



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném s předsedkyně JUDr. Hany Veberové, a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové, v právní věci žalobce **Lucky Money a. s.**, IČ 27205746, se sídlem ve Zdicích – Chodouni č. p. 213, zastoupeného Mgr. Ivanou Sládkovou, advokátkou se sídlem v Praze 5, Janáčkovo nábř. 39/51, proti žalovanému **Ministerstvu financí České republiky**, se sídlem v Praze 1, Letenská 15, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 13. 3. 2015, č. j. MF-47856/2014/34/2901-RK,

t a k t o:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Stručný obsah žaloby

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 13. 3. 2015, jímž zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva financí České republiky (dále též „žalovaný“) ze dne 4. 6. 2014, č. j. MF 113142/2013/34-1. Tímto rozhodnutím byla zrušena tři povolení vydaná žalobci k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích, loterijní zákon“) prostřednictvím loterního systému Interaktivní loterní systém. Konkrétně se

jednalo o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry na adrese 28. pluku 914/45, Praha 10.

Žalobce v podané žalobě pod bodem 2 podrobně popsal průběh řízení před správním orgánem a v dalším textu žaloby uvedl žalobní body. V nich namítl procesní vady v řízení, které předcházelo vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se až z odůvodnění rozhodnutí o zrušení dozvěděl, že předmětná obec jako dotčený orgán v řízení využila svého práva a spisový materiál doplnila o své vyjádření. Žalovaný zkrátil žalobcova procesní práva tím, že s odkazem na obecné právo nahlížení do spisu odmítl informovat účastníka řízení o procesně důležitých došlých dokumentech či jiných podáních, přičemž postup žalovaného je v přímém rozporu s ustanovením § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu.

Žalobce namítl, že pokud se dostal v důsledku jednání správního orgánu do procesně nejistého postavení, když nemohl v řízení spolehlivě rozpoznat, v jakém okamžiku lze dokazování i opatřování dalších podkladů pro rozhodnutí považovat za skončené, a kdy je tedy na místě uvažovat o využití práva vyjádřit se ke kompletním podkladům rozhodnutí, pak toto procesní pochybení žalovaného způsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí o zrušení pro nedostatek důvodů. Jestliže ministr žalobou napadeným rozhodnutím toto rozhodnutí potvrdil, dopustil se i on porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Ve druhém žalobním bodě namítl žalobce protiústavnost vydaného napadeného rozhodnutí s tím, že žalovaný zrušil předmětná povolení k provozování videoloterijních terminálů před uplynutím doby jejich platnosti neoprávněně, dopustil se nesprávného právního posouzení věci a porušil tím i princip právní jistoty a princip ochrany důvěry v právo a ochranu nabytých práv. Tímto postupem zasáhl nedovoleně do legitimního očekávání žalobce a porušil princip proporcionality, když aplikoval nepřipustné retroaktivní působení obecně závazné vyhlášky. Tento nezákonný a protiústavní postup nebyl napraven ani žalobou napadeným rozhodnutím, proto je i rozhodnutí o rozkladu nutno rovněž považovat za nezákonné a protiústavní.

V dalším žalobním bodě žalobce polemizoval s nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami obcí. Jedná se zejména o nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále jen „Nález Klatovy“) a nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále též jen „Nález Chrastava“). Žalobce uzavřel, že požadavky na okamžité rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, vydaných před účinností zákona č. 300/2001 Sb., jímž byl novelizován zákon o loteriích, formuloval Ústavní soud v Nálezu Chrastava, Nálezu Klatovy i v nálezu ze dne 7. 9. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „Nález Františkovy Lázně“) v rozporu se závěry, které vyjádřil ve svých dřívějších nálezech, v nichž stanovil naopak princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochranu dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci. Z tohoto důvodu žalobce považuje Nález Chrastava, Nález Františkovy Lázně i Nález Klatovy z pohledu adresáta právní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her za rozhodnutí překvapivá a nekonzistentní s dřívější judikaturou, týkající se ochrany legitimního očekávání.

Podle názoru žalobce tak nelze spravedlivě požadovat, aby tato rozhodnutí Ústavního soudu a právní závěry v nich obsažené byly ve vztahu k vydaným předmětným povolením ze

strany žalobce, i ze strany ostatních provozovatelů jakkoliv předvídány. Proto nelze dodatečně zbavit žalobce jeho popsaného legitimního očekávání a naopak je třeba je chránit tím, že platnost předmětných povolení bude dodržena. Nepředvídatelné rozhodnutí představuje ve smyslu ustálené rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva nezákonný a tudíž neospraveditelný zásah do majetkových práv ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o lidských právech. Z tohoto důvodu žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze dovořeným způsobem předmětné nálezy nereflektoval a rozhodl v rozporu ústavněprávními výklady vyslovenými v těchto nálezech s tím, že Ústavní soud by měl tyto výklady znovu zvážit.

V bodě 7 podané žaloby žalobce napadl vlastní Obecně závaznou vyhlášku hl. m. Prahy č. 10/2013, kterou shledal diskriminační a regulaci jejím prostřednictvím v rozporu s evropským právem. Tyto závěry vyplývají především ze skutečnosti, že obecně závazná vyhláška umožňuje provoz loterií a jiných podobných her pouze na jednom či několika vybraných číslech popisných, což způsobuje diskriminaci a narušuje hospodářskou soutěž na předmětném území. Obecně závazná vyhláška byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, ačkoliv nebylo prokázáno jeho porušování. Takové porušování nelze na určitém místě dopředu ani předjímat a je třeba v přímé souvislosti s provozem loterií a podobných her jej spolehlivě prokázat. Uvedené však nenastalo.

V bodě 8 podané žaloby žalobce namítl nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. pro rozpor s právem Evropské unie. Konkrétně namítl, že v případě této novely loterního zákona nebyl dodržen notifikační proces v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, v platném znění, proto je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům. Novela byla notifikována prostřednictvím národního kontaktního místa a schválena byla ještě v průběhu trvání období tzv. pozastavených prací, které se stalo bezpředmětným a podrobná stanoviska Evropské komise a Maltý nemohla být ve smyslu předvídaném Směrnicí náležitě uplatněna. Nové zásadní změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření a žalovaný při vědomí, že platí právo Evropské unie, neměl (což žalobce namítal) takto řádně nenotifikovaný zákon vůči žalobci vůbec aplikovat.

V dalším bodě podané žaloby žalobce namítl další rozpory žalobou napadeného rozhodnutí s právem Evropské unie, v němž především namítl nedodržení zásady rovného zacházení a povinnosti transparentnosti v režimu povolování hazardních her. Podle názoru žalobce nebyla respektována zásada, podle níž režim povolování hazardních her musí být založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby vnitrostátní právní úprava regulovala oblast provozování loterií a jiných podobných her soudržným a systematickým způsobem. Uvedeným požadavkům aktuální právní úprava, založená zákonem o loteriích ve znění novely 300/2011 Sb., neodpovídá, neboť přiznává právo regulovat provozování loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami obcí, aniž pro tuto regulaci stanoví určitější, objektivní, nediskriminační a z pohledu provozovatelů předem známá kritéria. Podle názoru žalobce je roztříštěnost, nepřehlednost a nepředvídatelnost právní úpravy loterií a jiných podobných her v České republice, účinná ke dni vydání napadeného rozhodnutí, v rozporu s požadavky na soudržně systematický způsob regulace hazardních her, odporuje principu právní jistoty, porušuje zásadu rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti a není založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Z tohoto důvodu právní úprava loterií a podobných her v České republice podle názoru žalobce porušuje právo Evropské unie, zejména volný pohyb služeb a

svobodu usazování a je tedy i v rozporu s články 1 odst. 2 a odst. 10a Ústavy České republiky.

V bodě 10 žalobce navrhl, aby s ohledem na skutečnost, že nebyl řádně dodržen notifikační proces při přijetí zákona č. 300/2011 Sb., Městský soud v Praze předložil Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU) žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, a řízení ve smyslu ustanovení § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), usnesením přerušil. Vedle předběžné otázky, týkající se nevynutitelnosti a nepoužitelnosti předpisu, u něhož byl porušen notifikační proces, žalobce navrhoval, aby Městský soud v Praze předložil Soudnímu dvoru Evropské unie další čtyři předběžné otázky, týkající se souladu aktuální právní úpravy regulace loterií a jiných podobných her ze strany obcí v České republice s právem Evropské Unie.

Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona, pro kterou by nebylo možno loterii a jinou podobnou hru povolit, tedy z důvodu jejich rozporu s Obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 10/2013, kterou se reguluje provozování výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů a lokálních loterních systémů na území hlavního města.

Pokud žalobce namítal nesprávnou aplikaci § 43 odst. 1 loterního zákona, má žalovaný za to, že prostřednictvím nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, byl zrušen bod 4 článku 2 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon o loteriích, na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 a podle § 50 odst. 3 loterního zákona, ve znění účinném před 1. 1. 2012. Právě tato skutečnost je ministerstvem financí považována za okolnost podle § 43 odst. 1 loterního zákona, což také bylo v oznámení o zahájení řízení náležitě uvedeno. Tím se ústavně garantované právo obcí na samosprávu a pravomoc obce regulovat umístování interaktivních videoloterních terminálů na svém území vztahují na všechna povolení včetně těch, které byly vydány podle loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012.

Ministerstvo v oznámení o zahájení správního řízení rovněž uvedlo, že důvodem zahájeného řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona je skutečnost, že technická zařízení, povolená na základě uvedených rozhodnutí, jsou provozována v rozporu s uvedenou obecně závaznou vyhláškou.

Podle názoru žalovaného samotné zrušení bodu 4 přechodného ustanovení novely loterního zákona nezakládá výklad zastávaný žalobcem, že dobu povolení již nelze změnit. Tato změna je přípustná, například na základě žádosti adresáta povolení, nebo právě při aplikaci § 43 loterního zákona. Již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud judikoval, že v případě, že by ministerstvo financí nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustilo by se samo zásahu do ústavního práva obcí na území samosprávy. Z tohoto důvodu bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu s pravidlem rozhodování podle platného právního stavu.

K argumentaci žalobce o nesprávném právním posouzení včasných dopadů nálezů Ústavního soudu a k otázce zásahu správního orgánu do legitimních očekávání žalovaný argumentaci zopakoval s tím, že Ústavní soud zcela otevřeně vyhodnotil, že principy ústavního práva obce na územní samosprávu nelze považovat za legitimní ve smyslu aprobace zásahu do práva obcí na samosprávu. U provozovatelů videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude - přinejmenším po určitou dobu – regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obce. Provozovatelé si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, takže ministerstvo financí aplikovalo k předmětné věci princip proporcionality ve vztahu práva obcí na samosprávu na straně jedné a práva podnikat na straně druhé. Právo podnikat je oslabeno právě ustanovením § 43 odst. 1 loterního zákona.

K argumentaci žalobce ohledně zásahu do jeho práva podnikat je podle žalovaného třeba uvést, že základní práva podle článku 26 odstavce 1 Listiny základních práv a svobod mají charakter liberálních svobod. Podle znění článku 41 odstavec 1 Listiny se veškerých práv uvedených v článku 26 lze domáhat jen v mezích zákona, které je provádějí. Toto ustanovení tak podle názoru žalovaného vylučuje možnost namítat, že zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených hospodářských či sociálních práv je protiústavní, pokud se opírá o zákon.

K námitce žalobce o porušení notifikačního procesu ministerstvo uvedlo, že vládou schválený návrh představoval novelu loterního zákona v jediném bodě, a to v rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, tedy změnu ustanovení § 50 odst. 4. K tomu neměla Evropská komise ani jiný členský stát žádné připomínky, čímž byl notifikační proces uzavřen. Žalobci lze přisvědčit v tom, že následně došlo ke změně předloženého návrhu, kdy v rámci pozměňovacích návrhů došlo k jeho výraznému rozšíření, avšak ve vztahu k regulačnímu oprávnění obcí, zejména ve vztahu k technickým herním zařízením, k žádnému rozšíření nedošlo. V této fázi bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek, nikoliv však ve vztahu k ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona. Nadto je ministerstvo povinno postupovat v rámci správního řízení podle platných a účinných právních předpisů, přičemž zákon č. 300/2011 Sb. je bezesporu součástí právního řádu a ministerstvo tak postupovalo zákonným způsobem. Ministerstvo se v rámci správního řízení musí řídit platnými a účinnými právními předpisy, včetně naplnění základních zásad činnosti správních orgánů, tedy rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry byla dána ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., a argumentace žalobce je v této souvislosti neúčelná. Ministerstvu navíc nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu podle Směrnice. Pravomoc obcí je rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, což je dle ustálené judikatury Ústavního soudu otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí, přičemž regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, www.nalus.cz).

K argumentaci žalobce, týkající se nezákonnosti a diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy, žalovaný konstatoval, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra. Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána nezákonnou. Z tohoto důvodu jsou žalobcem vznesené argumenty pro toto řízení irelevantní. Ministerstvu

není z úřední činnosti známo, že by obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy byla shledána ministerstvem vnitra za nezákonnou a město prostřednictvím této vyhlášky vyjádřilo jednohlasně svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her.

Závěrem podaného vyjádření žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Replika žalobce

Žalobce využil svého práva a k žalovaným k podanému vyjádření podal repliku, v níž argumentaci o porušení procesních ustanovení o řízení před správními orgány doplnil o námitku, že s ohledem na dikci ustanovení § 45 odst. 1 zákona o loteriích, má za to, že i v řízeních o rušení vydaných povolení z úřední povinnosti je třeba postupovat podle ustanovení § 94 a následujících správního řádu a zohlednit lhůty v těchto ustanoveních uvedené. Setrval na své námitce, týkající se námítky nedodržení notifikační procedury při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., a setrval na názoru, že vady notifikačního procesu způsobují nepoužitelnost a nevynutitelnost předmětné právní normy vůči jeho adresátům, takže tento právní předpis nemůže vyvolávat jím zamýšlené účinky a ani příslušná obecně závazná vyhláška, přijatá na jeho základě, nemůže být ve vztahu k jejím adresátům normou účinnou a vymahatelnou. Z tohoto důvodu má žalobce za to, že jeho návrhu na přerušení řízení a předložení předběžných otázek soudním dvorem Evropské unie, mělo být vyhověno.

Žalobce v replice doplnil žalobu o argumentaci rozsudkem SDEU ze dne 11. 6. 2015, ve věci zn. C-98/14 *Berlington, Hungarytanac a Sado proti Maďarsku*, podle něhož pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit nedostatečně dlouhé přechodné období, jež jím umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo stanovit systém přiměřené náhrady za zrušení takových povolení. S ohledem na tyto skutečnosti žalobce zastává názor, že je povinností žalovaného neaplikovat takovou právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem a proto má za to, že rozhodnutí o zrušení vydaných povolení k provozování vydaných loterií jiných podobných her, je třeba v intencích výše uvedeného chápat jako rozhodnutí nezákonné ve smyslu příslušných právních předpisů, tedy i ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Řízení před správním orgánem

Ministerstvo financí zahájilo dne 10. 12. 2013 Oznámením o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území Hlavního města Prahy.

Důvodem zahájení řízení bylo zjištění žalovaného o tom, že technická zařízení povolená na základě vydaných rozhodnutí jsou provozována na adrese v Praze 10, 28. pluku 914/45, v rozporu s Obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 10/2013. V Oznámení žalovaný zároveň s odkazem na ustanovení § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzval žalobce k učinění návrhu důkazů, k vyjádření ve věci a k jiným návrhům či úkonům, jakož i k vyjádření se ke všem podkladům pro rozhodnutí. Zároveň uvedl, že předmětná obec má ve

správním řízení postavení dotčeného orgánu, proto jí vyzval k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení.

Žalobce podal dne 13. 12. 2013 ve stanovené lhůtě své písemné vyjádření ve věci, v němž uvedl, že se zahájením řízení ve věci zrušení povolení zásadně nesouhlasí. Argumentoval především nesprávním procesním postupem žalovaného a nepřípustností zpětné účinnosti právních norem včetně Obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy.

Dne 4. 6. 2014 vydal žalovaný rozhodnutí o zrušení vydaných povolení, které žalobce napadl dne 16. 6. 2014 včasným rozkladem, o němž rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ministra financí.

Řízení před soudem

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 7. 3. 2017 zástupkyně žalobce odkázala na písemná podání v této věci. Zopakovala své námitky o neústavnosti aplikované vyhlášky s tím, že dosavadní judikatura správních soudů i Ústavního soudu je v rozporu s již prezentovanými nálezy Ústavního soudu ohledně provedení testu proporcionality dané vyhlášky, která provádí regulaci hazardu bez provedení konkrétních analýz ke společenské škodlivosti ve vztahu ke zcela konkrétním adresám provozování. Podle názoru žalobce i evropská judikatura zastává názor, že jde o omezení podnikatelských činností a svobod, které musí být správně poměřováno s konkrétním veřejným zájmem.

Zástupkyně žalovaného při jednání soudu zdůraznila, že obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy je stále platným a účinným právním předpisem, přičemž adresa dotčená nyní posuzovanými rozhodnutími, není adresou, na níž by bylo možno loterie a jiné podobné hry provozovat. Jedná se tak o uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu, zákonnost této konkrétní vyhlášky již byla předmětem posuzování třetího a jedenáctého senátu Městského soudu v Praze a předmětná vyhláška v soudním testu zákonnosti obstála. Proto žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě. Při přezkoumání soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.). Věc soud posoudil takto:

Vypořádání žalobních bodů

Námitku žalobce napadající postup žalovaného, který Oznámení o zahájení řízení spojil s výzvou k oprávnění žalobce navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy podle § 36 odst. 1 správního řádu, a výzvou s oprávněním vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu a současně také s výzvou dotčenému orgánu, k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu, shledal soud nedůvodnou z následujících důvodů.

Žalobce ve svých podáních nesouhlasí s uvedeným postupem ministerstva, neboť je přesvědčen, že jím zvolený postup byl nelogický a zasáhl do žalobcova práva na spravedlivý proces. Naproti tomu žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na ustanovení § 46 odst. 3 správního řádu a uvedl, že procesní postup ministerstva byl zcela v souladu s právními

předpisy, neboť v průběhu správního řízení již nebyl spis doplňován o žádné podklady či relevantní skutečnosti, tudíž nebyl důvod postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Před samotným posouzením důvodnosti žalobcovy námitky poukazuje soud na odlišné závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8Afs 21/2009 – 243, uvedl, že: „*Účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastníku je řádně procesně sděleno, kdy tento okamžik v řízení nastává, jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy se lze s podklady seznámit. Na odlišném právním posouzení pak stojí rozhodnutí ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5A 152/2002 - 41, v němž dospěl k závěru, že: „V situaci, kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započatím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí.“*

Z uvedených rozhodnutí tak vyplývá, že posouzení postupu správního orgánu je vždy věcí konkrétních skutkových okolností, přičemž podstatným je, v jakém stádiu dokazování se nachází správní řízení v okamžiku, ke kterému je jeho účastník poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a nikoli to, kdy je datováno ono poučení, pokud z něj jednoznačně vyplývá, kdy má účastník řízení možnost do spisu nahlédnout. Samotná možnost spojení oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem ve správním řízení je pak výslovně aprobována správním řádem v § 46 odstavec 3.

Ze spisového materiálu, jenž byl soudu předložen, je zřejmé, že podkladem pro vydání rozhodnutí žalovaného byla toliko obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy a náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Z přiloženého spisového materiálu není patrné, že by byl spisový materiál před vydáním rozhodnutí doplňován o nové skutečnosti či důkazy k jejichž seznámení by bylo nutno žalobci poskytnout dodatečnou lhůtu. Soud tedy souhlasí se závěry žalovaného, který v napadených rozhodnutích uvedl, že ministerstvo již v příslušných oznámeních o zahájení řízení uvedlo, že podklady pro rozhodnutí jsou tvořeny toliko obecně závaznou vyhláškou, která je platná dnem vyhlášení, respektive vyvěšením na úřední desce obce, a účinná patnáctým dnem vyhlášení, pokud není stanoveno jinak, a nálezem Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jenž je díky zveřejnění ve Sbírce zákonů navrhovatelé znám. Stav správního spisu v okamžiku zahájení správního řízení zůstal nezměněn až do vydání žalobou napadeného rozhodnutí (kromě písemného vyjádření účastníka řízení, které však žalobci jako jeho autorovi muselo být nepochybně známo) a podklady pro vydání rozhodnutí tvořily dokumenty, které jsou veřejně známé – vyhláška hl. m. Prahy a ve Sbírce zákonů publikovaný náleze Ústavního soudu. Oznámení Magistrátu hl. m. Prahy, odboru daní, poplatků a cel, ze dne 16. 12. 2013, je sice svoji formou nazvané „vyjádření“, ale podle svého obsahu je průvodním dopisem ke konkrétní vyhlášce a neobsahuje žádné skutečnosti, které by nebyly účastníku řízení známy a u nichž by tedy bylo nutné k zachování jeho procesních práv postupovat podle § 36 odstavec 3 správního řádu.

Lze proto uzavřít, že po zahájení řízení nebyl spisový materiál doplňován a procesní práva žalobce nebyla postupem správního orgánu krácena způsobem, který by měl za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Soud tak neshledal důvodnou námitku žalobce, že

uvedený postup žalovaného je závažnou procesní vadou, která vedla k porušení zákonem zaručených procesních práv žalobce.

Ani následující námitku žalobce, jež napadala postup žalovaného z důvodu jeho rozporu s § 43 odst. 1 zákona o loteriích, neshledal soud důvodnou s následujícím odůvodněním:

Soud považuje za vhodné předeslat, že otázkou možnosti ministerstva financí rozhodnutím ve správním řízení zrušit již udělená a dosud platná povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, se již podrobně zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, kde Ústavní soud dospěl k následujícím, zcela jednoznačným, nesporným a nepochybným závěrům:

Otázkou regulace umístění tzv. interaktivních videoloterijních terminálů (rovněž též ILV či VLT) v obecně závazných vyhláškách obcí se Ústavní soud zabýval ve svém nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, uveřejněném pod č. N 110/61 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu a dále publikovaného i pod č. 202/2011 ve Sbírce zákonů). V něm dospěl k závěru, že obce jsou povolány k této regulaci na základě ustanovení § 10 písmeno d) obecního zřízení, respektive ustanovení § 50 odstavec 4 ve spojení s ustanovením § 2 písmeno e) loterijního zákona. V daném případě je tak možné odkázat na závěry, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozím nálezu, tedy že regulace videoloterijních terminálů do působností obcí nepochybně spadá.

Loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým kódom nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní.

Ústavní soud proto uzavřel, že nelze připustit takový výklad právních 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. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu ustanovení § 10 písmeno d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli ustanovení § 10 písmeno a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejví jako podstatné.

V nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Ústavní soud dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. inominálních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model provozovatele přístrojů nezbavuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojít proti

rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně.

Tento postup se nepochybně uplatní i v případě již vydaných povolení. Jak Ústavní soud uvedl ve výše citovaném nálezu sp. zn. 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 ustanovení § 43 odstavec 1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.

Soud proto neshledal důvodnou žalobní námitku, v níž žalobce namítal, že z dikce zákona je zcela zřejmé, že ustanovení § 43 odstavec 1 zákona o loteriích dopadá na případy, kdy nastanou nové okolnosti nebo dodatečně vyjdou okolnosti, které by bránily udělení povolení. Podle názoru žalobce je však použití uvedeného ustanovení v daném případě vyloučeno, neboť se nejedná o skutečnost nastalou nově a v době po udělení povolení a nejde ani o skutečnost, která by vyšla najevo dodatečně.

Žalobce dále v podané žalobě namítal nezákonnost a protiústavnost obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy, zejména z důvodu nedodržení principu proporcionality a z důvodu jejího diskriminačního charakteru.

Z nálezu Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 vyplývá, že podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. „test čtyř kroků“. Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek 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).

Městský soud v rámci posouzení souladu napadených obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 10/2013 s ústavním pořádkem vycházel z nálezů Ústavního soudu, zejména sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011. Z obsahu předmětné obecně závazné vyhlášky vyplývá, že hlavní město Praha přistoupilo k explicitní územní a časové regulaci hazardu na svém území. Po posouzení souladu této vyhlášky s ústavním pořádkem a zákonem pomocí testu čtyř kroků dospěl soud k následujícím závěrům.

Posouzení z hlediska 1. kroku testu

Městský soud po posouzení prvního kroku testu konstatoval, že hl. m. Praha vydalo napadené obecně závazné vyhlášky na základě pravomoci jim svěřené podle článku 104 odstavec 3 Ústavy. Městský soud v rámci posouzení tohoto kroku připomíná, že z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že uvedené ustanovení zmocňuje obce k originální

normotvorbě, a tedy k jejich vydání není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění (viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999, či Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007)

Posouzení z hlediska 2. a 3. kroku testu

Jak již uvedl soud výše, základem normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti je přímo článek 104 odstavec 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Ústavní soud ve světle zákonné úpravy konstatoval, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami, ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy, spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního charakteru a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Dále Ústavní soud poznamenal, že jde o oblasti „územní samosprávě bytostně vlastní“. Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících. Jelikož se loterie a jiné podobné hry nacházejí převážně na okraji společensky akceptovatelných aktivit, jeví se záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat, jako legitimní cíl.

Městský soud v Praze v rámci posuzování vyhlášky vycházel z dikce ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích, podle kterého *„obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“*

Již v případě nálezu Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011, v němž byl Ústavní soud postaven před otázku posouzení ústavnosti obecně závazné vyhlášky města Kladna, kdy regulace, obsahující rozsáhlý seznam konkrétních nemovitostí, v nichž byla herních zařízení povolena bez časového omezení, či pouze dočasně, a výkladem *a contrario* všech ostatních nemovitostí, kde bylo jejich provozování zakázáno, neshledal Ústavní soud nezákonnou či protiústavní, neboť uvedl, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečné (konkrétní) případy, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být dle jeho názoru jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle.

V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, pak Ústavní soud posuzoval, zda není jednáním *ultra vires* či zneužitím působnosti, když videoloterní terminály, respektive výherní zařízení, povolovaná podle § 50 odst. 3 loterijního zákona, budou provozována toliko v jediné budově ve městě. Ústavní soud dospěl k závěru, že toto ustanovení nevylučuje, aby provozování hazardu obec omezila pouze na jedno místo v obci, byť by to bylo právě a jenom kasino. Ústavní soud současně uznal, že obec takovouto vyhláškou reguluje práva a povinnosti v podstatě přesně individualizovaného subjektu, což není typické pro normativní akty, ale až akty aplikace práva. K tomuto Ústavní soud doplnil: *„Vztahovat bez dalšího požadavek obecnosti ve stejné míře na OZV, které regulují aktivity a důsledky lidské činnosti*

v obcích podle místních specifik, by bylo nepřipadné. Ve vztahu k OZV, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace 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 OZV vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit... Dalším relevantním důvodem požadavku obecnosti je pak dle judikatury Ústavního soudu i to, aby se individualizované subjekty mohly domoci přímé soudní ochrany. Normativní právní úprava individualizované věci je totiž naopak zbavuje soudní ochrany, které by se těmito subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů“

V případě Nálezu Chrastava dospěl Ústavní soud k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. innominátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci ministerstva, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model tak případné provozovatele přístrojů nezbavuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojit proti rozhodnutí ministerstva. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této věci obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat.

Na základě výše uvedených závěrů Ústavního soudu, posoudil soud napadené vyhlášky z hlediska 2. a 3. kroku testu následovně:

Městský soud v Praze k této žalobní námitce poukazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2015, č. j. 11A 238/2011 - 28, jehož předmětem bylo posouzení ústavnosti a zákonnosti obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 19/2007, jejímž obsahem bylo obdobné stanovení místa a času, na kterých bylo možné provozovat výherní hrací přístroje. Vyhláška č. 19/2007 taktéž ve své příloze obsahovala výčet konkrétních nemovitostí v jednotlivých městských částech a určení konkrétních časů, ve kterých lze loterie a jiné podobné hry provozovat, ačkoliv stanovení časů bylo v případě některých provozoven v jednotlivých městských částech rozdílné. Městský soud v uvedeném rozhodnutí provedl test čtyř kroků napadené vyhlášky a s poukazem na závěry Ústavního soudu dospěl k závěru, že: „Obec byla oprávněna v rámci zmocnění daného jí zákonem předmětnou vyhlášku vydat, svůj závěr řádně odůvodnila a soud neshledal, že by její postup byl nerozumný, ani že se mu její rozhodnutí nejeví jako zjevně absurdní. Naopak snaha obce o omezení lokalit, ve kterých se zvyšuje koncentrace problémových osob a dochází ke zvýšenému výskytu trestné činnosti, je snahou rozumnou a z pohledu života lidí, kteří hrací automaty nevyužívají, snahou žádoucí.“

V souladu se závěry uvedeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že Hlavní město Praha využilo své zákonem dané možnosti a stanovilo vyhláškou místa a čas, na kterých lze výherní hrací přístroje provozovat, přičemž tak učinilo v mezích zákonem daného zmocnění. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že toto omezení je arbitrární a nemá žádné věcné opodstatnění. Napadená vyhláška č. 10/2013 - přestože vymezuje konkrétní nemovitosti a konkrétní časy, v nichž lze loterie a jiné podobné hry provozovat - reguluje poměry neurčitěho počtu adresátů, neboť na místech uvedených ve vyhlášce může provozovat výherní hrací přístroje neomezený počet provozovatelů. Dopadá tedy na všechny provozovatele, kteří

by chtěli na území hlavního města tyto přístroje provozovat. Nelze proto dospět k závěru, že dochází k neodůvodněné nerovnosti právnických osob.

Z vyhlášky je patrné, že byla přijata ve snaze omezit zásadní negativní jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu, jako je např. závislost na hře (gamblerství) a s tím spojené problémy osob, které závislosti podlehlly, a které mají hluboký dopad do osobního i pracovního života.

V souladu s výše uvedeným soud shledal, že se Hlavní město Praha pohybovalo v zákonem vymezené věcné působnosti a při vydání napadené vyhlášky nezneužilo svou působnost. Napadená vyhláška není diskriminační, neboť neodůvodněně nezvýhodňuje určité provozovatele loterií a jiných podobných her oproti provozovatelům jiným.

Posouzení z hlediska 4. kroku testu

Při posouzení tohoto kritéria vycházel soud ze závěru Ústavního soudu, vyjádřeného v nálezu Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006, podle něhož: „*Aplikace principu nerozumnosti ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní*“.

Soud dospěl k závěru, že Hlavní město Praha v obecně závazné vyhlášce dostatečně konkrétně, určitě a srozumitelně objasnilo důvody, které jej vedly k jejímu vydání. Tyto důvody lze vyjádřit ve stručnosti tak, že cílem přijetí vyhlášky bylo omezení negativních vlivů hazardních her na život a zdraví občanů a návštěvníků jednotlivých měst. Město vycházelo z obecně známého negativního až patologického dopadu na občany, zejména do jejich sociální oblasti (vynakládání finančních prostředků včetně vyplacených sociálních dávek na hazardní hru, ruinování rodinných rozpočtů, ztrátu zaměstnání a bydlení, vedoucí k bezdomovectví a sociálnímu strádání celých rodin, vzniku závislosti na hazardních hrách v podobě nemoci patologického hráčství, negativní vlivy a ohrožení výchovy nezletilých dětí), jakož i z obecně známých a společností pojmenovaných bezpečnostních rizik (nárůst kriminality za účelem získání finančních prostředků, páchání přestupků proti veřejnému pořádku a podobně). Cílem vydané obecně závazné vyhlášky tak bylo zajištění řádného fungování a činnosti klíčových institucí z oblasti školství, zdravotnictví, sociální péče.

Městský soud proto dospěl k závěru, že v posuzované věci byly osvědčeny dostatečně racionální a neutrální důvody, které vedly Hlavní město Prahu k vydání obecně závazné vyhlášky, a soud neshledal žádné důvody pro to, aby posuzovanou obecně závaznou vyhlášku neaplikoval z důvodu její diskriminační povahy či z důvodu podezření z libovůle jednání města.

Pokud jde o žalobní námitky, v nichž žalobce poukazoval na porušení základní zásady činnosti správních orgánů, týkající se legitimního očekávání a principu dobré víry v platnost a účinnost již vydaných povolení, lze rovněž odkázat na již ustálenou judikaturu Ústavního soudu, v níž Ústavní soud konstatoval, že právě s přihlédnutím ke znění ustanovení § 43 loterijního zákona nemohl být provozovatel sázkových her v dobré víře, protože zákon obsahoval úpravu, podle které zde vždy (a tedy i v době vydání povolení) byla otázka možné změny či odnětí povolení v případě, kdy dojde k okolnostem, které by znamenaly – stručně řečeno - že povolení vydáno být nemělo a nebo že je v rozporu s právními předpisy.

Princip legitimního očekávání se ve formě základních zásad řízení promítá i oblasti správního práva, třebaže nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován. Lze jej však dovodit i ze základních zásad správního řízení (v současné době srov. např. § 2 odst. 3 správního řádu z r. 2004 o ochraně dobré víry) a vysoké soudy ostatně v tomto smyslu již stabilně judikují. Není podstatné, že princip ochrany legitimního očekávání, stejně jako množství dalších právních zásad, mnohdy plynoucích už z klasické jurisprudence římské, není součástí psaného práva. Ostatně již Ústavní soud v plenárním nálezu č. Pl. ÚS 33/97, publikovaném pod č. 30/1998 Sb.) připomenul, že i v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech.

Ústavní soud v posledních letech také bez váhání přiznal ústavní ochranu legitimnímu očekávání jako základnímu právu v mnoha případech. Tak např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, publikovaný pod č. 33/2004 ve Sbírce nálezů a rozhodnutí Ústavního soudu, na příkladu závazného příslibu převést náhradní pozemky vyložil, že v právním státě platí princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci; stát se pak svého závazku nemůže zbavit, jestliže nastanou v příslibu vymezené podmínky; jinak by si počínal protiprávně. V nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 Ústavní soud připomenul, že k neoddelitelným znakům právního státu patří také předvídatelnost práva a ochrana oprávněné důvěry v právo, nazývaná také oprávněným legitimním očekáváním. V nálezu č. 120/2004 ve svazku 34 Sb. ÚS shledal Ústavní soud v „povinnosti neohrožovat důvěru osob v akty veřejné moci“ dokonce ústavní princip. Podobně srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 353/04, II. ÚS 37/04, Pl. ÚS 6/05, I. ÚS 437/03, Pl. ÚS 50/04 (který označil princip legitimního očekávání i za obecný princip komunitárního práva), stanovisko Pl. ÚS st. 21/05 a další.

Jedním z prvních nálezů, zabývajících se touto otázkou, byl nález č. 131/2003 Sb. ÚS, jímž Ústavní soud vyložil, že *„Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí. Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.“*

Jen pro úplnost Městský soud v Praze připomíná, že obdobným způsobem nahlíží na princip legitimního očekávání již po několik desítek let také Soudní dvůr ES, zejm. pro obor hospodářských aktivit. Tato judikatura a jí vyslovené právní názory jsou konstantní - srov. k tomu rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1957, *Dineke Algera a společníci proti Shromáždění ESUO* (spojené případy 7/56, 3/57-7/57, Rec. 1957, str. 81), z novější doby např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 3. 2005, *Španělsko proti Radě EU* (C-342/03, Sbírka rozhodnutí 2005, str. I-1975, bod 47), rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 12. 2005, *Řecko proti Komisi ES* (C-86/03, Sbírka rozhodnutí 2005, bod 71.) a dále rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. 1. 2000, *Mehibas Dordtselaan BV proti Komisi ES* (T-290/97, Rec. 2000, str. II-15, bod 59).

Se žalobní námitkou zásahu do principu ochrany legitimního očekávání se podrobně vypořádal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9As 127/2015 – 68, proto městský soud pouze poznamenává, že pod bodem 41 citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že nemá prostor pro to, aby se od nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS

301/05 k přechodnému ustanovení odchýlil, protože žalobce ve své podstatě požaduje, aby městský soud aplikoval konkrétní právní předpis, který byl Ústavním soudem zrušen, tedy aby znovu posuzoval, zda skutečně protiústavní byl či nebyl, přestože se Ústavní soud v nálezu výslovně zabýval i otázkou existence legitimního očekávání provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů.

Z historického přehledu znění loterijního zákona je podle názoru městského soudu zcela zřejmé, že interaktivní videoloterijní terminály byly tímto zákonem upraveny způsobem, který byl (bez jakéhokoli rozumného důvodu) výjimečný a téměř nedotknutelný, ačkoliv nebyl žádný důvod pro to, aby zrovna tento druh her měl natolik výsadní postavení, aby obec v podstatě nemohla jakýmkoliv způsobem regulovat a zasahovat do těchto terminálů, přestože v podstatě na jejím území mělo dojít k provozování takovýchto her (viz odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Podle uvedeného nálezu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání 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). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu (například nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, 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. Za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.

Městský soud v Praze má za to, že není úkolem soudu v odůvodnění rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního úřadu podrobně znovu převzít obsah odůvodnění žalovaného rozhodnutí, nicméně v nyní posuzované věci je přesvědčen o tom, že žalovaný odvolací správní úřad se podrobně vypořádal zejména s právními námitkami žalobce, když vyjádřil, v jakých konkrétních skutkových a právních okolnostech spatřuje naplnění podmínek zákonem o loteriích stanovených pro zrušení vydaných povolení k provozování videoloterijních terminálů a soud k uvedené argumentaci neshledává důvod cokoli dodávat.

Smyslem soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí správního úřadu není polemika o souladnosti jednotlivých obecně závazných právních předpisů, ale především posouzení zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů. Na základě tohoto vymezení konstatuje městský soud, že se žalovaný správní úřad v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zcela podrobně a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil k rozhodujícím namítaným skutečnostem a soud jeho úvahy neshledal v rozporu se zásadami správního uvážení.

Jak vyplývá i z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6As 285/2014 – 32, dostupného na www.nssoud.cz, „ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterijních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a

stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odstavec 1 loterního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musel žalobce přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu náleзовé judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle článku 1 odstavec 1 Ústavy.“

Pokud pak jde o princip přiměřenosti a porovnání žalobcova práva na podnikání s veřejným zájmem, který hájil žalovaný při zrušení vydaných povolení, lze vyjít z vyjádření veřejného ochránce práv: „Účel loterního zákona spočívá v regulaci provozování hazardu, tedy ve vymezení podmínek, na nichž vůbec může být tato pro společnost riziková činnost realizována. Podmínky zakotvené ustanovením § 17 odst. 4, 6 a 11 loterního zákona slouží primárně k předcházení negativním jevům neodmyslitelně spojeným s tímto druhem tvrdého hazardu (výherní hrací přístroje), tedy k ochraně hráčů, a jejich okolí (maximální sázka na jednu hru, maximální výhra, prohra), případně k omezení rizika kontaktu „zranitelných“ osob s touto činností (vymezení budov, v nichž vůbec nelze tyto sázkové hry provozovat; jakož i „ochranné zóny“ v jejich sousedství). S provozováním sázkových her prostřednictvím výherních hracích přístrojů, a tím spíše stávajících jiných technických herních zařízení, je spojeno riziko vzniku patologického hráčství, tedy prakticky negativní důsledky nejen pro samotné hráče, nýbrž i jejich okolí. Takové riziko zásahu do práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny), lidskou důstojnost a ochranu rodinného života (čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny), práva vlastnit majetek a zákazu jeho zneužití (čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny), ochrany zdraví (čl. 31 Listiny), ochrany rodiny a zvláštní ochrany mladistvých (čl. 32 odst. 1 Listiny) by tedy samo o sobě mělo převážet nad právem provozovatelů na svobodné podnikání.“ (závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 4. 11. 2011, sp. zn. 2601/2010/VOP/BK, dostupné na www.ochrance.cz).

Tomu odpovídá i již citované vyjádření Ústavního soudu: „Je notorietou, 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. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci“ (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

Výše uvedené citace, s nimiž se Městský soud v Praze zcela ztotožňuje, hodnotí vzájemný vztah práva na podnikání a jiných práv obsažených v Listině (respektive veřejného zájmu), stejně jako otázku legitimního očekávání pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku sp. zn. 6As 285/2014 vyjádřil přesvědčení, že v individuálním posuzovaném případě není žádný důvod se od tohoto hodnocení odchýlovat. Stejně tak i v případě nyní posuzované věci si žalobce musel a měl být vědom toho, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (dětí, mládež a podobně) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděl, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na jeho vůli, může podle zákona vést ke změně

či odebrání vydaného povolení. Tomu mohl a měl přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Když Ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení vydaných povolení, hájilo právě veřejný zájem na ochraně mládeže a dětí před pravidelným vizuálním kontaktem s hernou, v níž žalobce provozoval interaktivní videoloterijní terminály, které jsou z pohledu koncového uživatele totéž co výherní hrací přístroje (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2011, č. j. 5Afs 26/2011 - 81, publikovaný pod č. 2525/2012 ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek NSS).

Ačkoliv za jiných okolností by bylo možno ve prospěch žalobce argumentovat tím, že zákonodárce uvolnil dřívější restriktce, v daném případě nelze ani tento argument v jeho prospěch použít. Hlavní město Praha v návaznosti na provedenou novelizaci využilo své samosprávné pravomoci a zakázalo či omezilo provoz těchto zařízení na určitých adresách. Tím se žalobcův zájem na dosažení zisku – který se již v době vydání předmětných povolení nutně střetával s veřejným zájmem na ochraně mladistvých před nebezpečím tzv. patologického hráčství a jen v důsledku tehdejšího právního posouzení věci Ministerstvem financí nad ním (dočasně) převážil – dostal též do kolize s právem města na samosprávu. S ohledem na to, že žalobci nesvědčilo legitimní očekávání, muselo právo na samosprávu v daném případě převážet nad jeho právem podnikat v dané provozovně.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný postupoval v souladu s uvedenými závěry Ústavního soudu, když podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil vydaná povolení, neboť je Ústavou zaručeným právem obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný tyto své závěry v napadených rozhodnutích dostatečně odůvodnil, když s odkazem na relevantní nálezy Ústavního soudu uvedl, že: *Ministerstvo financí aplikací ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích respektuje regulační záměr obce v oblasti loterií a jiných podobných her, který dalo jednoznačně najevo prostřednictvím předmětné vyhlášky... Zrušení bodu 4 čl. II zákona č. 300/2011 Sb., pak představuje okolnost dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jež je nutno vykládat tak, že došlo ke zrušení ochranné lhůty a obecně závazná vyhláška byla aplikovatelná ihned.*“

K těmto závěrům dospěl v napadených rozhodnutích také žalovaný, když s odkazem na nálezy Ústavního soudu konstatoval, že v případě provozovatelů videoloterijních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, neboť si mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných právních předpisů. Žalovaný nepochybil ani tehdy, když námitku porušení principu proporcionality posoudil jako nedůvodnou, neboť jak uvedl, v případě, že by ministerstvo nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, samo by se dopustilo nepřipustného zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu.

Městský soud v Praze neshledal důvody pro to, aby předložil věc Soudnímu dvoru EU se žádostí o zodpovězení předběžných otázek, které žalobce formuloval v podané žalobě. Je tomu tak proto, že soud vycházel ze skutečnosti, že uvedenou právní problematikou se opakovaně zabýval Ústavní soud a městský soud neshledal ani v žalobcem uplatněných žalobních námitkách žádné důvody pro to, aby se od závěrů Ústavního soudu jakkoli odchýlil a sám předběžnou otázku pokládal.

V nyní projednávaném případě je třeba konstatovat, že vnitrostátní rozhodnutí neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že

v případě je uplatňováno právo Evropské Unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (čl. 1 odst. 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her (článek 2 odstavec 2 písmeno h). Předmětné oblasti hazardu tedy nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. Žalobce v podané žalobě ostatně žádnou spojitost s unijním právem ani neuvedl a pouze konstatoval, že ochrana legitimního očekávání je obecným principem, z čehož dovodil porušení článků 16 a 17 Listiny EU.

K aplikaci práva Evropské unie považuje soud v nyní projednávaném případě za potřebné konstatovat, že vnitrostátní rozhodnutí neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je uplatňováno právo Evropské Unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (čl. 1 odst. 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her (článek 2 odstavec 2 písmeno h). Předmětné oblasti hazardu tedy nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva.

Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích sp. zn. 6As 285/2014 a 10As 62/2015 dospěl k závěru, že Listiny základních práv Evropské Unie (dále jen „Listina EU“) se žalobce v daném případě dovolávat nemůže, neboť není (nebo alespoň netvrdí, že by byla) osobou využívající v daném případě svobody pohybu osob, zboží a služeb. Na její postavení tak nedopadá právo Evropské Unie včetně Listiny EU. Působnost Listiny základních práv Evropské Unie je ve vztahu k jednání členských států definována v jejím článku 51 odstavec 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny EU určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie [...]. Podle článku 51 odst. 2 navíc Listina EU nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách. Pouze použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou EU.

Podle Soudního dvora EU přitom pojem „uplatňování práva Unie“ použitý v článku 51 Listiny EU předpokládá „existenci určitého stupně souvislosti mezi aktem práva Unie a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotčených oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2014 ve věci C-198/13, *Julian Hernández a další*, bod 34). V nyní projednávaném případě je třeba konstatovat, že vnitrostátní rozhodnutí neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je uplatňováno právo Unie. 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 (článek 1 odstavec 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her [článek 2 odstavec 2 písm. h)]. Předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nyní projednávaná věc nespadá do působnosti unijního práva, tudíž nejsou splněny aplikační předpoklady Listiny EU

a Městský soud v Praze neshledal žádné důvody pro to, aby se od tohoto právního názoru v nyní posuzované věci odchýlil.

Pokud tedy žalobce v replice k vyjádření žalovaného doplnil žalobu o argumentaci rozsudkem SDEU ze dne 11. 6. 2015, ve věci zn. C-98/14 *Berlington, Hungarytanac a Sado proti Maďarsku*, zastává Městský soud v Praze názor, že ani toto rozhodnutí neobsahuje skutečnosti, které by vedly soud k závěru o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Podle citovaného rozsudku SDEU platí, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit nedostatečně dlouhé přechodné období, jež jím umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo stanovit systém přiměřené náhrady za zrušení takových povolení.

K uvedenému považuje Městský soud v Praze za potřebné především zdůraznit, že Soudní dvůr EU v citovaném rozsudku nerozhodoval ve věci žaloby proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry. Předmět citovaného rozsudku byl zcela odlišný – byla jím žaloba na náhradu škody, podaná společnostmi, kterým až v důsledku uplatnění vnitrostátních zákonů týkajících se provozování výherních hracích přístrojů, údajně vznikla škoda, a dále posouzení zda tato konkrétní maďarská právní úprava je či není v rozporu s unijním právem. Městský soud v souvislosti s tím odkazuje i na článek 116 bod 5 citovaného rozsudku, který přiznává práva jednotlivcům v souvislosti s jejich porušením ze strany státu prostřednictvím jeho legislativní činnosti, ovšem jen „*pokud je uvedené porušení dostatečně závažné a pokud mezi tímto porušením a vzniklou škodou existuje přímá příčinná souvislost, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.*“ Tento závěr SDEU však podle názoru městského soudu dalece svým rozsahem přesahuje rámec přezumné činnosti správního soudu v nyní posuzované věci.

K absenci tzv. notifikačního procesu uvádí Městský soud v Praze následující:

Žalobce nastínil jako součást žalobních bodů otázku protiprávního přijetí a nedodržení řádného notifikačního procesu zákona č. 300/2001 Sb., když argumentoval tím, že sporná obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy, v jejímž důsledku byla žalobci zrušena povolení k provozování hracího přístroje, byla přijata podle ustanovení § 50 odstavec 4 loterního zákona. Tuto normu loterního zákona je nutno podle názoru žalobce považovat za právní normu technické povahy, v důsledku čehož spadá pod směrnici 98/34/ES.11 Žalobce poukázal na judikaturu Soudního dvora, podle níž „*taková vnitrostátní ustanovení ... jejichž důsledkem může být omezení, nebo dokonce postupné znemožnění provozování her na výherních hracích přístrojích s nízkými výhrami jinde než v kasinech a hernách, mohou představovat „technické předpisy“ ve smyslu tohoto ustanovení, jejichž návrhy musí být předmětem oznámení stanoveného v článku 8 odst. 1 prvním pododstavci této směrnice.*“ Technickými předpisy ve smyslu čl. 1 bodu 11 směrnice č. 98/34/ES jsou tedy jak opatření, která zakazují používání všech elektrických, elektromechanických a elektronických her ve všech veřejných nebo soukromých místech s výjimkou kasin, tak (tím spíše) i § 50 odst. 4 loterního zákona umožňující obcím zcela zakázat provozování vyjmenovaných druhů loterií a podobných her na celém území obce a následně dokonce zrušit již vydaná povolení. Žalobce v tomto směru formuloval i předběžné otázky, které by měl zdejší soud Soudnímu dvoru předložit a - stručně řečeno - navrhuje se dotázat, zda právo EU brání aplikaci ustanovení vnitrostátního práva, jako je ustanovení § 50 odstavec 4 loterního zákona, pokud zákon nebyl řádně notifikován Komisi EU.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10As 62/2015 – 170, touto argumentací podrobně zabýval a dospěl k závěru, podle něhož obecně závazná vyhláška města ob stojí i bez výslovného odkazu na ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona, které je podle názoru žalobce neaplikovatelné. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v Nálezu Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z ustanovení § 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. Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti ustanovení § 50 odstavce 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické. Není ani pravda, že právě uvedený právní názor je svévolný. Jak totiž upozornil Ústavní soud v bodě 37 právě citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, s ohledem na sociálně patologický vliv (hazardních) heren „nelze připustit takový výklad pod-ústavních 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 jejím území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejví jako podstatné“. Ústavní soud dále porovnal ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona a dospěl k závěru, že se obě ustanovení obsahově zcela překrývají.

K uvedené námitce soud obdobně jako v případě námitky rozporu obecně závazné vyhlášky se soutěžním právem (viz odůvodnění výše) v první řadě uvádí, že námitka nedodržení notifikačního procesu nebyla předmětem přezkumu napadeného rozhodnutí. Přesto však ji soud posoudil následovně:

Znění § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo dotčeno pozměňovacím zákonem č. 300/2011 Sb., přičemž podle směrnice č. 98/34/ES platí, že „Komise a normalizační orgány uvedené v přílohách I a II musí být informovány o nových předmětech, u nichž národní orgány uvedené v příloze II rozhodly jejich začleněním do svého normalizačního programu o vypracování normy nebo o její změně, nejde-li o identické nebo ekvivalentní převzetí mezinárodní nebo evropské normy.“

Z uvedeného je tedy zřejmé, že zákon č. 300/2011 Sb., podléhá povinnosti notifikace, nicméně v daném případě je nutno v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyjádřenými v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10As 62/2015 – 170, doplnit, že předmětné obecně závazné vyhlášky tří dotčených měst ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť pravomoc obcí regulovat hazard na svých územích vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích a není tak vázáno na konkrétní zmocnění v loterním zákoně. K tomu soud dále poukazuje na závěry uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jež byly uvedeny již výše.

Přijme-li soud závěr, že obce přijaly vyhlášky na základě generálního zmocnění vyjádřeného v § 10 písm. a) zákona o obcích, jeví se již nadbytečným uvažovat o povinnosti jejich notifikace podle směrnice č. 98/34/ES. Pokud však obce přijaly vyhlášky na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s § 10 písm. d) zákona o obcích, pak je třeba pečlivě uvážít povinnost jejich notifikace.

Z úvodních ustanovení směrnice č. 98/34/ES vyplývá, že Evropský parlament a Rada přijaly tuto směrnici mimo jiné v zájmu hladkého fungování vnitřního trhu a zajištění co možná největší transparentnosti národních iniciativ při zavádění norem nebo technických předpisů, přičemž čl. 1 bod 9 definuje, co se rozumí „technickým předpisem“. Jsou jím: *„technické specifikace a jiné požadavky včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz prodej nebo používání určitého výrobku s výjimkou předpisů uvedených v čl. 10“*

Z uvedeného tedy Městský soud v Praze dovodil, že obecně závazná vyhláška jako taková nenaplnuje definici technického předpisu, když není *de iure* ani *de facto* závazná v celém členském státě, ani na jeho větší části, a z uvedeného cíle je zřejmé, že její územní působnost je natolik omezená, že není ani schopna naplnit cíle této směrnice, a není proto nutno o její existenci informovat ani Komisi ani ostatní normalizační orgány uvedené v přílohách I a II této směrnice.

Soud tak na základě těchto argumentů posoudil námitku žalobce napadající nedodržení notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., a v návaznosti na to i obecně závazných vyhlášek jako nedůvodnou.

Závěr a náklady řízení

Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání je patrné, že se správní orgány obou stupňů konkrétními důvody zrušení vydaných povolení podrobně zabývaly a vyhodnotily z pohledu zákonem stanovených podmínek. V uvedených skutečnostech proto shledal soud závěr o tom, že žalobní námitky nejsou v nyní posuzované věci důvodné a soud nezjistil ani žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadených rozhodnutí. Na základě výše uvedeného odůvodnění Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloby nebyly podány důvodně a proto je postupem podle ustanovení § 78 odstavec 7 s. ř. s. jako nedůvodné zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení v jeho konečném stádiu nevznikly. Pokud byl žalovaný správní úřad v průběhu řízení před soudem právně zastoupen, pak podle již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a správních soudů vůbec mu právo na náhradu nákladů řízení nelze přiznat s odůvodněním, že vydal správní rozhodnutí a je dodatečně odborně vybaven i na to, aby své vlastní rozhodnutí v řízení před soudem obhájil. Z uvedených důvodů soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 7. března 2017

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu