



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Petry Venclové a Aleše Korejtky ve věci **žalobkyně SYNOT TIP, a. s.**, IČO: 26301091, Jaktáře 1475, 68601 Uherské Hradiště – Mařatice, zastoupené Radimem Němečkem, advokátem, Kollárova 447, 686 01 Uherské Hradiště, proti žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje, Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2014, č. j. KrÚ 45745/2014,

t a k t o :

- I. **Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 8.7.2014, č. j. KrÚ 45745/2014, se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I.
Žalované rozhodnutí

Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014, č. j. MěÚ Litomyšl 17263/2014, Městský úřad Litomyšl (dále též „správní orgán prvního stupně“) podle ustanovení § 43 odst. 1 zák. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o loteriích“), zrušil své rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013, č. j. ŽÚ/13/RA-175, jímž byl

žalobkyni na dobu 8 měsíců (od 1. 1. 2014 do 31. 8. 2014) povolen provoz jednoho výherního hracího přístroje model BLACK MAGIC, identifikační číslo SY 174666, na adrese Mařákova 282, 570 01 Litomyšl. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že město Litomyšl vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014 o zákazu provozování loterií a jiných podobných her na území města, která (mimo jiné) s účinností od 12. 5. 2014 zakázala na území města provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích. Tímto krokem uplatnilo město Litomyšl své právo na samosprávu (bod 32, 33 odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Současně však nastaly okolnosti předvídané § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a proto správní orgán z moci úřední rozhodl, že se dříve vydané povolení k provozu jednoho výherního hracího přístroje ruší.

Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně Krajský úřad Pardubického kraje (dále též „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 8. 7. 2014, č. j. KrÚ 45745/2014 (dále též „žalované rozhodnutí“), zamítl. Rozhodnutí žalovaného nabylo moci práva dne 9. 7. 2014. V důsledku rozhodnutí správních orgánů tak došlo ke zkrácení původně povolené doby provozu jednoho výherního hracího přístroje žalobkyně o 54 dnů.

II.

Žaloba a vyjádření žalovaného

Proti žalovanému rozhodnutí (které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek), podala žalobkyně žalobu obsahující následující základní žalobní body (viz též protokol o jednání ze dne 4. 3. 2015 /při tomto jednání žalobkyně sama základní žalobní body označila/):

Žalobkyně očekávala, že bude moci svůj výherní hrací automat provozovat po celou dobu stanovenou v rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013, č. j. ŽÚ/13/RA-175, tj. až do 31. 8. 2015. Ve svých očekáváních byla žalobkyně utvrzována i blíže nespecifikovanou rozhodovací praxí Ministerstva financí. Tím, že toto povolení bylo zrušeno, došlo dle žalobkyně k porušení jejího „legitimního očekávání“ (k porušení principu právní jistoty, principu důvěry ve správnost aktů orgánů veřejné moci), k zásahu do nabytých práv a k narušení její důvěry v právo, tedy k porušení základních principů právního státu. Dle žalobkyně bylo též žalovaným rozhodnutím zasaženo do práv garantovaných jí čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie.

Žalobkyně zdůraznila, že vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 byla přijata až po vydání rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013, č. j. ŽÚ/13/RA-175, a působí tak dle žalobkyně nepřipustně retroaktivně. Byť si je žalobkyně vědoma, že se jedná o retroaktivitu nepravou, domnívá se, že v daném případě při hodnocení její přípustnosti nebyly váženy v kolizi stojící zájmy a hodnoty. V této souvislosti proto žalobkyně namítla též porušení principu proporcionality. Nejen to, dle žalobkyně je vyhláška dokonce neústavní, neboť bez odůvodnění zakazuje provoz výherní hracích automatů na území celého města, což je dle žalobkyně diskriminační a odporující principům vyjádřeným Soudním dvorem Evropské unie (dále též „Soudní dvůr“) v rozhodnutích C-470/11 a C-203/08. Proto by mělo být řízení přerušeno a věc by měla být předložena Soudnímu dvoru za účelem zodpovězení předběžných otázek v žalobě uvedených.

Žalobkyně je též přesvědčena, že před přijetím zákona č. 300/2011, kterým byl změněn zákon o loteriích, „nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí

Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES“ a „z toho důvodu“ je ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích neaplikovatelné a vyhláška na základě tohoto ustanovení přijatá odporuje zákonu.

Ze všech výše uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve stručném vyjádření k žalobě (které není třeba podrobně rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba především vypořádat námitky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal) odkázal na odůvodnění žalovaného rozhodnutí (které hodnotí jako věcně správné a zákonné) a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení věci krajským soudem

Předně krajský soud zdůrazňuje, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (dispoziční zásada), které je třeba výslovně formulovat v žalobě (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, dostupný na www.nssoud.cz).

Dále krajský soud připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že **na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí** (tento právní názor akceptoval i Nejvyšší správní soud – viz např. bod 15 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10.

2014, č. j. 6 Ads 237/2014 – 9). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17, popř. rozsudky ve věcech 1 Afs 81/2013, 1 Afs 82/2013, 1 As 72/2013, 9 Afs 22/2013, 9 Afs 39/2013, 9 Afs 45/2013, 3 As 80/2013 a řada dalších). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevyporádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

Nelze též zapomínat, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014 – 49, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Nyní k samotnému přezkumu:

Žalované rozhodnutí bylo vydáno podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích,¹ které je součástí zákona o loteriích v nezměněné podobě od jeho přijetí. Toto ustanovení je setrvale vykládáno tak, že správní orgán, který provoz výherního hracího automatu povolil, je povinen zahájit z moci úřední řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích též v případě, že se povolení k provozu výherního hracího automatu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou (v podrobnostech srov. např. odůvodnění rozsudku /zejména body 26 až 28/ Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014, který je účastníků znám).

Dále již v odůvodnění nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (bod 37), Ústavní soud, jehož vykonatelná rozhodnutí jsou v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy závazná pro všechny orgány a osoby,² konstatoval: „Pokud jde o předmět regulace nyní posuzované obecně závazné vyhlášky, je notoriitou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té

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

² K precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu srov. např. nález ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1642/11.

kteře 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 kóloritem 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 uzavírá, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na 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 § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné. V tomto smyslu nutno také interpretovat předchozí nálezy Ústavního soudu na tomto poli. Ostatně, z porovnání § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona plyne, že se obě ustanovení obsahově překrývají (v tomto smyslu má navíc Ústavní soud vážné pochybnosti o tom, zda by tato oblast jako celek neměla být legislativou svěřena do výkonu samosprávy obcí a zda tedy příčina nyní posuzovaného návrhu spíše netkví v samotné právní úpravě obsažené v loterijním zákoně).“ Výše uvedený závěr pak Ústavní soud potvrdil i v odůvodnění nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (body 32 a 33, srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, a ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11).

Minimálně od září roku 2011 tak bylo nepochybné, že rozhodování o tom, zda a kde se mohou na území obcí vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně výherních hracích automatů a interaktivních videoloterijních terminálů), je otázkou místního pořádku a jako takové spadá do samostatné působnosti obcí, pročež regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována.

Vzhledem k výše uvedenému soudu není zřejmé, z jakých konkrétních skutečností mělo pramenit „legitimní očekávání“ žalobkyně, že její činnost (tj. provozování jednoho výherního hracího automatu v Litomyšli od 1. 1. 2014 do 31. 8. 2014) nebude po dobu platnosti rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013, č. j. ŽÚ/13/RA-175, regulována obecně závaznou vyhláškou města Litomyšl, když o tom, že město Litomyšl takové oprávnění k regulaci má a může jej kdykoli využít, žalobkyně věděla (musela vědět) již od roku 2011, stejně jako věděla (měla vědět, neboť neznalost zákona neomlouvá), že případná regulace hazardu na území města formou obecně závazné vyhlášky může (resp. musí – srov. – mutatis mutandis - nálezy Ústavního soudu 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12, ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12) vést ke zrušení dříve vydaného povolení (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích).

Ke shodnému závěru (tj. k závěru, že se provozovatelé výherních hracích automatů či interaktivních videoloterijních terminálů nemohou dovolávat existence legitimního očekávání) dospěl i Ústavní soud v odůvodnění již citovaného nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (bod 42). Konkrétně uvedl, že „...provozovatelé interaktivních

videoloterijních terminálů (zde výherního hracího automatu – poz. soudu) - 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; srov. např. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], 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. Shodně s návrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“ Ke shodnému závěru pak dospěl v odůvodnění rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6As 285/2014 – 32, též Nejvyšší správní soud (srov. bod 35 až 39 odůvodnění, rozsudek je dostupný na www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla účastníkem řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo (a je s ním seznámena), krajský soud na odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu plně odkazuje.

S žalobkyní lze souhlasit pouze v tom, že legitimní očekávání může založit i správní praxe, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá a která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, dostupné na www.nssoud.cz). Existenci takové ustálené správní praxe žalovaného však žalobkyně neprokázala (žádné důkazní návrhy v tomto směru neučinila). Nadto správní praxe nemůže býti strnulá a nemůže zůstat bez vývoje. Není proto vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována, ale i měněna (samozřejmě že s důkladným odůvodněním takového postupu). Opačný přístup by totiž mohl vyústit v to, že by se žalovaný nemohl odchýlit od dosavadní správní praxe, která např. nereflektovala výklad zákona prováděný soudy, a byl by ji nucen v rozporu s veřejným zájmem uměle udržovat. Takovou interpretaci principu předvídatelnosti rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci ústící v absurdní důsledky je samozřejmě nutno odmítnout (výklad per reductionem ad absurdum). Ostatně Nejvyšší správní soud již v odůvodnění rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86 (a následně v řadě dalších rozhodnutí, za všechny srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012 – 87, dostupný na www.nssoud.cz), uvedl, že „účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem - jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem).“

Lze tedy uzavřít, že k porušení tvrzeného „legitimního očekávání“ žalobkyně nedošlo, neboť žalobkyně nemohla vzhledem k výše uvedenému očekávat, že ke změně právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů, nedojde. Ze stejných důvodů (viz argumentaci výše) nemohla být ani zklamána její důvěra ve správnost aktů orgánů veřejné moci, nedošlo ani k protiprávnímu zásahu do nabytých práv, do právní jistoty žalobkyně či dokonce k narušení její důvěry v právo, když je zjevné, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem a plně přitom respektoval právní názory Ústavního soudu, jenž je finálním autoritativním interpretem ústavního pořádku, jakož i vůli příslušného normotvůrce (města Litomyšl).

Pokud jde o tvrzené porušení práv garantovaných Listinou základních práv Evropské Unie (dále též „Listina EU“), tak toho se žalobkyně (jak jí již objasnil Nejvyšší správní soud v bodech 41 a 42 odůvodnění rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6As 285/2014 – 32, z nichž je dále citováno) 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 čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny EU určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie (rozsudek Soudního dvora Evropské Unie ze dne 26. února 2013 ve věci C-617/10, Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi, bod 17; ze dne 17. července 2014 ve věci C-459/13, Milica Široká proti Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, bod 23; srov. též vysvětlení k čl. 51 Listiny, ke kterému se v souladu s čl. 6 odst. 1 třetím pododstavcem SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny EU musí při jejím výkladu přihlížet). Podle čl. 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 (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 2013 ve věci C-418/11, Texdata Software GmbH, bod 73; citovaný rozsudek Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi, bod 21). Podle Soudního dvora přitom pojem „uplatňování práva Unie“ použitý v čl. 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, neboť žalované rozhodnutí bylo vydáno na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve spojení s obecně závaznou vyhláškou města Litomyšl č. 1/2014 o zákazu provozování loterií a jiných podobných her na území města. 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 (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 (čl. 2 odst. 2 písm. h/). Předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva (shodně srov. důvodovou zprávu k zák. č. 300/2011 Sb.).

Rozhodnutí Soudního dvora C -470/11 a C - 203/08, jichž se žalobkyně dovolává, se týkala výkladu článku 49 ES (zákaz omezení volného pohybu služeb), nicméně žalobkyně není přeshraničním poskytovatelem služeb a nevztahuje se na ní volný pohyb služeb upravený v článku 49 ES (srov. rozsudek ze dne 10. května 2012, Duomo Gpa a další, C-357/10 až C-359/10, bod 30). Navíc skutkové základy obou žalobkyní zmíněných věcí jsou odlišné od skutkového základu projednávané věci. Ve věci SIA Garkalns proti Rīgas dome ani ve věci Sporting Exchange nebyla posuzována právní úprava členského státu umožňující územnímu samosprávnému celku podzákonným právním předpisem úplně zakázat provozování loterií a jiných podobných her na celém území tohoto celku. Navíc v obou zmiňovaných případech dospěl Soudní dvůr k závěru, že čl. 49 ES nebrání právním úpravám členského státu, jaké

byly dotčeny v původním řízení. Konkrétně ve zmíněném rozhodnutí SIA Garkalns proti Rīgas dome Soudní dvůr konstatoval, že článek 49 ES musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové právní úpravě členského státu, jaká je dotčena v původním řízení, která místním orgánům přiznává širokou posuzovací pravomoc tím, že jim umožňuje odmítnout povolení otevření kasina, herny nebo herny binga na základě „podstatné újmy zájmům státu a obyvatel dotčeného správního území“, za předpokladu, že účelem této právní úpravy je skutečně omezit herní příležitosti a činnosti v této oblasti soudržným a systematickým způsobem nebo zajistit veřejný pořádek a že výkon posuzovací pravomoci příslušných orgánů je transparentní a umožňuje kontrolu nestrannosti povolovacího řízení, což musí ověřit předkládající soud.

Je notoriitou, že jsou to zejména obce, které nejtěživěji pocítují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her (narušování veřejného pořádku, patologické hráčství apod.). Z tohoto důvodu se zákonodárce rozhodl svěřit obcím § 50 odst. 4 zákona o loteriích pravomoc regulovat právě ty hry, s nimiž jsou zmíněná negativní společenská rizika nejčastěji spojená. Tento cíl právní úpravy je legitimní (i z hlediska rozhodovací činnosti Soudního dvora) a užití nástroje zvolenému cíli odpovídají (jsou způsobilé dosáhnout stanového cíle). Vzhledem k tomu, že o vydání obecně závazné vyhlášky (jejíž vydání § 50 odst. 4 zákona o loteriích předvídá) může následně rozhodnout pouze zastupitelstvo příslušné obce po projednání návrhu při veřejném zasedání, je veřejná kontrola zaručena a nemůže být pochyb o transparentnosti celého procesu. V případě úplného zákazu hazardu na území obce též nepřipadá v úvahu ani porušení principu rovnosti (jak bude rozvedeno níže)

Na tomto místě je vhodné pro úplnost dodat, že Soudní dvůr setrvale judikuje, že právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace dané oblasti na úrovni Evropské unie je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké požadavky s sebou nese ochrana dotčených zájmů. V této specifické oblasti mají tudíž vnitrostátní orgány širokou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky, které s sebou nese ochrana spotřebitele a společenského pořádku. Je též věci každého členského státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně herní a sázkové činnosti, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly (srov. např. rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, či rozsudek ze dne 6. března 2007, Placanica a další, C-338/04, C-359/04 a C-360/04). Ze všech výše uvedených důvodů krajský soud tvrzením žalobkyně o rozporu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právními akty Evropské unie nepřisvědčil. Navíc obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích (které je dle žalobkyně neaplikovatelné), neboť předmětné obecně závazné vyhlášce, jak konstatoval Ústavní soud v nálezech citovaných výše, poskytuje dostatečnou zákonnou oporu (samozřejmě ve spojení s čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy) generální klauzule § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obcích“). Tato skutečnost pak oslabuje relevanci všech námitek žalobkyně směřujících proti § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

Jde-li o námitku, že vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 byla přijata až po vydání rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013, č. j. ŽÚ/13/RA-175, a působí tak nepřipustně retroaktivně, pak ta též není důvodná. V daném případě se zjevně nejedná o pravou retroaktivitu (což žalobkyně ostatně sama připouští /viz protokol o jednání před soudem/), neboť povolení k provozu jednoho výherního hracího automatu nebylo zrušeno se zpětnými účinky. Pokud jde o retroaktivitu nepravou (která by mohla být spatřována v důsledku, jenž pro další trvání předmětného povolení mělo přijetí obecně závazné vyhlášky města Litomyšl č. 1/2014), pak ta je, jak konstatoval Ústavní soud např. v odůvodnění nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, zásadně přípustná, neboť zákaz retroaktivity (vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy) „se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný.“ O nepřipustnou nepravou retroaktivitu půjde pouze pokud „s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně“. K tomu však v projednávané věci nedošlo. Je evidentní, že cílem obecně závazné vyhlášky města Litomyšl č. 1/2014 bylo (alespoň na území města) zcela eliminovat negativní jevy spojené s provozováním sázkových her prostřednictvím výherních hracích přístrojů. Tyto jevy byly popsány Ústavním soudem již v odůvodnění citovaného nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (bod 37 – viz citaci výše), jakož i Veřejným ochráncem práv (srov. závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě Veřejného ochránce práv ze dne 4. 11. 2011, sp. zn. 2601/2010/VOP/BK, dostupné na http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf). V posledně citovaném stanovisku Veřejný ochránce práv uvedl: „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.“ S tímto hodnocením se krajský soud zcela ztotožňuje, a proto uzavírá, že v daném případě nebylo možno ani na okamžik uvažovat o tom (a bylo tedy zcela nadbytečné takovéto úvahy vtělovat do odůvodnění žalovaného rozhodnutí či snad do preambule vyhlášky města Litomyšl č. 1/2014), že by zájem žalobkyně na dalším trvání existující právní úpravy (resp. její zájem na zisku z provozování jednoho výherního hracího automatu po omezenou dobu) převážil nad veřejným zájmem (ochrana života, zdraví, lidské důstojnosti, rodiny, rodinného života, mladistvých, práva vlastnit majetek atd.) na její změně. Ze stejných důvodů nelze též právní úpravu hodnotit jako neproporcionální sledovanému cíli, neboť k eliminaci (tedy k vyloučení, úplnému vymýcení) popsáných jevů na území obce může (logicky) dojít pouze úplným (nikoliv částečným) zákazem hazardu na území obce. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že v daném případě je to především obec, které zná nejlépe místní podmínky a poměry, nikoli soud. Soud proto musí při hodnocení předmětného opatření obce postupovat velmi zdrženlivě.

K tvrzenému porušení principu rovnosti (diskriminace) je možné stručně uvést to, že obecně závaznou vyhláškou města Litomyšl č. 1/2014 bylo na celém území obce zakázáno provozování

- a) sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích,
- b) loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích,
- c) loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

Zákaz tak evidentně dopadl na všechny subjekty (bez rozdílu), a proto nedošlo k porušení ústavně chráněného principu rovnosti, neboť nelze namítat nerovnost tam, kde právní předpis stanoví pro všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu (provozovatelé sázkových her, loterií a jiných podobných her), stejné podmínky (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 47/95, či bod 106 nálezu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08). K obdobnému závěru (ze soutěžního hlediska) dospěl i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém stanovisku ze dne 1. 9. 2014 (list číslo 104 až 106 soudního spisu, dostupné též na <http://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/aktuality-z-hospodarske-souteze/1859-obce-nesmeji-pri-regulaci-loterii-narusovat-hospodarskou-soutez.html>), když uvedl, že „Úřad nepovažuje za problematické, pokud se obce rozhodnou pro úplný zákaz provozu loterií na svém území. Takovým opatřením sice pochopitelně dojde k naprostému vyloučení soutěže v dané oblasti, je však plně v mezích zákona a žádné soutěžitele neznevýhodňuje oproti soutěžitelům jiným.“

S ohledem na argumentaci žalobkyně je též vhodné na tomto místě zdůraznit, že se zástupce žalobkyně (pan Ž.) účastnil jednání Zastupitelstva města Litomyšl (22. 4. 2014), v průběhu kterého Zastupitelstvo města Litomyšl přijalo usnesení č. 44/14 tohoto znění: „*ZaM vydává v souladu s ustanovením § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů, Obecně závaznou vyhlášku města Litomyšl č. 1/2014, o zákazu provozování loterií a jiných podobných her na území města dle přílohy č. 01/2MST/2/2014.*“ Při tomto jednání však zástupce žalobkyně dle zápisu ze zasedání Zastupitelstva města Litomyšl (předloženého Městským úřadem Litomyšl /list číslo 86 až 89 soudního spisu/, zápis je dostupný též na www.litomysl.cz) žádné konkrétní výhrady k návrhu vyhlášky neuplatnil. Jeví se proto jako poněkud nekorektní a zpozdilý zcela zásadní (dle žalobkyně) námitky proti předmětné obecně závazné vyhlášce uplatňovat až nyní.

K námitce, že před přijetím zákona č. 300/2011, kterým byl změněn zákon o loteriích, „*nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES*“ a „*z toho důvodu*“ je ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích neaplikovatelné a vyhláška na základě tohoto ustanovení přijatá odporuje zákonu, krajský soud znovu opakuje, že obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích (které je dle žalobkyně neaplikovatelné), neboť předmětné obecně závazné vyhláše, jak konstatoval Ústavní soud v nálezech citovaných výše, poskytuje dostatečnou zákonnou oporu (samozřejmě ve spojení s čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy) generální klauzule § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obcích“). Již z tohoto důvodu nebylo třeba uvažovat o přerušení řízení a o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Zdejší soud též není soudem poslední instance, resp. není soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, a proto není povinen předběžnou otázku Soudnímu dvoru položit (čl. 267 Smlouvy o fungování EU /dříve čl. 234 ES/).

Navíc z vyjádření Ministerstva financí (list číslo 71 až 72 soudního spisu) krajský soud zjistil, že zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela“), byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, v platném znění (dále jen „směrnice“). Vládou dne 29. 9. 2010 schválený návrh byl v rámci notifikační procedury předložen, přičemž ve stanovené lhůtě (lhůta skončila dne 23. 12. 2010) nebyly uplatněny žádné připomínky. Vládou schválený návrh představoval novelu loterního zákona v jediném bodě - rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her (změna ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích). K tomuto neměla Evropská komise ani jiný členský stát připomínky a notifikační proces byl uzavřen. Je sice pravdou, že následně došlo ke změně předloženého návrhu. V této fázi bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek, nikoliv však ve vztahu k ustanovení § 50 odst. 4 (k němuž nebyly v předchozí fázi připomínky), ale připomínky se vztahovaly k podmínce sídla provozovatele na území České republiky a k ověřování totožnosti a věku v tzv. kamenných provozovnách. Aniž by se byl krajský soud nucen zabývat tím, zda lze § 50 odst. 4 zákona o loteriích považovat za právní normu technické povahy a zda tedy skutečně spadá pod rozsah směrnice (v rámci zákona je dle názoru krajského soudu nutné rozlišovat ustanovení, která spadají pod rozsah směrnice, a která ne /ne každé ustanovení zákona má totiž „technickou povahu“/), je zřejmé, že i kdyby toto ustanovení (§ 50 odst. 4 zákona o loteriích) „technickou povahu“ mělo, ve vztahu k němu byl notifikační proces uzavřen a k porušení žalobcem uváděné směrnice, které by mělo ústit v neaplikovatelnost³ tohoto ustanovení, nedošlo.

Ze všech výše uvedených důvodů žalovaný nepochybil, pokud zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž bylo podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušeno rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013, č. j. ŽÚ/13/RA-175, kterým byl žalobkyni na dobu 8 měsíců (od 1. 1. 2014 do 31. 8. 2014) povolen provoz jednoho výherního hracího přístroje model BLACK MAGIC, identifikační číslo SY 174666, na adrese Mařákova 282, 570 01 Litomyšl. Žalobkyně si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.

IV.

Závěr a náklady řízení

Lze tedy uzavřít, že ani jedna ze základních žalobních námitek nebyla důvodná, a proto krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).

³ Soudní dvůr totiž v minulosti rozhodl, že nedodržení oznamovací povinnosti vůči Komisi zakládá vadu řízení při přijímání dotyčných technických předpisů a vede k nepoužitelnosti těchto technických předpisů, takže tyto nemohou být uplatňovány vůči jednotlivcům (viz zejména rozsudky CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172, bod 54, a Schwibbert, C-20/05, EU:C:2007:652, bod 44).

Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), jelikož se však žalovaný práva na náhradu nákladů řízení vzdal, krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

P o u č e n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 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 Pardubicích dne 5. března 2015

Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová