



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **SYNOT TIP, a. s.**, IČ 263 01 091, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště-Mařatice, zast. JUDr. Zlatavou Codrovou Davidovou, advokátkou se sídlem Přívrat 12, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem v Praze 1, Letenská 15, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. MF-33770/2014/34-2901-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.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení výše uvedeného rozhodnutí, kterým ministr financí (dále též „ministr“) zamítl rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále také jen „Ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 18. 3. 2014, č. j. MF-97098/2/2013/34, a toto rozhodnutí potvrdil.

Ministerstvo z moci úřední zahájilo podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „ZOLO“ nebo „zákon o loteriích“), správní řízení ve věci zrušení původně uděleného povolení k provozování loterie a jiné podobné hry, a to na adrese Kostinská 280 v Kroměříži, z důvodu rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou města Kroměříž č. 4/2011, o zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na celém území města (dále jen „OZV“ nebo „loterijní vyhláška“).

Žalobce uvádí v žalobě, že rozhodnutí o rozkladu je nezákonné a byl jím zkrácen na svých právech. Nezákonost napadeného rozhodnutí spočívá v následujících důvodech.

V prvním žalobním bodu žalobce namítá procesní vady a uvádí, že žalovaný v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí mu nedal řádným procesním způsobem podle § 36 odst. 3 správního řádu na vědomí, k jakému datu má v úmyslu vydat rozhodnutí, potažmo, kdy se žalobce může seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobce se tak ocitl v procesně nejistém postavení, jelikož nemohl v řízení spolehlivě rozpoznat, v jakém okamžiku lze považovat za skončené dokazování i opatřování dalších podkladů pro rozhodnutí.

K zahájení správního řízení žalobce dodává, že § 43 odst. 1 loterijního zákona je třeba aplikovat spolu s § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení o zrušení loterijního povolení bylo možné zahájit pouze do jednoho roku od nabytí právní moci takového rozhodnutí. Jelikož správní řízení v této věci bylo zahájeno až dne 13. 9. 2013, tedy téměř 3 roky od vydání povolení, byla překročena roční lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Řízení proto bylo zahájeno v rozporu se zákonem a nezákonné je i rozhodnutí ve věci samé a napadené rozhodnutí, pročez žalobce poukazuje na vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Jedná se tedy o řízení vedené nezákonným způsobem.

Ve druhém žalobním bodu žalobce namítá, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, zejména princip právní jistoty, princip ochrany důvěry v právo, princip ochrany nabytých práv, princip legitimního očekávání a principy právního státu. Žalobce uvádí, že loterijní vyhláška byla vydána na základě § 50 odst. 4 loterijního zákona, ve znění zákona č. 300/2011 Sb., přičemž součástí této novely bylo i přechodné ustanovení čl. II odst. 4 (dále jen „přechodné ustanovení“). Z důvodové zprávy k přechodnému ustanovení dovozuje, že vláda přihlížela k existujícímu legitimnímu očekávání provozovatelů a přechodné ustanovení navrhla tak, aby respektovalo celou dobu platnosti povolení vydaných před nabytím účinnosti navrhované novely. Žalobce dále poukazuje na argumentaci žalovaného v řízení před Ústavním soudem ve věci loterijního nálezu. S argumentací v loterijním nálezu nesouhlasí a považuje ji za nezákonnou i protiústavní.

Žalobce rozsáhle popisuje obsah principu právní jistoty, dobré víry a s nimi související předvídatelnost a postup orgánů veřejné moci v souladu s právem. Přitom odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, čl. 2 Smlouvy o Evropské unii a judikaturu Soudního dvora. Rovněž rozvíjí princip ochrany nabytých práv, která byla založena právně závaznými rozhodnutími – loterijními povoleními. Na základě uvedených skutečností se spoléhal na to, že stát dodrží podmínky loterijních povolení, a to včetně doby jejich platnosti, a bude respektovat a chránit práva, která žalobce na základě těchto aktů v dobré víře nabyt. Stát ale tato loterijní povolení nerespektoval a zrušil.

Žalobce setrvává na svém názoru, že bylo povinností státu loterijní povolení dodržet a ochránit práva, která žalobci na jejich základě vznikla. Odkazuje i na své legitimní očekávání, k jehož výkladu uvádí další judikaturu Ústavního soudu, čl. 11 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských a základních svobod a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Rovněž zmiňuje i čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie zaručující svobodu podnikání a ochranu vlastnického práva. Z uvedeného dovozuje, že mu vzniklo dostatečně konkrétní legitimní očekávání na užívání majetku a jeho rozmnožená za účelem dosažení zisku. Žalovanému vytýká, že nezohlednil řádně zásadu proporcionality. Žalovaný ani ministr se nezabývali opodstatněností zásahu do práv žalobce na ochranu vlastnického práva a práva podnikat, čímž jednali v rozporu se zásadou proporcionality a v přímém rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Žalovaný aplikuje loterijní vyhlášku na loterijní povolení, která nabytla právní moci dříve, než byla vydána loterijní vyhláška, a proto vyvolává

nepřípustnou retroaktivitu loterijní vyhlášky. Žalobce dále odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, a ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04, v nichž se Ústavní soud zabýval nepřípustností retroaktivity a retroaktivního výkladu právních norem. Žalobce ze všech výše uvedených důvodů trvá na tom, že žalovaný zrušil loterijní povolení před uplynutím doby jejich platnosti neoprávněně, protože je jeho rozhodnutí nezákonné a protiústavní.

Dle žalobce byl porušen princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci. Postupem správních orgánů v dané věci bylo narušeno legitimní očekávání žalobce. K tomu žalobce odkazuje i na Protokol č. 1 k EÚLP a judikaturu ESLP, podle níž je legitimním očekáváním i očekáváním založené rozhodnutím orgánu státu o udělení licence/povolení spojené s konkrétními majetkovými zájmy v podobě provozování televizní sítě (rozsudek ESLP ve věci Valkov proti Bulharsku). Požadavek na ochranu legitimního očekávání je také obecným principem práva EU (rozsudek SDEU ve věci C-230/09, Hauptzollamt Koblenz). Žalobce rovněž poukazuje na porušení čl. 16 a 17 Listiny základních práv EU, které zaručují svobodu podnikání a právo na vlastnictví. Napadené rozhodnutí podle žalobce nezohledňuje ani zásadu proporcionality, podle níž musí správní orgán posuzovat a hodnotit danou věc tak, aby byla šetřena práva a oprávněné zájmy účastníků řízení. V rámci předmětného řízení však otázka opodstatněnosti zásahu do práv žalobce na ochranu jeho vlastnického práva a práva podnikat nebyla ze strany žalovaného vůbec hodnocena.

Ve třetím žalobním bodu se žalobce rovněž domnívá, že se Ústavní soud v nálezech ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*; ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10, *Františkovy Lázně*; a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, *Klatovy* (v tomto rozsudku označovaný jako „loterijní nález“, pozn. zdejšího soudu), odchýlil od své dřívější judikatury týkající se legitimního očekávání, a to zejména nálezů sp. zn. IV. ÚS 167/05, sp. zn. IV. ÚS 3207/07 a IV. ÚS 610/06. Žalobce považuje nález *Chrastava*, loterijní nález a nález *Františkovy Lázně* z pohledu adresáta právní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her za rozhodnutí překvapivá a nekonzistentní s judikaturou Ústavního soudu, jakož i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora týkající se legitimního očekávání. Nebylo tak možné spravedlivě požadovat, aby tato rozhodnutí Ústavního soudu byla ve vztahu k loterijním povolením žalobcem či ostatními provozovateli jakkoli předvídaná. Žalobce proto nelze dodatečně zbavit popsaného legitimního očekávání a takové legitimní očekávání je namístě chránit tím, že platnost předmětných povolení bude dodržena.

Podle ustálené rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva představuje nepředvídatelné rozhodnutí soudu nezákonné, a tedy neospravedlnitelné, zásah do majetkových práv ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Žalobce požaduje po zdejším soudu, aby dané nálezy týkající se loterií nereflektoval a rozhodl v rozporu s jejich ústavněprávními vývody s tím, že Ústavní soud by měl tyto výklady znovu uvážit. Podle žalobce je namístě neaplikovat uvedené nálezy Ústavního soudu také pro jejich rozpor s právem EU s ohledem na přiměřené použití zásady aplikační přednosti práva EU před národním právem.

Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítá, že předmětná OZV je diskriminační a regulace v ní obsažená odporuje právu EU.

Dle žalobce OZV bez bližšího odůvodnění reguluje jen některé druhy loterií a jiných podobných her vyjmenované v § 50 odst. 4 ZOLO. Bezodůvodně tak zvýhodňuje určitý

segment trhu před jiným, čímž narušuje hospodářskou soutěž. Přechodné ustanovení OZV se uplatní jen pro některé druhy loterií a her, což je taktéž diskriminační.

OZV byla schválena dne 22. 12. 2012 a nabyla účinnosti dle čl. 5 již dne 1. 1. 2012, čímž dle žalobce nedošlo k dodržení zákonné patnáctidenní lhůty. Nadto žalobce tvrdí, že regulace prostřednictvím OZV je nedůvodná a OZV nijak nezohledňuje ústavně zaručená práva žalobce vlastnit majetek a podnikat. Aplikací OZV dochází k porušení zásady proporcionality.

V pátém žalobním bodu žalobce namítá nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. pro rozpor s právem EU.

Před přijetím novely ZOLO nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí č. 98/34/ES, proto je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům. ZOLO je třeba považovat za normu technického charakteru ve smyslu § 7 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Novela byla notifikována dne 14. 7. 2011, následně bylo období pozastavení prací prodlouženo až do 14. 11. 2011. V průběhu tohoto období však byl předpis schválen Poslaneckou sněmovnou, tím došlo k porušení nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a směrnice 98/34/ES, protože tyto nové zásadní změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. S odkazem na rozsudek SDEU ve věci CIA Security International žalobce namítá, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost zákona vůči jeho adresátům.

V šestém žalobním bodu žalobce namítá další rozpor s právem EU a poukazuje na ust. § 50 odst. 4 ZOLO, které umožňuje obcím regulovat provozování hazardu vyhláškami, aniž pro tuto regulaci stanoví objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria, aby bylo zamezeno použití svévole (rozsudky SDEU ve věci SIA Garkalns a Sporting Exchange). Režim podle § 50 odst. 4 ZOLO vytváří mechanismus, podle něhož se řádně vydané povolení může kdykoli dostat do kolize s následně vydanou OZV. Z pohledu provozovatele je takový režim neobjektivní, diskriminační a bez předem známých kritérií.

Roztříštěnost, nepřehlednost a nepředvídatelnost právní úpravy loterií a her v České republice je v rozporu s požadavky na soudržný a systematický způsob regulace formulovaný judikaturou SDEU (SIA Garkalns, Sporting Exchange). Odporuje principu právní jistoty, porušuje zásadu rovného zacházení a povinnost transparentnosti, není založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Z těchto důvodů daná právní úprava porušuje právo EU, zejména volný pohyb služeb a svobodu usazování.

Závěrem žalobce navrhuje soudu, aby předložil předběžné otázky SDEU týkající se nedodržení notifikačního procesu, výkladu čl. 49 SFEU ve vztahu k české regulaci hazardu, otázky právní jistoty, souladu nálezů ÚS s právem EU, souladu dotčené OZV s právem EU atd.

V písemném vyjádření k žalobě navrhuje žalovaný zamítnutí žaloby.

K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že již v rámci „Oznámení o zahájení řízení“ byl žalobce dostatečným způsobem seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, a to s OZV i s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalobce mohl uplatnit své právo nahlížení do spisu, ale nevyužil ho. V oznámení o zahájení řízení byla přesně vymezena doba

pro učinění návrhů důkazů a vyjádření podle § 36 správního řádu. Lhůta byla žalobci následně prodloužena na jeho žádost. V této lhůtě zaslal žalobce vyjádření žalovanému.

Dle žalovaného bylo v rámci správního řízení možno spojit oznámení o zahájení řízení s výzvou žalobci a dotčenému orgánu k vyjádření se k podkladům, jelikož neproběhlo rozsáhlé dokazování. Nemohlo dojít k porušení procesních práv, protože nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, které by zakládaly povinnost správního orgánu zaslat další výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Dotčený orgán se ve věci nevyjádřil. S ohledem na konkrétní průběh správního řízení byly podklady pro vydání rozhodnutí známy již v době zahájení řízení, tudíž od počátku bylo pro žalobce předvídatelné, že zjišťování podkladů nebude více potřebné.

Žalovaný nesouhlasí s argumentem ohledně aplikovatelnosti § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení podle § 43 odst. 1 ZOLO je řízením sui generis dle zvláštního právního předpisu, na které se ustanovení Hlavy IX. správního řádu neaplikuje. Dané řízení je možné zahájit kdykoliv po dobu platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné hry.

Pokud jde o *druhý žalobní bod*, žalovaný nesouhlasí s tvrzenou protiústavností principů. Žalovaný upozorňuje, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení (viz nález ÚS ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Tento závěr potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32.

Ke *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvádí, že mu nepřísluší hodnotit rozhodovací činnost ústavního soudu. Ministerstvo vždy postupuje plně v souladu s nálezy ÚS a právními závěry z nich vyplývajícími. Žalovaný odkazuje na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13, z něhož vyplývá, že by se Ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nezrušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, které je v rozporu s OZV obcí. V rámci aplikace § 43 ZOLO dochází k poměrování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 loterijního zákona, jak bylo výše uvedeno (viz nález ÚS ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10).

K otázce namítané retroaktivity žalovaný uvádí, že aplikace OZV na dříve vydaná povolení odpovídá jak ust. § 43 odst. 1 ZOLO, tak i nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10, podle něhož se podle § 43 odst. 1 ZOLO předpokládá zrušení vydaných povolení i v případě, že nové skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Žalovaný dále uvádí, že princip proporcionality doznal podstatných změn v důsledku pokračující rozhodovací praxe Ústavního soudu v oblasti regulace hazardu. Ústavní soud vyhodnotil, že nezrušením povolení odporujícího OZV by se ministerstvo dopustilo porušení ústavního práva obcí na územní samosprávu. Navíc Ústavní soud uvedl, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím OZV obcí (Pl. ÚS 6/13).

Co se týče argumentace ohledně nezákonnosti a tvrzené diskriminační povaze OZV obsažené ve *čtvrtém žalobním bodu*, žalovaný uvádí, že dozor nad OZV spadá do působnosti Ministerstva vnitra. Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost OZV a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou OZV. Veškeré argumenty proti OZV jsou proto v daném řízení irelevantní. Město prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Žalovaný zdůrazňuje, že pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění IVT a obdobných technických zařízení aproboval Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10), tj. tato pravomoc obcí byla dána již před nabytím účinnosti ustanovení § 50 odst. 4 loterijního

zákona, ve znění účinném od 14. 10. 2011. K námitce, že OZV zvýhodňuje určitý segment trhu před jiným, žalovaný uvádí, že podle Ministerstva vnitra není nezákonnou taková OZV, kterou obec umožní provoz určitých typů sázkových her, loterií a jiných podobných her např. pouze v kasinech. Obec je přímo zákonem zmocněna k tomu, aby podle § 50 odst. 4 ZOLO některé hry zcela zakázala, tím spíše může hazard pouze omezit. Město prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Jak vyplývá z nálezu ÚS 29/10, nelze klást na obce jako na normotvůrce přísně formální pravidla, ale vždy je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace. OZV města Kroměříž zakazuje vyjmenované sázkové hry na celém území města Kroměříže.

K pátému žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice 98/34/ES. Nadto pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry zde byla již před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. Žalovanému nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti či nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.

K rozporu české právní úpravy s kritérii stanovenými v rozsudku SDEU C-470/11 žalovaný uvádí, že mu nepřísluší hodnotit, zda právní úprava odpovídá principům formulovaným evropským právem, protože postupuje v souladu s platnými právními předpisy a nemůže přezkoumávat jejich nesoulad s předpisy unijními.

K vytýkané nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy České republiky a tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU žalovaný uvádí, že právě obce nejtěživěji pocítují celospolečenská rizika spojená s provozováním hazardu, a proto je na místě, aby právě místní orgány regulovaly hazard na svém území. Navíc žalovaný upozorňuje, že dozor nad OZV spadá do působnosti Ministerstva vnitra, které je rovněž oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení OZV. Vzhledem k těmto skutečnostem nelze rozdílnou úpravu na místní úrovni považovat za rozpornou s právem EU, a to i s ohledem na centralizovaný dozor nad obsahem OZV.

Závěrem žalovaný nesouhlasí s návrhem na položení předběžných otázek SDEU, neboť zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikační proceduře podle směrnice 98/34/ES. K návrhu novely neměla Komise připomínky a notifikační proces byl uzavřen. V rámci pozměňovacích návrhů k zákonu došlo k jeho rozšíření a bylo přistoupeno k tzv. rektifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek, avšak nikoli ve vztahu k § 50 odst. 4 zákona. Žalovaný rovněž upozorňuje, že ZOLO sice je předpisem podléhající notifikaci, avšak ne všechny jeho části mají „technickou povahu“. Pouze ustanovení s technickou povahou podléhají povinnosti notifikační procedury (viz rozsudek SDEU ve věci Unilever, C-443/98). Tudíž i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice. Žalovaný doplňuje, že i bez přijetí zákona č. 300/2011 Sb. by byla dána pravomoc obcí regulovat hazard prostřednictvím OZV, jak plyne z nálezu Pl. ÚS 29/10.

V podané replice žalobce setrval na všech žalobních námitkách a uvedl, že nesouhlasí s výkladem žalovaného ohledně aplikace § 94 a násl. správního řádu. Podle žalobce je § 43 odst. 1 ZOLO stručný a uvádí pouze důvody pro zrušení povolení, nicméně další procesní postupy neobsahuje, proto je logické postupovat podle správního řádu. Nemá-li se správní řád použit, musí to zvláštní zákon stanovit výslovně a ZOLO tak nečiní. Dle žalobce se měl žalovaný zabývat tím, zda k porušování veřejného pořádku skutečně dochází.

K otázce legitimního očekávání žalobce doplňuje, že jeho očekávání se opírá o skutečnost, že podle § 43 odst. 1 ZOLO se bude postupovat za subsidiárního užití příslušných

ustanovení správního řádu. Samotná existence obecních vyhlášek bez zjišťování skutečného stavu by neměla být důvodem zásahu do pravomocně nabytých povolení.

Dále žalobce odkazuje na rozsudek SDEU ve věci *Berlington Hungary* (C-98/14), podle něhož regulace hazardu je přípustná pouze v případě, že negativní jevy mohly v době rozhodné představovat problém. Avšak obce neměly a nemají ověřené a pravdivé údaje o škodlivosti provozování loterií nebo jiných her na určitých místech. Nelze považovat za dostatečné zdůvodnění obecný odkaz na škodlivost hazardu bez reálných statisticky podložených údajů. Navíc žalobce odkazuje na bod 85 daného rozsudku SDEU, podle něhož při rušení povolení musí být držitelům povolení stanoveno dostatečně dlouhé přechodné období, aby se mohly přizpůsobit danému stavu. Dále poukazuje na bod 79 stejného rozsudku, podle něhož zásada právní jistoty vyžaduje, aby vnitrostátní zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami.

U ústního jednání, které se ve věci konalo dne 22. února 2017, soud konstatoval, že pro posouzení OZV č. 4/2011 si vyžádal vyjádření města Kroměříž k důvodům přijetí OZV č. 4/2011. Na výslovný dotaz předsedkyně senátu nenavrl žádný z účastníků provádění dokazování před soudem.

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.).

Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, které se často v celém textu žaloby opakují a překrývají, posuzoval soud žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).

Městský soud v Praze po posouzení věci neshledal námitky vznesené žalobcem důvodnými, a to z následujících důvodů:

Žalobce v žalobě především poukazuje na to, že regulace loterií odporuje unijnímu právu a judikatuře Soudního dvora EU, neboť nesleduje legitimní cíle, není koherentní a systematická a nesplňuje zásady práva EU, narušuje základní práva EU a odporuje principům volného pohybu. Jelikož žalobce na několika místech žaloby a konkrétně *i v šestém žalobním bodu* velmi podrobně rozebírá rozpor regulace loterií s právem EU, soud se nejprve vyjádří k otázce aplikovatelnosti práva EU na právě projednávaný případ.

Soud v obecné rovině souhlasí s žalobcem v tom, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu unijnímu. Avšak tato povinnost nastává pouze

v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Podle názoru soudu právě projednávaný případ do tohoto rámce nespadá.

V aplikačním rámci unijního práva se věc nachází v situaci, ve které je doložen unijní prvek, a to především v případech, kdy dochází k vnitrostátní aplikaci unijního předpisu, kdy vnitrostátní orgán provádí unijní závazek anebo kdy se vnitrostátní orgán dostane do konfliktu s unijním závazkem (k tomu viz stanovisko generálního advokáta ze dne 12. 6. 2012 ve věci Fransson, C-617/10, body 25 - 39).

Jelikož regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise, nemůže právě řešený případ spadat pod prvně uvedenou situaci.

V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku ani žádný jiný unijní závazek, který by musela provádět. Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, která má za cíl usnadňovat výkon svobody usazování pro poskytovatele služeb, v článku 2 odst. 2 písm. h) ze své působnosti explicitně vylučuje hazardní hry. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani ZOLO není předpisem, který by prováděl unijní právo.

Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v právě projednávaném případě nenastala. Soud obecně rovině připouští, že základní zásady práva EU budou použitelné i na oblasti, které jsou vyloučené z působnosti směrnice č. 2006/123/ES, a to především v případě svobody usazování (čl. 49 SFEU) nebo volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Avšak tato ustanovení mohou být aktivována pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobce neplatí.

Žalobce totiž není osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených unijním právem, avšak „*zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy*“ (viz rozsudky SDEU ve věcech Anomar, C-6/01, EU:C:2003:446, bod 39, a Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, bod 21).

Soud dále upozorňuje na rozsudek SDEU ve věci *Berlington Hungary*. V bodě 27 SDEU uvedl, že „*nelze v žádném případě vyloučit, že provozovatelé usazení na území jiných členských států, než je Maďarsko, měli nebo mají zájem otevřít herny na maďarském území,*“ z čehož vyvodil svou pravomoc rozhodnout o položených předběžných otázkách. Z toho však vůbec neplyne možnost žalobce dovolávat se aplikačního rámce unijního práva v právě projednávaném v případě.

Jak vyplývá z judikatury SDEU, vnitrostátní soud může po SDEU požadovat výklad unijního práva i v případě, kdy jsou skutkové okolnosti čistě vnitrostátní. Odpověď SDEU totiž může být užitečná v případě, že by vnitrostátní právo ukládalo, aby byla tuzemskému výrobcí poskytnuta stejná práva jako práva, která výrobce z jiného členského státu vyvozuje z práva EU v téže situaci (viz rozsudek SDEU ve věci *Guimont*, C-448/98, ECLI:EU:C:2000:663, bod 23). Ohledně rozboru další judikatury SDEU lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170.

V daném případě správní orgány vůbec neřešily otázky méně příznivého zacházení s vlastními státními příslušníky a ani se nezaobíraly zájmem cizozemských provozovatelů o vstup na český trh, a proto nebylo třeba unijní právo zkoumat. Spor se týká zrušení povolení k provozování loterií, které bylo již dříve vydáno české právnické osobě k tomu, aby mohla

svou činnost provozovat na území České republiky. Jakákoli vazba na unijní právo tu tedy chybí.

Soud na tomto místě upozorňuje, že volný pohyb služeb podle unijního práva se týká především svobody poskytovat služby v jiném členském státě (čl. 56 a 57 SFEU). Z judikatury SDEU plyne, že jako přímý důsledek svobody poskytovat služby patří do volného pohybu služeb i právo osob přijímat službu v jiném členském státě (viz rozsudek *Luisi and Carbone*, C-286/82, ECLI:EU:C:1984:35 bod 10; rozsudek *Cowan*, C-186/87, ECLI:EU:C:1989:47, bod 17). Pro uplatnění unijního práva je tak nutný přeshraniční aspekt, který aktivuje práva osoby v závislosti na tom, zda je poskytovatelem, nebo příjemcem služby. Obecně tedy platí, že dovolávat se volného pohybu služeb může osoba, která poskytuje službu v jiném členském státě, a dále osoba, která službu v jiném členském státě přijímá. Pro právě projednávaný případ tak platí, že žalobce by se volného pohybu služeb mohl dovolávat v případě, že by chtěl své služby nabízet v jiném členském státě. Teoreticky by se volného pohybu služeb mohli na území České republiky dovolávat zákazníci z jiných členských států, avšak nikoli žalobce, protože jeho se v daném případě otázka přeshraničního pohybu vůbec netýká.

Soud proto uzavírá, že na právě posuzovaný případ není právo EU aplikovatelné, a upozorňuje, že ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015, rozsudek ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 397/2015-77). Z tohoto důvodu se proto soud žalobcem podrobně citovanou judikaturou SDEU nezabýval.

K jednotlivým žalobním bodům pak soud uvádí následující.

V prvním žalobním bodu žalobce namítá, že mu žalovaný v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí nedal řádným procesním způsobem podle § 36 odst. 3 správního řádu na vědomí, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí, a kdy se tedy může seznámit s podklady pro vydání 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 účastníku 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 Nejvyššího správního soudu 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. 3 správního řádu zaslána žalobci současně s oznámením o zahájení řízení. Již v rámci zahájení řízení byl žalobce seznámen s podklady pro rozhodnutí, kterými byla dotčena vyhláška obce Kroměříž a nález Ústavního soudu Pl. ÚS

6/13. Žalobci byla stanovena lhůta k učinění návrhů důkazů a k podání vyjádření. Lhůta byla následně na jeho žádost prodloužena. V rámci této lhůty se žalobce vyjádřil. Po zaslání oznámení o zahájení řízení již správní spis doplňován nebyl, a proto měl žalobce dostatečný prostor seznámit se se spisem. Takový postup dle soudu plně odpovídá i judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nebylo proto nutné, aby správní orgán dával žalobci informaci, kdy má v úmyslu ve věci rozhodnout. Soud proto neshledal, že došlo ke zkrácení procesních práv žalobce.

Soud nesouhlasí ani s tím, že v dané věci měl být aplikován § 96 odst. 1 správního řádu. Přezkumné řízení obsažené v § 94 a násl. správního řádu je prostředkem, který slouží k nápravě nezákonných rozhodnutí. V rámci tohoto řízení správní orgány z úřední povinnosti přezkouvávají vlastní rozhodnutí, u kterých byla odhalena možná nezákonnost. V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkouvávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1 věta první správního řádu). Důvodem pro zahájení přezkumného řízení je tak pouze nezákonnost rozhodnutí, nikoli jeho nesprávnost.

V daném případě však došlo ke zrušení původně vydaných povolení pro jejich rozpor s následně vydanou OZV, a to na základě § 43 ZOLO. Ust. § 43 odst. 1 ZOLO stanoví, že ke zrušení původního povolení se přistoupí, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Vydání OZV zakazující hazard na území obce je právě takovou dodatečně nastalou okolností, pro kterou je třeba původně vydané povolení zrušit. Přitom nedochází k přezkoumání zákonnosti původně vydaného povolení, ale posuzuje se vliv nově nastalé skutečnosti na původně vydané povolení. V tomto ohledu je třeba souhlasit s žalovaným, že řízení o zrušení povolení je specifickým řízením právě podle ZOLO a nelze ho podřazovat pod přezkumné řízení. Irelevantním je argument žalobce ohledně toho, že ZOLO nevylučuje subsidiaritu správního řádu. Správní řád se v řízení podle ZOLO subsidiárně použít může, ale na řízení o zrušení povolení nelze vztahovat § 94 a násl. správního řádu, protože institut přezkumu je kvalitativně zcela odlišným od řízení o zrušení povolení podle ZOLO. Nelze proto souhlasit ani s argumentací žalobce ohledně maximální doby k zahájení řízení. Pokud by platila žalobcem předestřená argumentace, zůstal by § 43 ZOLO zcela neúčinným pro všechny případy, kdy by dodatečná skutečnost, včetně vydání nové OZV, vyšla najevo po lhůtě 1 roku od vydání původního povolení. Takový výklad by proto byl zcela v rozporu se smyslem § 43 ZOLO.

Pro úplnost soud uvádí, že danou námitku posoudil soud v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, kde jmenovaný soud v bodě 77 uvedl, že „[...] § 43 loterního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícímu obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí“. Jelikož se na řízení podle citovaného ustanovení nevztahují časová omezení pro zahájení přezkumného řízení, žalovaný mohl řízení zahájit kdykoli, jakmile vyšly najevo relevantní okolnosti pro jeho zahájení.

Soud proto shrnuje, že první žalobní bod je nedůvodný.

Ve druhém žalobním bodu žalobce namítá, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a princip právního státu. Žalobce se rovněž dovolává se svého legitimního očekávání v účinky vydaných loterijních povolení, právní jistotu, ochranu vlastnického práva a odkazuje na celou řadu rozhodnutí Ústavního soudu, Soudního dvora a

Evropského soudu pro lidská práva. Rovněž upozorňuje na retroaktivní účinky loterijních vyhlášek.

Soud předně k žalobcově obsáhlým námitkám odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, že s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu odchýlit.

Zdejší soud dodává, že pokud správní orgány vycházely z právních názorů Ústavního soudu, nelze tyto názory považovat za protiústavní, protože je aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Jinými slovy, výklad ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy právně závazný a krom toho se mu přikládá vysoká míra argumentační síly.

Ze samotné věcné argumentace žalobce vyplývá, že žalobce zcela neporozuměl závěrům loterijního nálezu. Ústavní soud v daném nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Žalobcovo zrušené loterijní povolení pro území města Kroměříž bylo vydáno v roce 2010, tedy ve chvíli, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí Zastupitelstva města, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podříditi regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčené město regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení v čl. II odst. 4 tohoto zákona nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě v loterijním nálezu. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být porušeno právo garantované čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, natož aby byl porušen princip právního státu, který je součástí jak ústavního zřízení České republiky, tak práva Evropské unie (v otázce aplikace unijního práva v nyní posuzovaném případě srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170).

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

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

Pokud žalobce v doplnění žaloby poukazoval na závěry vyslovené v rozsudku Soudního dvora C-98/14, *Berlington Hungary*, zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v němž Nejvyšší správní soud 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. Jinými slovy, citovaný rozsudek lucemburského soudu na posuzovanou věc nedopadá.

Soud proto neshledal námitky ve druhém žalobním bodu důvodnými.

Ve třetím žalobním bodu žalobce nesouhlasí s nálezy Ústavního soudu. Poukazuje na právní názory Ministerstva vnitra před vydáním řady nálezů, kterými Ústavní soud přinesl odlišný pohled na regulaci loterií obecně závaznými vyhláškami obcí. Domnívá se, že se Ústavní soud v nálezech ve věcech *Klatovy*, *Chrastava* a *Františkovy Lázně* odchýlil od své dřívější judikatury týkající se ochrany legitimního očekávání, od judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora. Žalobce proto navrhuje, aby zdejší soud tyto nálezy nerespektoval a rozhodl v rozporu s nimi. Rovněž by je neměl užít s ohledem na aplikační přednost unijního primárního práva.

Soud k možnosti odchýlení se od judikatury Ústavního soudu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, tedy že s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu odchýlit.

K namítanému rozporu uvedených nálezů s primárním právem Evropské unie, soud (kromě již shora uvedeného) odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, který se v bodě II. A detailně vypořádal s aplikovatelností unijního práva v obdobném případě. Dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Ani základní zásady unijního práva tedy nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona. Vzhledem k tomu, že posuzovaný případ neobsahuje žádný unijní prvek, nedůvodné jsou i další žalobcovy námitky v bodě IX. žaloby směřující k porušení práva Evropské unie, čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy.

Soud proto ani námitky ve třetím žalobním bodu neshledal důvodnými.

Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítá, že OZV je diskriminační a regulace v ní obsažená odporuje právu EU.

Čl. 1 OZV obce Kroměříž č. 4/2011, která je účinná od 1. 1. 2012, uvádí: „*Provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, se na celém území města Kroměříže zakazuje.*“

V otázce zákonnosti a ústavnosti vyhlášky se soud zcela ztotožnil s výkladem poskytnutým Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž Nejvyšší správní soud řešil první případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 ZOLO. Nejvyšší správní soud podrobně rozebral historii právní úpravy, odkázal na obdobné případy regulace a zabýval se i judikaturou Ústavního soudu, který se v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, zabýval právem obcí na samosprávu a konstatoval, že Ministerstvo financí musí respektovat obecně závazné vyhlášky omezující místa pro provoz výherních hracích přístrojů. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně.

Pokud jde o ochranu dobré víry a princip proporcionality, soud se zcela ztotožňuje se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 1 As 297/2015-77: „*Nad stěžovatelským právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 ZOLO, převažuje právo obcí na samosprávu. Navíc stěžovatel podniká v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí. Postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nálezy sp. zn. ÚS P. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014-32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).*“ Soud k tomu dodává, že není úkolem žalovaného poměřovat, jak opodstatněný je zásah do práv žalobce na ochranu jeho vlastnického práva a práva podnikat na straně jedné ve vztahu k veřejnému zájmu na straně druhé. Test proporcionality v oblasti regulace hazardu byl proveden již v nálezech Ústavního soudu, z nichž jednoznačně plyne, že za existence vyhlášky, která zakazuje provozování hazardu na území obce, již není úkolem Ministerstva zkoumat, jak velký zásah bude mít zrušení dříve vydaného povolení do práv provozovatelů hazardu. Právo obcí na samosprávu totiž převáží nad právem podnikat, které právě v oblasti hazardu má negativní následky pro společnost a veřejný pořádek.

V daném případě OZV města Kroměříž č. 4/2011 nabyla účinnosti k 1. 1. 2012. Teprve poté přistoupil žalovaný k řízení o zrušení původně uděleného povolení k provozování hazardu na území obce. Až do pravomocného zrušení povolení však žalobce svou činnost mohl vykonávat legálně. K tomu soud plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, kde se soud podrobně v bodech 36 a 37 zabývá namítanou retroaktivitou. Soud zkráceně uvádí, že dotčená OZV nemá účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňují vydaná loterijní povolení do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná.

Dále soud odkazuje na argumentaci uvedenou výše, a sice že daný případ se nachází mimo aplikační rámec práva EU, a proto se souladem OZV s právem EU nezabývá.

Soud rovněž poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený soud připomněl ve smyslu nálezu 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.

Pro posouzení loterijní vyhlášky a důvodů jejího přijetí si soud vyžádal vyjádření města Kroměříž. Město Kroměříž konkrétně uvedlo, že na město se obraceli občané se stížnostmi na narušování veřejného pořádku, kriminálních jevů a sociálních dopadů na rodiny patologických hráčů. Při přijímání OZV se zastupitelé ztotožnili s argumentací Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Zastupitelstvo rovněž vzalo v úvahu, že ve městě se nachází psychiatrická léčebna, kde se léčí i lidé se závislostmi. Dalším faktorem, který měl vliv na přijetí vyhlášky, je skutečnost, že město Kroměříž je se svými památkami zapsáno na seznamu UNESCO, s čímž je spojen větší turistický ruch. Je tedy v zájmu města, aby pro občany i pro turisty bylo vytvořeno bezproblémové a klidné prostředí. Z poznatků městské policie plyne, že v okolí heren bývá narušován veřejný pořádek osobami odcházejícími z těchto heren. Město Kroměříž zvažovalo, zda zvolená regulace naplňuje princip proporcionality. S ohledem na uvedené důvody je míra omezení, resp. úplný zákaz předmětných sázkových her, přiměřená konkrétním místním podmínkám. Zákaz provozování výherních hracích přístrojů se na území města Kroměříže týká všech subjektů, které tyto přístroje provozují.

K námitce možné diskriminační povahy loterijní vyhlášky soud uvádí, že 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). Vyhláška s účinností od 1. 1. 2012 zakazuje na území města Kroměříž provozování hazardu, přechodné ustanovení stanovilo město pouze na povolení, které vydalo samo město: „*Povolení k provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her vydaná městem Kroměříž před datem 1. 1. 2012 zanikají ve lhůtě stanovené v povolení.*“ Soud je toho názoru, že tato úprava zcela spadá do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu. Město může regulovat režim pro přístroje, které na svém území samo povolilo ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) ZOLO. Projednávané povolení však byla udělena Ministerstvem financí na základě § 50 odst. 3 ZOLO, proto se na ně přechodné ustanovení OZV vztahovat nemůže. Dle soudu se zde nemůže jednat o diskriminaci (ani přímou ani nepřímou), protože samy obce povolují zcela jiný typ přístrojů než Ministerstvo financí. Nelze tedy mluvit o diskriminaci, pokud se na výherní hrací přístroje vyhláška vztahuje až od 1. 1. 2015, zatímco na ostatní druhy hazardu již od 1. 1. 2012. V obou případech se jedná o odlišné typy přístrojů, proto je zcela přijatelné, pokud je s nimi zacházeno odlišně. Je třeba uvést, že loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstranění patologických následků provozování hazardu na celém území obce Kroměříž, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci.

Soud se s žalobcem neztotožnil ani v tom, že předmětné přístroje žalobce spadají pod zařízení, na které se vyhláška vztahuje až od 1. 1. 2015. V čl. 3 OZV uvádí výjimku, podle níž se na přístroje podle § 2 písm. e) ZOLO předmětná OZV vztahuje až od 1. 1. 2015. Ust. § 2 písm. e) uvádí sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen „výherní hrací přístroje“). Tuto legální zkratku však v konkrétním případě nelze vykládat podle nálezu Ústavního soudu, neboť tomu brání již výše uvedené, tedy skutečnost, že pro přístroje, které město na svém území samo povolilo, určilo i datum účinnosti vyhlášky, k nimž se vztahuje.

Argument týkající se legisvakanční lhůty shledal soud účelovým. Ust. § 12 zákona o obcích uvádí, že „pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.“ Zákon tedy umožňuje zkrátit legisvakanční lhůtu, je-li zde naléhavý obecný zájem. Město Kroměříž toto zkrácení sice neodůvodnilo, avšak to nečiní OZV nezákonnou. Legisvakanční lhůta slouží k tomu, aby měli adresáti normy dost času se s normou seznámit před tím, než začne být vymáhána. V případě neodůvodněného zkrácení by bylo možné uvažovat o námitce neúčinnosti vůči konkrétnímu adresátovi, který tak neměl dost času se s normou seznámit, avšak nikterak to nezasahuje do zákonnosti takové normy.

Soud nesouhlasí ani s námitkou, že OZV nezohledňuje ústavně zaručená práva žalobce vlastnit majetek a podnikat. K tomu soud uvádí, že ústavně garantovaným právem je i právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz loterií a jiných hazardních her. Ústavní soud několikrát potvrdil, že toto právo v rámci testu proporcionality převáží i nad ústavně zaručeným právem podnikat. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně.

Ust. § 10 písm. a) zákona o obcích uvádí, že obce mají pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky *„k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.“* Dotčená OZV města Kroměříž je právě takovou vyhláškou, jejímž účelem je zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Soud přezkoumal dotčenou OZV a dospěl k závěru, že při jejím vydání město Kroměříž nepřekročilo své pravomoci svěřené mu zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Podle názoru soudu vůbec není nutné, aby město při vydávání OZV podrobně uvádělo důvody vydání vyhlášky, případně aby provádělo test proporcionality. Účel vyhlášky totiž vyplývá již z jejího obsahu. K tomu se vyjádřil podrobněji i Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 29/10, v němž uvedl, že na OZV nelze klást přísné formální požadavky. Nad rámec uvedeného lze dodat, že důvody sdělené soudem, které město vedly k přijetí předmětné vyhlášky, jsou zcela akceptovatelné, odráží situaci v obci před přijetím loterijní vyhlášky a vypovídají o nezbytnosti jejího přijetí.

Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím v nejobecnější rovině čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Obec Kroměříž byla zmocněna k vydání loterijní vyhlášky podle loterijního nálezu Ústavního soudu již na základě § 10 písm. d) zákona o obcích, a § 50 odst. 3 loterijního zákona toto obecné ustanovení zákon o obcích pouze konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu tohoto zmocnění soud neshledal, že by obec Kroměříž překročila své pravomoci, tedy jednala *ultra vires*, když zakázala provoz hracích přístrojů na celém svém území.

Pokud jde o námitku vad v procesu notifikace, obsaženou v *pátém žalobním bodu*, soud odkazuje především na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 62/2015-173 a č. j. 1 As 297/2015-77, které se této otázce podrobně věnovaly.

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 [náleze ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdyby nebyl tento zákon vynutitelný, by dotčená OZV obstála i na základě § 10 písm. a) zákon o obcích. Pátý žalobní bod je tudíž nedůvodný.

Pokud jde o *šestý žalobní bod*, v něm žalobce namítá rozpor regulace s právem EU. Jak již soud uvedl výše, daná věc se nachází mimo aplikační rámec práva EU, a proto se soud otázkou souladu s právem EU nebude zabývat. Soud proto shrnuje, že i šestý žalobní bod je nedůvodný.

Závěrem soud k návrhu žalobce na položení předběžných otázek Soudnímu dvoru uvádí, že podle soudu není tento krok na místě. Soud upozorňuje, že není soudem, jehož povinností by bylo předběžnou otázku položit. Nadto trvá na tom, že odpovědi na žalobcem navržené otázky lze najít ve stávající judikatuře, případně je výklad pravidel jasný, a proto není nutné vyžádat si další výklad od Soudního dvora. K tomu odkazuje vyjádření Nejvyššího soudu, který v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, uvádí, že „[j]akékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické.“

Dle soudu z pravidel unijního práva a unijní judikatury zcela jasně plyne, že v předkládaném případě se žalobce nemůže dovolávat volného pohybu služeb. Jak bylo vysvětleno výše, pouhá skutečnost, že žalobce nabízí služby občanům jiných členských států, není tzv. unijním prvkem, pro který by se případ dostal do aplikační sféry unijního práva. Volného pohybu služeb se totiž mohou dovolávat pouze poskytovatelé, kteří nabízejí služby v jiném členském státě, než v jakém mají sídlo (viz čl. 56 SFEU, který říká: „Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.“), případně zákazníci či spotřebitelé pocházející z jiných členských států (viz rozsudek *Luisi and Carbone*, C-286/82, ECLI:EU:C:1984:35 bod 10; rozsudek *Cowan*, C-186/87, ECLI:EU:C:1989:47, bod 17). Žalobce však nespadá ani do jedné z těchto dvou skupin, neboť je českou právní osobou nabízející služby na území České republiky.

Ze shora uvedených důvodů dospěl soud 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.

P o u ě 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 22. února 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.