběhu správního řízení nedošlo ke sdělení žádných takových důležitých informací, které by měly vliv na probíhající správní řízení.

Žalovaný konstatuje, že ke zrušení loterijních povolení došlo pro jejich rozpor s loterijní vyhláškou. Provozovatelům hazardních her nepřislušelo legitimní očekávání, že

obce nebudou hazardní hry na svém území regulovat. Žalovaný zrušením loterijních povolení plně respektoval ústavní právo obcí na samosprávu. Ve svých závěrech vychází z četné judikatury Ústavního soudu.

Žalovaný se obsáhle vyjadřuje k tomu, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikační proceduře. K § 50 odst. 4 loterijního zákona přitom neměla žádná ze stran připomínky. Proto uzavírá, že citované ustanovení bylo přijato v souladu s požadavky evropského práva. Nadto ke zrušení loterijních povolení by došlo i při neexistenci zákona č. 300/2011 Sb.

Ohledně loterijní vyhlášky žalovaný setrvává na svém názoru, že není oprávněn přezkoumávat její zákonnost. Žalovanému není ani známo, že by loterijní vyhláška byla shledána nezákonnou. Ve smyslu judikatury Ústavního soudu není možné klást na normotvorbu obcí příliš formální nároky. Pravomoc obcí regulovat hazardní hry existovala již před účinností § 50 odst. 4 loterijního zákona.

Ve vztahu k judikatuře Soudního dvora, na kterou odkazuje žalobce, žalovaný uvádí, že se jedná o situace odlišné od právního stavu v České republice. Sám pak odkazuje na četnou judikaturu Soudního dvora k otázce legitimního očekávání, regulace hazardních her a zásadám aplikace unijního práva.

Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Přípisem ze dne 5. 5. 2017, č. j. 3 Af 51/2015-35, bylo vyrozuměno město Frýdek-Místek dle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) o probíhajícím řízení. Zároveň bylo vyzváno ke sdělení ve lhůtě 10 dnů, zda bude v tomto řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné v řízení. Město Frýdek-Místek přípisem ze dne 17. 5. 2017 se ve stanovené lhůtě přihlásilo do řízení jako osoba zúčastněná na řízení a zaslalo soudu své vyjádření k věci, v němž uvedlo důvody přijetí vyhlášky č. 8/2011 zastupitelstvem města.

III.

Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první 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.).

Dne 16. 8. 2017 se u zdejšího soudu konalo jednání, při němž obě strany setrvaly na svých návrzích i argumentech.

Žaloba není důvodná.

Podle § 43 odst. 1 loterijního zákona „[o]rgán, 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“.

Podle čl. 1 loterijní vyhlášky „[s]ázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích je zakázáno provozovat na celém území statutárního města Frýdku-Místku“.

Podle čl. 3 loterijní vyhlášky „[t]ato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2012“.

1. Procesní vady (překážka litispendence, rei iudicatae, ne bis in idem a porušení § 36 správního řádu)

Žalobce namítá, že existuje řízení zahájené na základě úkonu správního orgánu ze dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2012/34, v rámci něhož dojde ke změně rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007. Žalobce z těchto skutečností dovozuje překážku zahájeného řízení (*litispendence*) a věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*) a poukazuje na zákaz rozhodovat o stejné věci dvakrát (*ne bis in idem*).

Soud předně poukazuje na skutečnost, že v rámci nyní posuzovaného případu žalovaný rozhodnutím I. stupně zrušil loterijní povolení ze dne 15.3. 2011, č. j. 34/132781/2010, loterijní povolení ze dne 4. 2. 2008, č. j. 34/99592008 a loterijní povolení ze dne 1.6 2010, č. j. 34/30893/2010. Z žalobního tvrzení vůbec není zjevné, jak by mělo souviset s těmito loterijními povoleními žalobcem odkazované rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007, ve vztahu ke kterému měl žalovaný úkonem ze dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2012/34, zahájit další řízení. Správní soudnictví je postaveno mimo jiné na zásadě dispoziční. To také znamená, že žalobce, nikoli soud, nese odpovědnost za formulaci žalobních námitek, na jejichž základě soud přezkoumává napadené rozhodnutí správního orgánu. Mimo základní povinnost tvrzení žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutná i jejich substanciace – konkrétní tvrzení rozhodných skutečností či označení rozhodných důkazů, kterých se žalobce dovolává.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, konstatoval, že líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným, popisem. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtky. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu 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.

Pokud se žalobce domnívá, že nějakým řízením byla pro nyní posuzovanou věc založena překážka *litispendence, rei iudicatae* nebo že došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, bylo na něm, aby deklarované skutečnosti před soudem i prokázal. Žalobcova tvrzení nenasvědčují existenci uvedených procesních překážek. Soud naopak poukazuje na vnitřně konzistentní závěr na str. 8 napadeného rozhodnutí ministra, že předmětem správního řízení, které se týkalo změny rozhodnutí č. j. 34/26452/2007, byla úprava doby platnosti loterijních povolení. Řízení o změně loterijního povolení se odlišuje předmětem od řízení o zrušení loterijního povolení, a proto vzájemně nezakládají výše popsané překážky. Soud proto neshledal námitku důvodnou.

Žalobce rovněž upozorňuje, že nenahlížel do správního spisu, stalo se tak proto, že nebyl žalovaným vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí. Žalobce připouští, že si byl vědom existence loterijní vyhlášky i judikatury Ústavního soudu, avšak namítá, že žalovaný výzvu dle § 36 správního řádu nevydal a neumožnil mu, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem tohoto ustanovení je umožnit účastníkům, aby se seznámili se všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, „*smyslem (...) je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“

Soud na tomto místě upozorňuje na rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-43, podle kterého „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 (...), pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován, či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.*“

V daném případě byla výzva dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu zaslána žalobci současně s oznámením o zahájení řízení, jak předvídá § 46 odst. 3 správního řádu. Dne 16. 1. 2015 sdělil Magistrát města Frýdku-Místku, že město, které vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 8/2011 trvá na zrušení všech rozhodnutí, která s ní nejsou v souladu. Poté účastník řízení požádal o prodloužení lhůty k podání vyjádření k podkladům rozhodnutí, v čemž mu bylo žalovaným usnesením ze dne 28. 1. 2015 vyhověno tak, že lhůta byla prodloužena o 21 dnů od doručení tohoto usnesení. Dne 23. 2. 2015 bylo žalovanému doručeno vyjádření účastníka řízení z téhož dne, účastník se v něm vyjadřuje i k vydání vyhlášky č. 8/2011. Poté nijak správní spis doplňován nebyl. Dle soudu správní spis neobsahuje žádné podklady či skutková zjištění, které by nebyly účastníkovi známy před vydáním rozhodnutí. Účelem výzvy podle § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníkovi řízení možnost, aby případně upozornil na nesprávnost skutkových zjištění. Stanovisko obce, která na základě jí vydané vyhlášky (k jejímuž vydání se účastník řízení ve vyjádření

ze dne 23. 2. 2015 vyjadřuje) sděluje, že trvá na zrušení rozhodnutí, která jsou s ní v rozporu, totiž nemůže mít vliv na skutková zjištění správního orgánu, která již byla účastníku řízení známa

Soud proto uzavírá, že ministerstvo nepochybil, když po doručení vyjádření účastníka řízení dne 23. 2. 2015 nevyzvalo žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu. První žalobní bod je tedy nedůvodný.

2. Aplikace § 43 odst. 1 loterijního zákona

Žalobce brojí proti aplikaci § 43 odst. 1 loterijního zákona. V užití daného ustanovení spatřuje nepřipustnou pravou retroaktivitu. Navíc se ustanovení nevztahuje podle jeho názoru na situace, kdy je vydána obecně závazná vyhláška.

Ohledně této námitky zdejší soud plně 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 loterijního 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 na celém území města Frýdku-Místku je zakázáno provozovat vybrané hazardní hry. Pokud výše popsaná loterijní povolení kolidovala s loterijní vyhláškou, nelze v postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu.

Pokud žalobce namítá retroaktivní účinky aplikace § 43 odst. 1 loterijního zákona nebo loterijní vyhlášky, zdejší soud opět 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 města Frýdku-Místku nemají účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňují vydaná loterijní povolení s účinky do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Soud proto neshledal námitku důvodnou.

3. Notifikační proces

Žalobce namítá, že loterijní vyhláška nemohla být vydána na základě § 50 odst. 4 loterijního zákona, protože v případě zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces. Citované ustanovení by nemělo být právně vymahatelné.

Soud k danému žalobnímu bodu 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, 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 [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška města Frýdku-Místku obstála i na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení.

4. Loterijní vyhláška

Žalobce napadá i samotnou loterijní vyhlášku, protože diskriminačně umožňuje na území města Frýdku-Místku provoz hazardních her prostřednictvím internetu. Dále soudu navrhuje, aby posoudil loterijní vyhlášku prizmatem kritérií vymezených v judikatuře Soudního dvora.

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 nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, 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. Žalobce ve vztahu k loterijní vyhlášce vznesl pouze obecné námitky, a proto soud podrobil loterijní vyhlášku města Frýdku-Místku obecnému přezkumu.

Loterijní vyhláška města Frýdku-Místku zcela zakazuje dle čl. 1 provozování vybraných hazardních her na celém území města. V nyní posuzovaném případě byla žalobci zrušena loterijní povolení, protože byla vystavena právě na adresách Frýdlantská 770, Ostravská 1556 či T. G. Masaryka 505 ve Frýdku-Místku. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Město Frýdek-Místek bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezů 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 Frýdek-Místek vydáním loterijní vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz vybraných hazardních her na celém území města.

Soudu je přitom zjevný i účel takové regulace. Zastupitelstvo města Litomyšle zjevně považuje sociopatologické dopady hazardních her za natolik závažné, že je nelze

odstínit jinak než jejich úplným zákazem. Soud konstatuje, že uvedený postoj je projevem samosprávné pravomoci obce, je zcela v souladu s § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 loterijního zákona a není v rozporu s aktuálním stavem poznáním, jaké může mít hazard patologické účinky na lidskou psychiku a jak mohou jeho průvodní jevy zasahovat do veřejného pořádku. Svědčí o tom i obsah stanoviska města Frýdku-Místku k předmětné žalobě ze dne 17. 5. 2017, v němž mimo jiné uvedlo, že již před vydáním vyhlášky byl ve městě trend omezování sázkových her. Pro vydání vyhlášky hlasovali členové Zastupitelstva města napříč politickým spektrem, nepochybně vycházeli přitom ze svých zkušeností a z obecných skutečností pojících se s problematikou loterií a jiných podobných her; hlavním negativním jevem spojeným s provozováním hezních zařízení je patologické hráčství a s tím spojené zadlužování hráčů, ztráta zaměstnání, trestná činnost a rozpad rodin hráčů. Většina tehdejších představitelů měla takovéto poznatky od konkrétních osob, které byly osobně na Magistrátu města Frýdku-Místku žádat o zrušení „automatů“ ve městě. Vyhláška byla projednána a schválena na 3. zasedání Zastupitelstva města dne 7. 3. 2011.

Ve vztahu k předmětné vyhlášce se soud zabýval i 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). Posuzovaný čl. 1 loterijní vyhlášky zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území města Frýdku-Místku. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci; ostatně ani žalobce nic takového konkrétně nenamítá. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedeného města ve vztahu ke všem subjektům stejně. Zároveň loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci.

Pokud žalobce spatřuje diskriminační účinky loterijní vyhlášky v tom, že nezamezuje přístup k hazardním hrám prostřednictvím internetu, je taková námitka zcela nepřijatelná. Je obecně známou skutečností, že problémy v oblasti hazardních her činí především hra na k tomu určených přístrojích, které se zpravidla nacházejí ve volně veřejně přístupných prostorech (restaurace, bary apod.), nikoli hra po internetu. Ačkoli patologickou závislost mohou vytvářet obě formy hraní, hraní hazardní hry po internetu je organizačně náročnější než hra na zařízení v herně, protože je nutné mít příslušnou techniku (zpravidla osobní počítač nebo jiné obdobné zařízení), zajištěný přístup k internetu, bankovní účet pro pokrývání jednotlivých transakcí a být registrovaným uživatelem příslušného portálu, který hraní hazardní hry nabízí. Hraní hazardních her po internetu je tak hůře dosažitelné, jeho zpřístupnění vyžaduje vyšší míru sofistikovanosti a obvykle k němu nedochází ve veřejně přístupných prostorech. Všechny tyto faktory nevyhnutelně musejí vést k závěru, že bezprostřední ohrožení veřejného pořádku související s internetovým hazardem je značně nižší. Soud dále poukazuje na skutečnost, že účelem práva je regulovat regulovatelné. Přístup k internetu, respektive k určitému obsahu umístěnému na síti, takřkajíc „z domova“ by žádná obec nebyla schopna reálně regulovat a nebyla by s to prosadit zákaz hraní hazardních her prostřednictvím internetu na svém území.

5. Nálezy Ústavního soudu a aplikace unijního práva

Žalobce odkazuje na četnou judikaturu Soudního dvora. Z ní dovozuje, že došlo k zásahu do jeho práva na podnikání, vlastnického práva, legitimního očekávání a právní jistoty.

Ze samotné věcné argumentace žalobce vyplývá, že žalobce 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 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*). Žalobcova zrušená loterijní povolení pro území města Frýdku-Místku, byla vydána v roce 2008, 2010 a 2011, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané hazardní hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr může být omezen vůlí Zastupitelstva města, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podříditi regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci město Frýdek-Místek 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. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být porušeno jeho vlastnické právo nebo právo na podnikání.

Zdejšímu soudu vzhledem ke specifickému postavení Ústavního soudu a i k čl. 89 odst. 2 Ústavy nepřísluší hodnotit správnost závěrů Ústavního soudu či se od nich odchýlit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68).

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 a Soudního dvora vztahující se k principu ochrany legitimního očekávání. 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)“.

Pokud žalobce dovozoval existenci unijního prvku v řízení i z rozsudku Soudního dvora C-98/14, *Berlington Hungary*, a jiných, zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v němž dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Proto ani základní zásady unijního práva nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona. Není rovněž dán žádný důvod, aby soud posuzoval konformitu národní právní úpravy regulace hazardních her s unijním právem. Zdejší soud tedy neshledal ani tuto námitku důvodnou.

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 podle § 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. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Výrok o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 s.ř.s., když soud této osobě žádnou povinnost neuložil, proto jí náklady v tomto smyslu nevznikly.

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 16. srpna 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.