



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobce: **SYNOT TIP, a.s.** IČO 26301091
sídlem Jaktáře 1475, 686 01 Uherské Hradiště
zastoupené advokátkou JUDr. Barborou Šnáblovou, LL. M.
sídlem Šítkova 233/1, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Brno**
sídlem Dominikánské náměstí 1, 601 67 Brno

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2014, č. j. MF-84409/2013/34-RK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podáním žaloby dne 2. 4. 2014 domáhal u Městského soudu v Praze zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2014, č. j. MF-84409/2013/34-RK, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 12. 8. 2013, č. j. MF-60950/2013/34, kterým byla zrušena rozhodnutí
 - č. j. 34/103167/2009 ze dne 25. 3. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 30633, na adrese: Křížová 20, Brno;
 - č. j. 34/10744/2009 ze dne 18. 2. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16324, na adrese: Dvořákova 16, Brno;
 - č. j. 34/10744/2009 ze dne 18. 2. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16340 a 16341, na adrese: Pekařská 392/29, Brno;
 - č. j. 34/21506/2008 ze dne 27. 3. 2008, a to v části týkající povolení (iv.) k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle ust. § 50 odst. 3 ZOL prostřednictvím CLS, výrobní číslo: 3700, 3702 a 3703, na adrese: Křenová 164/49, Brno;
 - č. j. 34/26454/2007 ze dne 31. 12. 2007, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 2416 a 2417, na adrese: Dvořákova 16, Brno;
 - č. j. 34/31344/2010 ze dne 28. 7. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému, model: IVT SYNOT 03 - výrobní číslo: 17054 a 17055, model: IVT SYNOT 04 - výrobní číslo: 30793, na adrese: Lidická 37, Brno;
 - č. j. 34/47013/2009 ze dne 1. 10. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Elektromagnetická ruleta (EMR), model: Automaten Roulette UFO 8, výrobní číslo: GC-2016, na adrese: Milady Horákové 328/22, Brno;
 - č. j. 34/48205/2009 ze dne 17. 6. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ

SYSTÉM, model: IVT SYNOT, výrobní číslo: 30275, na adrese: Pekařská 392/29, Brno;

- č. j. 34/48205/2009 ze dne 17. 6. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, model: IVT SYNOT, výrobní číslo: 30282, na adrese: Milady Horákové 22, Brno;
- č. j. 34/48205/2009 ze dne 17. 6. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, model: IVT SYNOT, výrobní číslo: 30271, na adrese: Křenová 164/49, Brno;
- č. j. 34/48733/2009 ze dne 20. 10. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení MAX POWER, typ: MP276, výrobní číslo: MP276-01, MP276-02 a MP276-03, na adrese: Křenová 164/49, Brno;
- č. j. 34/49155/2008 ze dne 03. 7. 2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému, výrobní číslo: 10151 a 10152, na adrese: Údolní 398/32, Brno;
- č. j. 34/51116/2008 ze dne 4. 8. 2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 15419 a 15420, na adrese: Křenová 164/49, Brno;
- č. j. 34/53973/2008 ze dne 4. 8. 2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 4438 a 4439, na adrese: Milady Horákové 22, Brno;
- č. j. 34/8008/2009 ze dne 19. 2. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16214, 16215, 16216, 20145, 5296, 5297, 5298, na adrese: Bratislavská 7, Brno;
- č. j. 34/88016/2/2009 ze dne 11. 1. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16969 a 4658, na adrese: Hybešova 19a, Brno;
- č. j. 34/96314/2009 ze dne 8. 2. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 15327, na adrese: Křížová 20, Brno;
- č. j. 34/97719/2008 ze dne 15. 1. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona

prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16061 a 16062, na adrese: Milady Horákové 22, Brno.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobce byl v rámci oznámení o zahájení řízení dostatečným způsobem seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, a to obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her (dále jen „OZV“), a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalobci bylo umožněno uplatnit své právo nahlížet do spisu, přičemž tento svého práva po dobu řízení nevyužil. V souladu s § 46 odst. 3 správního řádu byla v oznámení o zahájení řízení přesně vymezena doba, po kterou mohl navrhovatel a dotčený orgán činit návrhy důkazů, vyjádření ve věci nebo jiné návrhy či úkony dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu, resp. poskytnout informace důležité pro řízení dle § 136 odst. 3 správního řádu. Tato lhůta byla na žádost žalobce prodloužena a žalobce v prodloužené lhůtě zaslal vyjádření k zahájení správního řízení. V rámci správního řízení neproběhlo rozsáhlé dokazování, v důsledku čehož bylo možné spojit oznámení o zahájení řízení s výzvou k vyjádřením se podkladů pro rozhodnutí ve věci. V rámci řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci, které by zakládaly povinnost zaslat další výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243.
3. Řízení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona je řízení sui generis dle zvláštního právního předpisu, na které nelze aplikovat ustanovení Hlavy IX. správního řádu týkající se přezkumného řízení, neboť § 43 odst. loterijního zákona je vůči § 94 a násl. správního řádu ve vztahu speciality.
4. K tvrzené protiústavnosti žalovaný odkázal na závěr Ústavního soudu vyjádřený v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, dle kterého v případech, kdy Ministerstvo financí využívá § 43 loterijního zákona, nejedná se o protiústavní postup a porušení loterijního zákona, a to především s ohledem na skutečnost, že si provozovatelé loterií a jiných podobných her musí být vědomi existence § 43 odst. 1 loterijního zákona a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Aplikace OZV č. 18/2011 na dříve vydaná povolení je postupem, který odpovídá loterijnímu zákonu a v návaznosti na závěry Ústavního soudu je plně v souladu s ústavním pořádkem, přičemž žalovaný svůj názor opřel o nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
5. Ohledně principu proporcionality žalobce rovněž odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, dle kterého by se v případě, kdyby Ministerstvo financí nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, dopustilo by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. A u provozovatelů video loterijních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívající v naději, že jejich činnost nebude regulována prostřednictvím OZV.
6. Dále žalovaný uvedl, že ministerstvu ani ministru nepřísluší rozhodovat o vymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice. Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost OZV a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou OZV, která v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb.(obecní zřízení) nebyla shledána nezákonnou.

III. Obsah žaloby

7. Žalobce v podané žalobě pod bodem III. popsal průběh řízení před správním orgánem a v dalším textu žaloby uvedl následující žalobní body.
8. V prvním žalobním bodě namítl, že postupem žalovaného bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, jelikož žalovaný mu v řízení předcházejícím vydání Rozhodnutí o zrušení nedal řádným procesním způsobem na vědomí, k jakému datu v tomto řízení hodlá vydat rozhodnutí, resp. v jakém okamžiku bezprostředně předcházejícím vydání rozhodnutí se lze seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Oznámení o zahájení řízení ze dne 22. 5. 2013, kterým byl vyzván k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí nebyla učiněna ve formě usnesení, jak vyžaduje § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný stejně vyzval také dotčenou obec, a tak nebylo vyloučeno, že i po uplynutí lhůty nebudou v řízení doplňovány nové důkazní prostředky, vyjádření či jiné informace. Žalobce tedy nevěděl, kdy lze dokazování i opatrování dalších důkazů považovat za skončené a kdy lze využít práva vyjádřit se ke kompletním podkladům. Ve vztahu k výše uvedenému žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 152/2002 – 41, 8 Afs 21/2009 a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2009, č. j. 15 Ca 258/2008-55. Dále žalobce uvedl, že správní řízení bylo vedeno nezákonným způsobem, neboť bylo zahájeno až po uplynutí lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu.
9. Ve druhém žalobním bodě namítl, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a tím i princip právního státu.
10. Obecně závazná vyhláška Statutárního města Brna č. 18/2011 o regulaci provozu loterií a jiných podobných her byla vydána na základě zákona č. § 50 odst. 4 č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „ZOL“) ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Součástí zákona č. 300/2011 Sb. bylo i přechodné ustanovení, jehož smyslem bylo vyloučit dopad uvedeného regulačního oprávnění obcí na dříve vydaná povolení, a to do 31. 12. 2014. Žalovaný nesouhlasí s argumentací, že přechodné ustanovení zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu a že tento zásah nesledoval legitimní cíl a dále s tím, že u provozovatelů IVT nelze hovořit o existenci legitimního očekávání.
11. Dále žalobce namítl, že předmětná povolení, která jsou rušena, představují správní rozhodnutí řádně vydaná žalovaným v souladu s ust. § 50 odst. 3 ZOL, v nichž je striktně stanovena řada podmínek k provozu povolené loterie a jiné podobné hry, včetně délky doby jejich platnosti do 31. 12. 2017 u IVT, do 30. 9. 2019 u EMR a do 19. 10. 2019 u MAX POWER. Žalobce spoléhal na to, že stát dodrží podmínky předmětných povolení včetně doby jejich platnosti a že stát bude respektovat a chránit práva, která žalobce na základě těchto aktů veřejné moci v dobré víře nabyt. Stát však vydaná rozhodnutí nerespektoval a zrušil je. Žalobci vzniklo legitimní očekávání, do kterého však stát neoprávněně zasáhl, když nabyt účinnosti zákon č. 300/2011 Sb., a nálezem Ústavního soudu Klatovy. Žalovaný se rovněž dopustil nepřipustné retroaktivity, když při rušení předmětných povolení aplikuje OZV, která byla vydána teprve poté, co povolení nabyla právní moci. Žalovaný zrušil Předmětná povolení před uplynutím doby jejich platnosti neoprávněně, na základě nesprávného právního posouzení věci.

12. Žalobce se vyjádřil k dotčené judikatuře Ústavního soudu, a to konkrétně k nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále také jako „Nález Klatovy“), nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále také jako „Nález Chrástava“) a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále jako „Nález Františkovy Lázně“). Uvedené nálezy považuje za překvapivé a nekonzistentní s dřívější judikaturou Ústavního soudu, jakož i s judikaturou ESLP a SDEU, týkající se legitimního očekávání.
13. Ve třetím žalobním bodě namítl, že OZV je diskriminační a regulace jejím prostřednictvím je v rozporu s evropským právem. OZV bez bližšího odůvodnění rozdílným způsobem reguluje druhy loterií a jiných podobných her vyjmenované v ust. § 50 odst. 4 ZOL, když v čl. 1 odst. 1 stanoví zákaz provozovat loterie a jiné podobné hry dle ust. § 2 písm. e), l), n) a ust. § 50 odst. 3 ZOL na veřejně přístupných místech uvedených v příloze a ostatní loterie a jiné podobné hry vyjmenované v ust. § 50 odst. 4 ZOL (tj. sázkové hry podle ust. § 2 písm. g), i), m) ZOL a loterie a jiné podobné hry dle ust. § 2 písm. j)) OZV reguluje jen na území městské části Brno-Královo Pole a na území ostatních městských částí jsou tedy tyto naposled vypočtené loterie a jiné podobné hry bez regulace. Dle § 50 odst. 4 ZOL obec může stanovit, že všechny vyjmenované loterie a jiné podobné hry mohou být provozovány pouze na místech a v čase OZV určených nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je provoz těchto všech vyjmenovaných loterií a jiných podobných her zakázán anebo úplně zakázat provozování všech uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce. Nerespektováním zákonných možností regulace tak OZV zcela bezdůvodně zvýhodňuje určitý segment trhu před jiným, resp. určité provozovatele sázkových her před jinými a výrazným způsobem narušuje hospodářskou soutěž. Dále OZV stanoví přechodné ustanovení pouze pro některé druhy loterií a jiných podobných her, když dle čl. 2 lze výherní hrací přístroj, jehož provozování bylo povoleno přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky, provozovat na veřejně přístupných místech, na kterých je provoz dle přílohy zakázán, nejdéle do doby stanovené vydaným povolením. OZV tedy bezdůvodně zvýhodňuje vybraný druh loterií a jiných podobných her.
14. Dále žalobce uvedl, že vznik legitimního očekávání na základě vydání povolení potvrzuje i judikatura ESLP, který v rozsudku ve věci Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano v. Itálie konstatoval, že za legitimní očekávání požívající ochrany dle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod považuje rovněž legitimní očekávání založené rozhodnutím orgánu státu o udělení licence/povolení spojené s konkrétními majetkovými zájmy v podobě provozování televizní sítě. Dle rozsudku ESLP ve věci Valkov a další v. Bulharsko konstatoval, že za legitimní očekávání požívající ochrany dle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě považuje ESLP rovněž legitimní očekávání založené přechodným ustanovením zakotveným v příslušném zákoně a dále že zrušení tohoto přechodného ustanovení představuje zásah do „majetku“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.
15. Ve čtvrtém žalobním bodě namítl, že před přijetím novely ZOL, konkrétně zák. č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, v platném znění a z tohoto důvodu je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům. Z uvedených důvodů považuje § 50 odst. 4 ZOL ve znění zákona č. 300/2011 Sb., na jehož základě byla vydána OZV, která byla důvodem pro zahájení tohoto řízení, vůči sobě za nevymahatelný. K vadám notifikačního procesu uvedl, že ZOL je třeba jednoznačně považovat za normu technického charakteru a ve smyslu § 7 odst. 3 zák. č. 22/1997 Sb., o technických

požadavcích na výrobky, jímž byla převzata směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů do českého právního řádu, platí, že technický předpis nesmí být předložen ke schválení či dokonce nesmí být schválen před uplynutím lhůty pro podání připomínek s tím, že doba pozastavení prací na přípravě technického předpisu, během níž má dojít k rozhodnutí o schválení nebo o přípravě harmonizovaného předpisu ES, může být prodloužena za podmínek stanovených vládou.

16. Podle ust. § 4 odst. 1 nařízení vlády České republiky č. 339/2002 Sb. platí, že ministerstvo, jiný ústřední správní úřad nebo ČNB nepředloží ke schválení nebo návrh neschválí ve lhůtě 3 měsíce od data, kdy Evropská komise obdrží oznámení o návrhu. Při schůzi Poslanecké sněmovny ČR konané dne 15. 6. 2011 bylo ministrem zdravotnictví, Leošem Hegerem, sděleno, že tento vládou dne 29. 9. 2010 schválený návrh byl Evropské komisi předložen v souladu se směrnicí 98/34/ES dne 23. 9. 2010 s tím, že notifikační lhůta skončila dne 23. 12. 2010, kdy nebyly uplatněny žádné připomínky. Ovšem návrh změny daného zákona předložený Evropské komisi dne 23. 9. 2010 se výrazným způsobem liší od znění zákona, které bylo Poslaneckou sněmovnou ve skutečnosti schváleno. Původní verze obsahovala změnu 5 ustanovení, avšak schválená novela byla rozsáhlá a obsahovala bodů hned 31. Návrh zákona v takto výrazně pozměněné podobě již Evropské komisi k notifikaci předložen nebyl, resp. byl jí předložen až poté, co návrh zákona ve třetím čtení schválila Poslanecká sněmovna. Zákon pak byl nadto schválen ještě před tím, než uplynula lhůta stanovená čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34/ES a § 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb. Parlament České republiky přijal zákon č. 300/2011 Sb. Dne 27. 9. 2011 jakožto novelu ZOL. Tato novela byla notifikována prostřednictvím národního kontaktního místa dne 14. 7. 2011 a v důsledku uplatněných stanovisek ze strany Evropské komise a Malty bylo období pozastavení prací prodlouženo až do 14. 11. 2011. Nicméně ještě v průběhu trvání období tzv. pozastavení prací, konkrétně dne 27. 9. 2011, byl předpis schválen. Předvídané období pozastavení prací se však v důsledku jeho „vnitrostátního přerušení“ stalo bezpředmětným a podrobná stanoviska Malty a Evropské komise nemohla být proto ve smyslu předvídaném směrnicí 98/34/ES náležitě uplatněna. Dle názoru žalobce tedy došlo k porušení ust. § 2 odst. 1 písm. a) a c) a dále ust. § 3 a 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34/ES, protože tyto nové zásadní změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. Žalobce v tomto ohledu odkazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ve spojených věcech C-213/11 Fortuna sp. z o. o., C-214/11 Grand sp. z o. o., C-217/11 Forta sp. z o. o. v. Dyrektor Izby Celnej w Gdyni a ve věci C-194/94 CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel SPRL.
17. Rovněž OZV jakožto právní předpis přijatý na základě zákona č. 300/2011 Sb., je nepoužitelná a nevymahatelná.
18. V pátém žalobním bodě namítl, že ve věci spatřuje další rozpor s právem Evropské unie, neboť v rámci režimu povolování hazardních her musí být dodržena zásada rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti a dále musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévole. Právní úprava provozování loterií a jiných podobných her musí být regulována soudržným a systematickým způsobem. V této souvislosti odkázal na rozsudek SDEU ve věci C-470/11 SIA Garkalns v. Rīgas dome, bod

42, a rozsudek SDEU ve věci C-203/08 Sporting Exchange Ltd, vystupující pod firmou „Betfair“ v. Minister van Justitie.

19. Uvedeným požadavkům však neodpovídá právní úprava založená zákonem č. 300/2011 Sb., která obcím v § 50 odst. 4 ZOL (v návaznosti na nálezy Ústavního soudu v této oblasti) přiznává právo regulovat provozování loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami (určením místa a času, v nichž je provozování povoleno či zakázáno anebo úplným zákazem), aniž pro tuto regulaci stanoví určitější objektivní, nediskriminační a z pohledu provozovatelů předem známá kritéria.
20. Dále žalobce uvedl, že dle rozsudku SDEU ve věci C-203/08 Sporting Exchange, body 50 a 51, může členský stát vymezit požadovanou úroveň ochrany v oblasti hazardních her, jeho posuzovací pravomoc nesmí porušovat volný pohyb služeb. Režim povolování hazardních her tak musí být založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. A dle rozsudku SDEU ve věci C-470/11 SIA Garkalns v. Rīgas dome, bod 24-26, 42, pokud je hospodářský subjekt, který nabízí službu (sázkové hry) usazen v členském státě, v němž nabízí předmětnou službu, vztahuje se na něj působnost svobody usazování, jak je vymezena v článku 43 ES. Kromě dodržení zásady rovného zacházení a z ní vyplývající povinnosti transparentnosti, musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně.
21. Roztříštěnost, nepřehlednost a nepředvídatelnost právní úpravy loterií a jiných podobných her v České republice účinné k datu vydání napadeného rozhodnutí jsou dle žalobce v rozporu s požadavky na soudržný a systematický způsob regulace hazardních her formulovanými judikaturou SDEU. Regulace odporuje principu právní jistoty, porušuje rovněž zásadu rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti a dále není založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Z výše uvedených důvodů právní úprava loterií a jiných podobných her v České republice porušuje právo Evropské unie, zejména volný pohyb služeb a svobodu usazování a je tedy i v rozporu s čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy.

IV. Vyjádření žalovaného

22. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout a uvedl, že Ministerstvo financí zahájilo v režimu § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších rozhodnutí (dále jen „loterní zákon“), na základě oznámení o zahájení řízení č. j. MF-60950/2013/34, ze dne 22. 5. 2013 správní řízení z moci úřední o zrušení povolení blíže specifikovaných v uvedeném oznámení. Důvodem zahájení řízení byl nesoulad předmětných povolení s obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her (dále jen „OZV č. 18/2011“). Ministerstvo financí zahájilo správní řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona s ohledem na skutečnost, že Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 zrušil bod 4 ČI. II zákona č. 300/2011 Sb., na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012.
23. K tvrzeným procesním vadám a protiústavnosti žalovaný odkázal, resp. uvedl stejnou argumentaci jako v napadeném rozhodnutí.

24. Ohledně OZV č. 18/2011 žalovaný uvedl, že Statutární město Brno s účinností od 1. 1. 2009 přijalo obecně závaznou vyhlášku č. 9/2008, o regulaci provozu výherních hracích přístrojů, příloha OZV č. 9/2008 pak stanovuje, tzv. zakázané adresy v MČ Brno – Střed, mezi něž patří i adresy Dvořákova 16 a Sukova 2. S účinností od 1. 1. 2010 byla uvedená vyhláška změněna obecně závaznou vyhláškou č. 18/2009 tak, že do čl. 1 se doplňuje, že provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno v okruhu 100 m od škol, školských zařízení, zařízení sociální a zdravotní péče, budov státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov na území města Brna. S účinností ode dne 31. 7. 2010 došlo ke změně OZV č. 9/2008, ve znění č. 18/2009 tak, že obecně závaznou vyhláškou č. 13/2010 byl doplněn článek 1 o časovém omezení provozování výherních hracích přístrojů dle ustanovení § 17 odst. 1 loterního zákona v pracovních dnech od 7.00 hod do 14.00 hod. S účinností od 9. 7. 2011 byla OZV č. 9/2008, ve znění OZV č. 18/2009 a OZV č. 13/2010 doplněna obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011, která upravila v návaznosti na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011 znění čl. 1, tj. předmět regulace. Změnovou vyhláškou č. 8/2011 došlo k rozšíření regulace loterií a jiných podobných her na elektronicky nebo elektronickomechanicky řízené výherní hrací přístroje nebo podobná zařízení sloužící k provozování sázkových her včetně interaktivních video loterních terminálů, přičemž sama vyhláška nadále používá zkratku „výherní hrací přístroj. Dne 31. 12. 2011 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her (dále jen „OZV č. 18/2011“), která zrušila OZV č. 9/2008 v úplném znění. Příloha OZV č. 18/2011 pak stanovuje, že v MČ Brno – Střed, kam spadají adresy Dvořákova 16 a Sukova 2, je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry na celém území městské části. Statutární město Brno vydalo s účinností od 12. 2. 2014 obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, jež provozování loterií a jiných podobných her zakazuje na celém území městské části Brno – Střed, vyjma kasina na ul. Benešova č. 18-20 a kasina na ul. Křenová 52/1. Z výše uvedené žalobce dovozuje, že Statutární město Brno opakovaně potvrdilo prostřednictvím OZV svůj regulační úmysl. Dále žalovaný zopakoval argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí.
25. K argumentaci žalobce týkající se nezákonnosti a diskriminační povahy OZV žalovaný uvedl, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra a Ministerstvo financí se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., nebyla shledána za nezákonnou. Veškeré vznesené argumenty tedy byly pro správní řízení irelevantní. Nadto je Ministerstvu financí z úřední činnosti známo, že OZV č. 18/2011 nebyla shledána Ministerstvem vnitra za nezákonnou. Statutární město Brno prostřednictvím předmětné vyhlášky vyjádřilo jednoznačně svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Jak uvádí Ústavní soud (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011), nelze klást na obce jako na normotvůrce přísně formální pravidla, ale vždy je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace. Ministerstvo financí při rozhodování vychází z platných a účinných obecně závazných vyhlášek, přičemž k posouzení příslušných vyhlášek přistupuje z hlediska jejich obsahu a účelu, tj. nepřistupuje k jejich posouzení z hlediska prostého formalismu. Nutné je také zdůraznit, že pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění IVT a obdobných technických zařízení aproboval Ústavní soud (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze

dne 14. 6. 2011, bod 51), tj. tato pravomoc obcí byla dána již před nabytím účinnosti ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona, ve znění účinném od 14. 10. 2011.

26. Žalovaný ohledně notifikace zákona č. 300/2011 Sb., sdělil, že Ministerstvo financí se v rámci správního řízení řídí platnými a účinnými právními předpisy, včetně naplnění základních zásad činnosti správních orgánů (rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí) a nepřisluší mu rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.
27. Konečně žalovaný uvedl, že mu nepřisluší hodnotit, zda právní úprava odpovídá principům formulovaným evropským právem, neboť jako správní orgán postupuje v souladu s platnými a účinnými právními předpisy, přičemž nemá možnost přezkoumávat jejich případný nesoulad s jinými právními předpisy či mezinárodními smlouvami. K vytýkané nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy České republiky a tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU Ministerstvo financí uvedl, že to jsou zejména obce, které nejtíživěji pociťují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her (narušování veřejného pořádku, patologické hráčství atd.), a proto je na místě, aby právě místní orgány regulovaly cestou obecně závazných vyhlášek provozování loterií a jiných podobných her na svém území, a to s přihlédnutím k místním poměrům, jejichž znalost je na centrální úrovni omezená. Zároveň je však potřeba zdůraznit, že česká právní úprava (viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) zná institut kontroly obecně závazných vyhlášek, a to prostřednictvím Ministerstva vnitra, které provádí dozor a v jeho rámci posouzení obecně závazných vyhlášek z hlediska jiných právních předpisů. Ministerstvo vnitra je rovněž oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. V případě, že Ústavní soud shledá obecně závaznou vyhlášku protiústavní či nezákonnou, zruší ji. Vzhledem k těmto skutečnostem nelze rozdílnou úpravu na místní úrovni, která zohledňuje místní poměry za účelem zabezpečení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku i dalších celospolečenských zájmů, považovat za rozpornou s právem Evropské unie, a to i s ohledem na výše zmíněný centralizovaný dozor nad obsahem obecně závazných vyhlášek prováděný Ministerstvem vnitra. Opačný závěr by ad absurdum vedl k tomu, že jakákoliv rozdílná úprava na místní úrovni by byla v rozporu s požadavky na soudržný a systematický způsob regulace, a tudíž v rozporu s judikaturou SDEU. K argumentu žalobce, že je technicky velmi obtížné sledovat účinnou úpravu v každé obci, Žalovaný konstatuje, že obecně závazné vyhlášky jsou vyhlášovány vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, a pokud není stanoveno jinak účinné 15. dnem jejich vyhlášení, jsou závazné pro všechny adresáty, a tudíž se nikdo nemůže dovolávat jejich neznalosti.

V. Další podání účastníků

28. Žalobce ve vyjádření ze dne 31. 8. 2015 uvedl, že všechny orgány veřejné moci členského státu, tedy i žalovaný jako správní orgán rozhodující v řízení o zrušení povolení, musejí z moci úřední přihlížet k neaplikovatelnosti a nevymahatelnosti technických předpisu přijatých v rozporu se stanoveným notifikačním procesem, jakož i k řádné aplikaci všech primárních pravidel práva Evropské unie a principů vyplývajících mimo jiné z judikatury SDEU. Uvedená povinnost správních orgánů je logickým požadavkem, neboť by bylo absurdní, aby se soukromý subjekt mohl dovolávat účinků evropského práva u soudu, avšak nemohl jej před tím namítat v předcházejících správních řízeních a navíc byla opakovaně potvrzena i judikaturou SDEU, viz např. rozhodnutí ve věci C-103/88 Fratelli Costanzo SpA, nebo ve věci C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), kde soud

výslovně uvedl, že „Povinnost neaplikovat domácí legislativu, která je v rozporu s komunitárním právem, nestíhá pouze národní soudy, ale všechny orgány státu včetně správních orgánů.“ Na nezbytnosti aplikace práva Evropské unie nic nemění ani skutečnost, že žalobce je českou obchodní společností. Z rozhodovací činnosti SDEU vyplývá, že právo EU je aplikováno i na čistě vnitrostátní situace. Z judikatury SDEU vyplývá, že pro aplikaci práva EU totiž není nezbytná přítomnost tzv. přeshraničního prvku, pro aplikaci evropského práva, a to i primárního práva a zde zakotvených ekonomických svobod, totiž postačuje čistě hypotetická možnost, že by dané vnitrostátní opatření mohlo odradit subjekt z jiného členského státu provozovat podnikatelskou činnost v daném státě. Žalobce uvedený názor opřel o rozsudek SDEU ve věci C-470/11 SIA Garkalns v. Rīgas dome a rozsudek ve věci C-98/14 Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam.

29. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 14. 10. 2015 uvedl, že v rozhodnutí ve věci C – 98/14 Berlington Hungary se jedná o rozdílnou věc. Česká právní úprava je rozdílná od úpravy maďarské, která byla předmětem přezkumu. V právě posuzované věci nedochází k rušení loterií a jiných podobných her ze zákona okamžitě, ale Ministerstvo financí přistupuje k rušení vydaných povolení na základě obecně závazných vyhlášek obcí, a to vždy po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Řízení o zrušení povolení je vedeno podle správního řádu a provozovatel má právo využít všech institutů, které mu správní řád poskytuje. Dále sdělil, že dle výše uvedeného rozhodnutí (viz bod 80) je výhradně věcí národního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání, přičemž SDEU ani Ministerstvo financí nejsou oprávněny posuzovat takový soulad. Dle stejného rozhodnutí (bod 78) zásada právní jistoty nevyžaduje, aby nedošlo k legislativním změnám. Hospodářský subjekt nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, může toliko zpochybnit pouze způsob provedení takové změny.
30. Žalobkyně ve vyjádření ze dne 1. 8. 2017 poukázala na rozsudek městského soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 10Af 82/2014, který OZV vzhledem k jejímu diskriminačnímu charakteru neaplikoval. V podání ze dne 17. 9. 2020 se žalobkyně vyjádřila k judikatuře Nejvyššího správního soudu v Ústavního soudu týkající se posuzování loterijních vyhlášek.

VI. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

31. Statutární Město Brno ve vyjádření ze dne 17. 10. 2017 uvedlo, že důvodem pro vydání OZV č. 18/2011 byla v obecné rovině především snaha ochránit osoby ohrožené nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her, zejména děti, mladistvé, osoby sociálně slabé a osoby ohrožené patologickou závislostí, před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her, zejména provozovaných prostřednictvím různých technických herních zařízení. Dne 6. 12. 2011 byl schválen Program gamblersství a drogových závislostí u dětí a mládeže v sociálně vyloučených lokalitách města Brna, který zpracovala pracovní skupina pro integraci. V návaznosti na tento program požadovala pracovní skupina zpřísnění regulace provozu hazardních her. Dalším důvodem pro vydání OZV byl zákon č. 300/2001 Sb., neboť bylo obcím umožněno regulovat i jiné typy loterií a her než výherní hrací přístroje a dále bylo zrušeno zákonem dosud zakázané provozování loterií a jiných podobných her v sousedství tzv. chráněných budov (škol, zdravotnických zařízení, kostelů atd.). Jelikož se rozmohlo provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím různých technických herních zařízení, která neměla charakter výherních hracích přístrojů,

ale plnila stejnou funkci, byla dosavadní regulace, která se vztahovala pouze na výherní hrací přístroje, neúčinná. Před zahájením regulace tzv. jiných technických herních zařízení bylo na území Statutárního města Brna více než 400 provozoven, provozujících téměř 5600 herních zařízení. Řada provozoven měla agresivní vzhled, který byl nevhodný do lokality, kde se nacházely, jako historické centrum, lokality se širokým výskytem sociálně slabých osob, hlavní ulice s provozem MHD, kde poutaly pozornost široké veřejnosti včetně dětí a mládeže. Počet provozoven a technických herních zařízení byl naprosto neúměrný, když jedna provozovna připadla cca na každých 1000 obyvatel a 1 hrací zařízení na každých 70 obyvatel včetně dětí.

32. Regulace loterií a jiných podobných her se provádí tak, že jednotlivé městské části navrhnou omezení provozu loterií a jiných podobných her na svém území, tyto návrhy jsou zpracovány do návrhu obecně závazné vyhlášky a ta je předložena ke schválení zastupitelstvu. Usnesení zastupitelstev městských částí nejsou pro potřeby jednání zastupitelstva města Brna odůvodňovány. Zastupitelstvo města Brno zpravidla respektuje návrhy městských částí, jelikož ty jsou nejlépe obeznámeny s místními podmínkami. Městská část Brno – Střed navrhla plošný zákaz provozování technických zařízení. Návrh vycházel z dosavadní regulace a rovněž zohlednil umístění tzv. chráněných budov. Po zohlednění všech těchto okolností dospělo zastupitelstvo městské části k závěru provozování technických herních zařízení plošně vyloučit.
33. Napadené rozhodnutí se týká adres Dvořákova 16, Křenová 49, Lidická 37 a Bratislavská 7, na kterých bylo provozování hracích přístrojů zakázáno již OZV č. 9/2008 resp. 13/2010 (v případě těchto adres tedy nedošlo k místnímu rozšíření regulace, ale pouze k věcnému rozšíření i na další technická herní zařízení), a dále adres Křížová 20 (bezprostřední blízkost školy do 100m – VUT), Pekařská 29 (bezprostřední blízkost Betlémského kostela), Milady Horákové 22 (sociálně vyloučená lokalita), Údolní 32 (bezprostřední blízkost zdravotnického zařízení a kanceláře Veřejného ochránce práv) a Hybešova 19a (sociálně vyloučená lokalita).
34. Dále Statutární Město Brno uvedlo, že pokud některé městské části přistupovaly k regulaci přísněji, bylo to dáno konkrétními podmínkami na území té které části, množstvím provozoven a problémy, které jejich existence vyvolává, reakcí občanů a ochotou zastupitelů městských částí požadavkům občanů vyhovět. Odlišný přístup jednotlivých městských částí nelze považovat za diskriminační a už vůbec nelze považovat za diskriminační přístup městské části Brno – střed, která přistoupila k úplnému zákazu.
35. Závěrem uvedlo, že jeho postup, kdy při regulaci provozování loterií a jiných podobných her respektuje požadavky městských částí na konkrétní způsob regulace na jejich území, nelze považovat za diskriminační. Městské části mají podrobnější znalost místních podmínek a jsou schopna lépe posoudit, do jaké míry způsobuje provozování loterií nebo jiných podobných her na jejich území problémy. Jsou také lépe informované o postojích občanů dané městské části.

VII. Řízení před správním orgánem

36. Ministerstvo financí zahájilo dne 22. 5. 2013 Oznámením o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území Statutárního města Brna.

37. Důvodem zahájení řízení bylo zjištění žalovaného o tom, že technická zařízení povolená na základě vydaných rozhodnutí jsou provozována na adresách spadajících do městské části Brno Střed v rozporu s Obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Brna č. 18/2013. V Oznámení žalovaný zároveň s odkazem na ustanovení § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzval žalobce k učinění návrhu důkazů, k vyjádření ve věci a k jiným návrhům či úkonům, jakož i k vyjádření se ke všem podkladům pro rozhodnutí. Zároveň uvedl, že předmětná obec má ve správním řízení postavení dotčeného orgánu, proto jí vyzval k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení.
38. Žalobce dne 10. 6. 2013 požádal o prodloužení lhůty k vyjádření ve věci. Žalovaný usnesením ze dne 19. 6. 2013, č. j. MF-60950/1/2013/34, prodloužil žalobci lhůtu.
39. Dne 4. 7. 2013 došlo žalovanému písemné vyjádření žalobce, v němž uvedl, že některá z výrobních čísel již byla ukončena a zrušena (o této skutečnosti bylo rozhodnuto usnesením ze dne 12. 8. 2013, č. j. MF-60950/1/2013/34) se zahájením řízení ve věci zrušení povolení zásadně nesouhlasí. Argumentoval především nesprávným procesním postupem žalovaného a nepřípustností zpětné účinnosti právních norem včetně Obecně závazné vyhlášky Statutárního města Brna.
40. Dne 12. 8. 2013 vydal žalovaný rozhodnutí o zrušení vydaných povolení, které žalobce napadl rozkladem ze dne 22. 8. 2013, o němž rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ministra financí.

VIII. Jednání

41. Při jednání konaném dne 11. 12. 2020 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání, jejichž základní body rekapitulovali, přičemž bylo konstatováno písemné vyjádření osoby zúčastněné na řízení.
42. Důkazy soud neprováděl, neboť to s ohledem na obsah spisového materiálu a ustálenou judikaturu pro posouzení právní otázky shledal nadbytečným.

IX. Posouzení věci Městským soudem v Praze

43. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu žalobou uplatněných bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“)], a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
44. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
45. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích 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.

Vypořádání žalobních bodů

46. S přihlédnutím k rozsahu žaloby a množství argumentů, které se často v celém textu žaloby a jejích doplnění opakují a překrývají, posuzoval Městský soud v Praze 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).

47. Předně soud poukazuje na skutečnost, že obdobné žalobní námitky byly vypořádány v jiných řízeních a v zásadě v žádném z případů soud neshledal námitky důvodnými. Pokud soud v některé z předchozích věcí žalobci vyhověl, bylo to v otázce posouzení, zda rozhodnutí, které se opírá o aplikaci obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, je či není diskriminační s přihlédnutím ke skutečnosti, zda prvky diskriminace resp. svévole netrpí již sama tato vyhláška. Z dosavadní judikatury jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu nesporně vyplývá, že na jedné straně města mají právo vydávat obecně závazné vyhlášky k regulaci loterií a jiných podobných her, avšak současně je třeba trvat na tom, aby vymezení těch lokalit, kde loterie a jiné podobné sázkové hry provozovat lze, resp. kde je provozovat nelze, nemělo prvky svévole nebo diskriminace. Pokud soud dospěje k závěru, že příslušná obecně závazná vyhláška nesplňuje uvedené požadavky nebo ani nelze zpětně dohledat, proč zrovna byly určité lokality z provozování loterií a jiných podobných her vyloučeny, soud takovou vyhlášku neaplikuje.

Aplikovatelnost práva EU

48. Jelikož žalobce namítl rozpor mezi regulací loterií a právem EU, soud se nejprve zaměřil na otázku aplikovatelnosti práva EU na právě projednávaný případ.
49. Ve svých podáních žalobce i žalovaný odkazují na judikaturu SDEU, zejména však na rozsudek SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam*. Rovněž soud je toho názoru, že pro projednávanou věc je uvedený rozsudek nejpriléhavější. Podle tohoto rozsudku se ve věci nachází unijní prvek v případě, že část klientely užívající služby provozovatelů loterií tvoří občané z jiných členských států.
50. Předně Městský soud v Praze konstatuje, že žalobce netvrdil, že by v právě projednávané věci byl dán unijní prvek. Žalobce naopak uvedl, že pro aplikaci práva EU není nezbytná přítomnost tzv. přeshraničního prvku, jelikož pro aplikaci evropského práva, a to i primárního práva a zde zakotvených ekonomických svobod, totiž postačuje čistě hypotetická možnost, že by dané vnitrostátní opatření mohlo odradit subjekt z jiného členského státu provozovat podnikatelskou činnost v daném státě, přičemž uvedený názor žalobce opřel o rozhodnutí SDEU právě ve věci C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam* a dále ve věci C-470/11 *SIA Garkalns proti Rīgas dome*. Soud se s uvedeným tvrzením žalobce nemůže ztotožnit, neboť jak již bylo uvedeno ve vztahu k rozsudku SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam*, tento počítá s existencí unijního prvku, podrobněji se k uvedenému rozsudku soud vyjádřil níže. K rozsudku ve věci C-470/11 *SIA Garkalns proti Rīgas dome* soud konstatuje, že tento se sice rovněž týkal případu, kdy byl podnik založen ve členském státě a veškeré prvky sporu byly omezeny na tento jediný členský stát, avšak výslovně se nezabýval otázkou, zda musí být dán evropský prvek, když v něm bylo pouze řečeno, že „je věcí vnitrostátního soudu posoudit nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce, a pokud se položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout“ (bod 17) a „odpověď Soudního dvora může být pro předkládající soud užitečná i za takovýchto okolností“ (bod 20). Dále Soudní dvůr uvedl, „že právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují

výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace v dané oblasti je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké nároky s sebou nese ochrana dotčených zájmů“ (bod 36). V podrobnostech soud odkazuje na části odůvodnění vztahující se k rozsudku SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam*.

51. V obecné rovině lze souhlasit se žalobcem, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu EU. Uvedená povinnost však nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci práva EU. Podle Městského soudu v Praze však právě projednávaný případ do tohoto rámce nespadá.
52. V aplikačním rámci práva EU se věc nachází v situaci, ve které je doložen unijní prvek. Je tomu tak 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.
53. Regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise, tudíž 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 Česká republika provádět. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách ve vnitřním trhu v článku 2 odst. 2 písm. h) ze své působnosti explicitně vylučuje hazardní hry. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl právo EU.
54. Zbývá tedy zabývat se situací, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani tato okolnost v právě projednávaném případě nenastala. Žalobce se sice snaží daný případ navázat na konflikt se základními ekonomickými svobodami, konkrétně s volným pohybem služeb, s tímto argumentem však soud nesouhlasí.
55. V obecné rovině je třeba připustit, že základní zásady práva EU budou použitelné i na oblasti, které jsou vyloučeny z působnosti směrnice 2006/123/ES, a to především v případě svobody usazování (čl. 49 SFEU) nebo volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Uvedená ustanovení však mohou být aktivována pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobce neplatí.
56. 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, která 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 rozsudek SDEU ve věci C-470/11 *SIA Garkalns proti Rīgas dome*, bod 21).
57. Žalobce se snaží svou situaci připodobnit rozsudku SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam*, avšak jím odkazované pasáže se netýkají aplikačního rámce práva EU, nýbrž přípustnosti předběžné otázky. Jak vyplývá z judikatury SDEU, vnitrostátní soud může od SDEU požadovat výklad práva EU 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 výrobc

poskytnuta stejná práva jako práva, která výrobce z jiného členského státu vyvozuje z práva EU v téže situaci (viz rozsudek SDEU ve věci C-448/98 Guimont, bod 23).

58. V bodě 27 rozsudku ve věci *Berlington Hungary* 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 neplyne možnost žalobce dovolávat se aplikačního rámce práva EU v právě projednávaném v případě, kdy správní orgány vůbec neřešily otázky méně příznivého zacházení s vlastními státními příslušníky a ani se nezabývaly zájmem cizozemských provozovatelů o vstup na český trh. Proto nebylo třeba ani zkoumat právo EU. 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 právo EU tu tedy chybí.
59. Dále zde soud dodává, že by neobstál ani případný argument žalobce, že jeho klientelu tvořily osoby z jiných členských států EU. Sama skutečnost, že podnikání subjektu cílí i na zákazníky z jiných členských států, nevede k závěru, že by regulace takového podnikání spadala pod volný pohyb služeb garantovaný právem EU. Argument žalobce by ve svém důsledku vedl k absurdním situacím, že by se unijního práva při kterékoli situaci dovolával každý obchodník, který kdy poskytl zboží či službu občanovi jiného členského státu.
60. Městský soud v Praze na tomto místě upozorňuje, že volný pohyb služeb podle práva EU 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 ve věci C-286/82 *Luisi and Carbone*, bod 10; rozsudek ve věci C-186/87 *Cowan*, bod 17). Přeshraničním poskytnutím služeb ve smyslu čl. 56 SFEU je též situace, kdy poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodá, aniž se přemístil, službu v příjemci v jiném členském státě (viz C-243/01 *Gambelli* a další, bod 53).
61. Pro uplatnění unijního práva je tak nutný přeshraniční aspekt, který aktivuje práva osoby v závislosti na tom, zda je poskytovatelem, anebo 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. Poskytovatel z jednoho členského státu, který v tomto státě také službu poskytuje, se však nemůže dovolávat volného pohybu služeb za situace, kdy jeho zákazníci přichází z jiného členského státu.
62. 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.
63. Soud zde tedy došel k závěru, že zde není žádná konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je uplatňováno právo Evropské Unie. Ke stejnému závěru rovněž dospěl i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 22. 7. 2015 č. j. 10 As 62/2015-170, rozsudek ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Z tohoto důvodu soud nebude přihlížet ani k žalobcem citované judikatuře SDEU.
64. Konečně soud dodává, že si je vědom skutečnosti, že u Nejvyššího správního soudu je projednávána pod sp. zn. 5 As 177/2016 obdobná věc, která byla postoupena k rozhodnutí

rozšířenému senátu ve vztahu k otázce unijního prvku. Nicméně důvodem předložení byla námitka, že část klientely stěžovatele měli tvořit státní příslušníci jiných členských států EU, jimž stěžovatel poskytoval služby ve smyslu čl. 56 SFEU. Danou skutečnost stěžovatel dokládal již v řízení před Městským soudem v Praze čestným prohlášením osoby obeznámené se situací provozovny, z něhož vyplynulo i to, že tato osoba je připravena před Městským soudem v Praze vypovídat jako svědek. Stěžovatel dále poukázal na to, že je třeba brát zejména v potaz lokalitu statutárního města Děčín, které se nachází cca 25 km od německých hranic a je vyhledávaným místem poskytování služeb německým občanům. V nyní projednávané věci však žalobce netvrdil, že by část klientely tvořili příslušníci jiných členských států, rovněž nevznel ani žádnou obdobnou námitku. Naopak uvedl, že pro aplikaci práva EU není nezbytná přítomnost tzv. přeshraničního prvku.

65. K jednotlivým žalobním bodům pak Městský soud v Praze uvádí:

Porušení práva na spravedlivý proces

66. V prvním žalobním bodu žalobce namítá, že postupem žalovaného bylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces. Konkrétně žalobce uvádí, že žalovaný mu v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí o zrušení nedal řádným procesním způsobem na vědomí, k jakému datu v tomto řízení hodlá vydat rozhodnutí, resp. v jakém okamžiku bezprostředně předcházejícím vydání rozhodnutí se lze seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Oznámení o zahájení řízení ze dne 22. 5. 2013, kterým byl vyzván k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí nebyla učiněna ve formě usnesení, jak vyžaduje § 36 odst. 1 správní řád.
67. Podle § 36 odst. 1 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.
68. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
69. Předně zde soud poukazuje závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, uvedl, že: „*Účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastníku je řádně procesně sděleno, kdy tento okamžik v řízení nastává, jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy se lze s podklady seznámit.*“ Dále dle uvedeného rozsudku „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, 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.*“
70. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, „*je 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.*

učinít procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“

71. V rozsudku ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5A 152/2002 - 41, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*v situaci, kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započatím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí.*“
72. Z uvedených rozhodnutí tak vyplývá, že posouzení postupu správního orgánu je vždy věcí konkrétních skutkových okolností, přičemž podstatným je, v jakém stádiu dokazování se nachází správní řízení v okamžiku, ke kterému je jeho účastník poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a nikoli to, kdy je datováno ono poučení, pokud z něj jednoznačně vyplývá, kdy má účastník řízení možnost do spisu nahlédnout. Samotná možnost spojení oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem ve správním řízení je pak výslovně aprobována správním řádem v § 46 odstavec 3.
73. Ze správního spisu a z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že podkladem pro vydání rozhodnutí žalovaného byla toliko obecně závazná vyhláška Statutárního města Brno č. 18 (dále také jen „OZV č. 18“) a nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013. Z přiloženého spisového materiálu není patrné, že by byl spisový materiál před vydáním rozhodnutí doplňován o nové skutečnosti či důkazy k jejichž seznámení by bylo nutno žalobci poskytnout dodatečnou lhůtu. Podklady pro rozhodnutí byly tvořeny toliko obecně závaznou vyhláškou, která je platná dnem vyhlášení, respektive vyvěšením na úřední desce obce, a účinná patnáctým dnem vyhlášení, pokud není stanoveno jinak, přičemž dotčená vyhláška nabyla účinnosti dnem 31. 12. 2011, a nálezem Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jenž je díky zveřejnění ve Sbírce zákonů navrhovatelé znám. Žalobce tedy měl možnost se s těmito podklady seznámit, byl na ně upozorněn v oznámeních o zahájení řízení a správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud spojil výzvu podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu s oznámením o zahájení řízení.
74. Ministerstvo financí jako správní orgán prvního stupně tedy nepochybovalo, když nezaslalo žalobci novou výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť bylo rozhodováno (pouze) na základě podkladů, se kterými byla žalobci dána možnost se seznámit.
75. Oznámení o zahájení řízení ze dne 22. 5. 2013, které je po obsahové stránce rovněž výzvou dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu sice jak správně namítá žalobce, nebylo po formální stránce označeno jako usnesení. Nicméně soud je toho názoru, že ačkoli procesní pravidla interakci mezi úředníkem a účastníkem formalizují, nejsou účelem samy o sobě a jejich uplatňování je primárně cestou, nikoli cílem, přičemž uvedené platí za podmínky dodržení principů správního řízení. Mezi principy nepochybně patří i to, aby požadavek ze strany správního orgánu byl formulován takovým způsobem, aby mu průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na něj podle své vůle reagovat (vyhovět mu, anebo i rezignovat na splnění uložené povinnosti, poučen o následcích, jež to bude mít). Tedy sama skutečnost, že výzva nebyla učiněna v předepsané formě, nemůže bez dalšího způsobit porušení práva na spravedlivý proces, čehož se žalobce v této souvislosti domáhá. Výzva ze dne 22. 5. 2013 uvedeným požadavkům až na absenci poučení dostála. Nicméně dle § 81 odst. 1 správního řádu je odvolání přípustné pouze proti rozhodnutí, přičemž však předmětná výzva rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu není. Žalobce se tedy

proti předmětné výzvě odvolat nemohl, proto je soud toho názoru, že ani chybějící poučení nezasáhlo do práva žalobce na spravedlivý proces v takové intenzitě, která by mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci. Konečně zde soud vzal v úvahu i usnesení ze dne 19. 6. 2013, kterým byla na žádost žalobce prodloužena lhůta stanovená výše uvedenou výzvou, přičemž toto usnesení je již po formální stránce bez vad.

76. Žalobce nebyl na svém právu na spravedlivý proces zkrácen. První žalobní bod proto není důvodný.

Porušení základních ústavních principů

77. Ve druhém žalobním bodě žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, princip proporcionality, legitimního očekávání a nepřipustné retroaktivity.
78. Předně soud považuje za vhodné předeslat, že otázkou možnosti ministerstva financí rozhodnutím ve správním řízení zrušit již udělená a dosud platná povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, se již podrobně zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, kde Ústavní soud dospěl k následujícím nesporným závěrům:
79. Otázkou regulace umístění tzv. interaktivních video loterijních terminálů (rovněž též ILV či VLT) v obecně závazných vyhláškách obcí se Ústavní soud zabýval ve svém nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10. V něm dospěl k závěru, že obce jsou povolány k této regulaci na základě ustanovení § 10 písmeno d) obecního zřízení, respektive ustanovení § 50 odstavec 4 ve spojení s ustanovením § 2 písmeno e) loterijního zákona. V daném případě je tak možné odkázat na závěry, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozím nálezu, tedy že regulace video loterijních terminálů do působností obcí nepochybně spadá.
80. Loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým kolořítem 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.
81. Ústavní soud proto uzavřel, že nelze připustit takový výklad právních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu ustanovení § 10 písmeno d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli ustanovení § 10 písmeno a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné.

82. V nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Ústavní soud dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. inominátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model provozovatele přístrojů nezbavuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojit proti rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně.
83. Tento postup se nepochybně uplatní i v případě již vydaných povolení. Jak Ústavní soud uvedl ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, jakmile Ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích ustanovení § 43 odstavec 1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.
84. Žalobce konkrétně namítl, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, princip proporcionality, legitimního očekávání a nepřipustné retroaktivity. Ohledně porušení jednotlivých principů Městský soud v Praze došel k následujícím závěrům.
85. Městský soud v Praze zde dále odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu vyplývající z rozsudku ze dne 26. 11. 2015, č. j. 1 As 297/2015-81, a rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, dle nichž podnikatel v oblasti hazardu si musí být vědom existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Z uvedeného lze dovodit, že povolení k provozování loterie či jiné hazardní hry může být v podstatě kdykoli odňato, pokud v průběhu platnosti povolení nastanou takové okolnosti, které provoz herních zařízení vylučují. Podnikatel se tedy nemůže odvolávat na princip právní jistoty, podle kterého by jednou udělené povolení nemohlo být zrušeno. Naopak zákon v souladu s právní jistotou předvídá, že povolení může být za určitých, předem stanovených důvodů zrušeno.
86. Pokud jde konkrétně o namítané „legitimní očekávání“, tento pojem Nejvyšší správní soud podrobně rozebírá v bodě 35 rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32, kde mimo jiné upozorňuje, že zásadní pro posouzení toho, že očekávání bylo skutečně legitimní, je, zda „*vzhledem k okolnostem, stavu právní úpravy a obsahu vydaných rozhodnutí mohla (stěžovatelka) důvodně a oprávněně předpokládat, že k očekávanému zvětšení jejího majetku prostřednictvím podnikání v oboru loterií a jiných podobných her v dané provozovně uskutku dojde.*“ Rovněž očekávání založené zákonem nemusí být za určitých okolností legitimní, jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 6/13: „*Ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních video loterních 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 video loterních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně*

závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato 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 video loterních terminálů, že správná praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“

87. 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 zákona o loteriích, 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. nález 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 velká újma vznikne zkrácením doby platnosti povolení žalobci ve vztahu k případné újmě na straně obce. 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.
88. Soud shrnuje, že v daném případě žalovaný neporušil žádné ústavně zaručené principy a regulace tzv. hazardu dopadá na všechny subjekty podnikající v této oblasti, a proto není vůči žádné osobě ani vůči žalobci diskriminační.
89. Dále se zde soud zabýval otázkou, zda žalovaný při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích postupoval v souladu se zákonem.
90. Ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích uvádí, že „*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.*“
91. V této otázce se Městský soud v Praze 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 zákona o loteriích. 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 zákoně o loteriích.
92. Pokud jde o postup podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*pojem okolnost je pojmem širším, a zahrnuje tak prakticky jakoukoliv objektivní změnu ve*

vnějším světě.“ Dále Nejvyšší správní soud upozornil, že širokému pojmu „okolnosti“ nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu a že i Ústavní soud chápe pravomoc Ministerstva financí vyplývající z § 43 odst. 1 zákona o loteriích tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.

93. Nejvyšší správní soud dodal, že existenci ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona a jeho širokého výkladu lze ospravedlnit též nutností zajistit účinnou ochranu společnosti před důsledky, které s sebou nese hraní na výherních hracích přístrojích a podobných herních zařízeních, lákajících na snadnou, dostupnou a okamžitou výhru. Jak uvedl sám Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 56/10 (bod 37), *„loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [neboť svými] skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.“* Hazardní hry tohoto typu lze bez rozpaků postavit na roveň prodeji alkoholu či cigaret – jedná se o společensky problematické aktivity, které stát regulací (byť s nepopíratelným fiskálním efektem) toleruje mimo jiné proto, že snaha o jejich úplné potlačení by mohla za určitých okolností vyvolat další negativní jevy... Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je třeba umožnit exekutivě, aby reagovala na změny, které přináší mimo jiné i vývoj společnosti (včetně právního diskurzu) a aby měla možnost upřednostnit žádoucí veřejné zájmy a ochranu zranitelných skupin obyvatel před soukromým zájmem provozovatelů hazardních her na dosažení zisku. Ani tuto ochrannou úlohu „společenské pojistky“ tak nelze ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona upírat. Lze doplnit, že loterní zákon obsahuje též ustanovení § 43 odst. 5 písm. b), které stanoví: *„Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem.“* Je tedy zřejmé, že zatímco úplné zrušení vydaného povolení podle § 43 odst. 1 loterního zákona je přece jen podmíněno tím, že nastane určitá změna ve vnějším světě, doplnění či úprava jeho podmínek je možná prakticky kdykoliv za jeho trvání bez jakékoliv změny okolností, odůvodní-li správní orgán, proč je takový krok z hlediska řádného provozování hry nebo veřejného zájmu nezbytný.
94. Soud má rovněž za to, že přechodné ustanovení čl. II bod 1. druhé věty zákona č. 300/2011 Sb., nemůže vylučovat použití § 43 zákona o loteriích. Přechodné ustanovení uvádí: *„Povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydaná před 1. lednem 2012 zanikají, s výjimkou loterií podle § 2 písm. c), ve lhůtě stanovené v povolení, pokud dále není stanoveno jinak.“* Podmínka *„pokud dále není stanoveno jinak“* směřuje k celému zákonu o loteriích. Jelikož právě § 43 zákona o loteriích stanoví jiné možnosti zániku povolení, jedná se o výjimku, na kterou přechodné ustanovení odkazuje. Nelze proto souhlasit s názorem žalobce, že přechodné ustanovení použití § 43 zákona o loteriích vylučuje. Naopak, přechodné ustanovení s cit. ustanovením § 43 přímo počítá. Jiný výklad by měl za následek, že ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích by bylo zcela nepoužitelné. Ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, o něž se opírá napadené rozhodnutí ministerstva, je součástí tohoto zákona od samého počátku a podle názoru soudu musel žalobce (společnost typu žalobce) přinejmenším teoreticky počítat s jeho možnou aplikací.
95. Pokud jde o namítanou retroaktivitu, lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32, podle něhož v případě rušení udělených povolení k provozování loterií nemohlo jít o nepřípustnou nepravou retroaktivitu: *„Aplikováno na nyní posuzovanou věc, je zřejmé, že o nepřípustnou nepravou*

retroaktivitu jít nemůže. Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních video loterních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela stěžovatelka přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu náleзовé judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.“

96. Soud shrnuje, že nemá důvod se odklánět od názorů vyslovených Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem, a proto je nucen konstatovat, že postup žalovaného při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích byl zcela v souladu se zákonem.

Obecně závazná vyhláška

97. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl, že OZV je diskriminační a regulace jejím prostřednictvím je v rozporu s evropským právem.
98. Městský soud v Praze předně opětovně uvádí, že případ se nachází mimo aplikační rámec práva EU, a proto ve vztahu k OZV nebude zkoumat dodržení principů stanovených judikaturou SDEU.
99. Z nálezu Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 vyplývá, že podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. „test čtyř kroků“. Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).
100. Městský soud v Praze v rámci posouzení souladu napadených obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 10/2013 s ústavním pořádkem vycházel z nálezů Ústavního soudu, zejména sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011. Z obsahu předmětné obecně závazné vyhlášky vyplývá, že Statutární město Brno přistoupilo k výslovné územní a časové regulaci hazardu na svém území. Po posouzení souladu této vyhlášky s ústavním pořádkem a zákonem pomocí testu čtyř kroků dospěl soud k následujícím závěrům.
101. *Posouzení z hlediska 1. kroku testu*
102. Městský soud v Praze po posouzení prvního kroku testu konstatoval, že Statutární město Brno vydalo napadenou obecně závaznou vyhlášku na základě pravomoci jim svěřené podle článku 104 odstavec 3 Ústavy. Městský soud v Praze v rámci posouzení tohoto kroku připomíná, že z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že uvedené ustanovení zmocňuje obce k originální normotvorbě, a tedy k jejich vydání není zapotřebí

výslovného zákonného zmocnění (viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999, či Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007)

103. *Posouzení z hlediska 2. a 3. kroku testu*

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

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

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

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

označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež OZV vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předstírat a obhájit... Dalším relevantním důvodem požadavku obecnosti je pak dle judikatury Ústavního soudu i to, aby se individualizované subjekty mohly domoci přímé soudní ochrany. Normativní právní úprava individualizované věci je totiž naopak zbavuje soudní ochrany, které by se těmto subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů“

108. V případě Nálezu Chrastava dospěl Ústavní soud k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. inominačních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci ministerstva, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model tak případné provozovatele přístrojů nezbavuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojit proti rozhodnutí ministerstva. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této věci obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat.
109. Na základě výše uvedených závěrů Ústavního soudu, posoudil soud napadené vyhlášky z hlediska 2. a 3. kroku testu následovně:
110. Statutární město Brno využilo své zákonem dané možnosti a stanovilo vyhláškou místa, resp. čas, na kterých lze výherní hrací přístroje provozovat. Z vyhlášky sice nevyplyvá nic bližšího ohledně vymezení konkrétních míst, na kterých je provozování hracích přístrojů zakázáno, nicméně Statutární město Brno v řízení před soudem dostatečným způsobem obhájilo, proč přistoupilo k regulaci v rozsahu stanoveném napadenou vyhláškou. Co do územního rozsahu omezení Statutární město Brno vyšlo z návrhů jednotlivých městských částí, která zapracovalo do napadené vyhlášky, přičemž tento postup je nutno považovat za zcela legitimní, neboť jednotlivé městské části nejlépe znají místní podmínky a jsou to právě oni, které se v první řadě potýkají s negativními jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu. Rovněž jsou jednotlivé městské části nejbližší svým obyvatelům, a tedy nejlépe znají jejich stanoviska, kterým se snaží vyhovět. Městský soud v Praze je tedy toho názoru, že pokud jednotlivé městské části přistupují k regulaci hazardu rozdílně, nelze v tom spatřovat prvky diskriminace. Ve vztahu napadené vyhlášky k městské části Brno – Střed, jejíž území se dotýká napadené rozhodnutí je dále nutno konstatovat, že nedošlo k místnímu rozšíření regulace, ale pouze k věcnému, když nadále došlo k výslovnému zákazu provozování nejen výherních hracích přístrojů, ale i dalších technických zařízení, jejichž podstata je de facto shodná s výherními hracími přístroji. Rovněž zde je nutno zdůraznit, že zákaz provozování zařízení byl stanoven plošně na celém území městské části Brno – Střed.
111. Dále se zde soud zabýval námitkou žalobce, dle které napadená obecně závazná vyhláška je diskriminační z důvodu, že rozdílným způsobem reguluje druhy loterií a jiných podobných her vyjmenované v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, když v čl. 1 odst. 1 stanoví zákaz provozovat loterie a jiné podobné hry dle ust. § 2 písm. e), l), n) a ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích na veřejně přístupných místech uvedených v příloze a ostatní loterie a jiné podobné hry vyjmenované v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích (tj. sázkové

hry podle ust. § 2 písm. g), i), m) zákona o loteriích a loterie a jiné podobné hry dle ust. § 2 písm. j)) vyhlášky reguluje jen na území městské části Brno-Královo Pole a na území ostatních městských částí jsou tedy tyto naposled vypočtené loterie a jiné podobné hry bez regulace, tedy že napadená vyhláška zcela bezdůvodně zvýhodňuje určitý segment trhu před jiným, resp. určité provozovatele sázkových her před jinými.

112. Ohledně námitky žalobce spočívající v rozdílné úpravě omezení hazardu v městské části Královo Pole soud odkazuje na výše uvedené, tedy že nespátňuje diskriminaci ve skutečnosti, že jednotlivé městské části přistupují k omezení hazardu rozdílně.
113. Soud neshledal napadenou vyhlášku za diskriminační ani z toho důvodu, že reguluje pouze určité druhy loterií a jiných podobných her, neboť Statutární město Brno obhájilo, proč přistoupilo k regulaci právě těchto zařízení. Konkrétně uvedlo, že se rozmohlo provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím různých technických herních zařízení, která neměla charakter výherních hracích přístrojů, přičemž však plnila stejnou funkci a dosavadní regulace, která se vztahovala pouze na výherní hrací přístroje, tak byla neúčinná. Dále uvedlo, že před zahájením regulace tzv. jiných technických herních zařízení bylo na území Statutárního města Brna více než 400 provozoven, provozujících téměř 5600 herních zařízení. Řada provozoven měla agresivní vzhled, který byl nevhodný do lokality, kde se nacházely, jako historické centrum, lokality se širokým výskytem sociálně slabých osob, hlavní ulice s provozem MHD, kde poutaly pozornost široké veřejnosti včetně dětí a mládeže. Počet provozoven a technických herních zařízení byl naprosto neúměrný, když jedna provozovna připadla cca na každých 1000 obyvatel a 1 hrací zařízení na každých 70 obyvatel včetně dětí. Statutární město Brno, tedy v čl. 1 odst. 1 napadené vyhlášky zakázalo provozovat technická zařízení, která jsou všechna obdobné povahy, resp. plní stejnou funkci. Loterie a jiné podobné hry uvedené v čl. odst. 2 napadené vyhlášky jsou však odlišné povahy než ty uvedené v čl. 1 odst. 1.
114. Konečně soud sděluje, že napadená vyhláška dopadá na všechny provozovatele, kteří by chtěli na daném území stejné přístroje provozovat, tedy nedochází k neodůvodněné nerovnosti konkrétních provozovatelů.
115. Ze sdělení Statutárního města Brno je patrné, že byla napadená vyhláška přijata ve snaze ochránit ohrožené osoby a omezit zásadní negativní jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu.
116. V souladu s výše uvedeným soud shledal, že se Statutární město Brno pohybovalo v zákonem vymezené věcné působnosti a při vydání napadené vyhlášky nezneužilo svou působnost a napadená vyhláška není diskriminační.
117. *Posouzení z hlediska 4. kroku testu*
118. Při posouzení tohoto kritéria vycházel soud ze závěru Ústavního soudu, vyjádřeného v nálezu Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006, podle něhož: „*Aplikace principu nerozumnosti ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní*“.
119. Statutární město Brno sice v obecně závazné vyhlášce neuvedlo důvody, které ho vedly k jejímu vydání, nicméně ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v řízení před soudem tyto důvody sdělilo a soud je shledal za relevantní.
120. Tyto důvody lze vyjádřit ve stručnosti tak, že cílem přijetí vyhlášky byla ochrana ohrožených osob (dětí, mladistvých, osob sociálně slabých a osob ohrožených

patologickou závislostí, před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her, provozovaných zejména prostřednictvím technických herních zařízení. Statutární město Brno si za tímto účelem nechalo vypracovat Program prevence gamblerství. Na území Statutárního města Brna se nacházelo neúnosné množství technických herních zařízení, když na 1 ks připadal na 70 obyvatel. Provozovny měly agresivní vzhled.

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

Vady notifikačního procesu

122. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítl, že před přijetím novely zákona o loteriích, konkrétně zákon č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES, v platném znění a z tohoto důvodu je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům. Z uvedených důvodů považuje § 50 odst. 4 ZOL ve znění zákona č. 300/2011 Sb., na jehož základě byla vydána dotčená obecně závazná vyhláška, která byla důvodem pro zahájení tohoto řízení, vůči sobě za nevymahatelný.

123. K tzv. notifikačnímu procesu uvádí Městský soud v Praze následující:

124. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, obdobnou argumentací podrobně zabýval a dospěl k závěru, podle něhož obecně závazná vyhláška města ob stojí i bez výslovného odkazu na ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona, které je podle názoru žalobce neaplikovatelné. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v Nálezu Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně. Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti ustanovení § 50 odstavec 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické. Není ani pravda, že právě uvedený právní názor je svévolný. Jak totiž upozornil Ústavní soud v bodě 37 právě citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, s ohledem na sociálně patologický vliv (hazardních) heren „nelze připustit takový výklad 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 ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné“. Ústavní soud dále porovnal ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a ustanovení § 50 odst. 4 loterního zákona a dospěl k závěru, že se obě ustanovení obsahově zcela překrývají.

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

nebo o její změně, nejde-li o identické nebo ekvivalentní převzetí mezinárodní nebo evropské normy.“

126. Z uvedeného je tedy zřejmé, že zákon č. 300/2011 Sb., podléhá povinnosti notifikace, nicméně v daném případě je nutno v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyjádřenými v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, doplnit, že předmětná obecně závazná vyhláška ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť pravomoc obcí regulovat hazard na svých územích vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích a není tak vázána na konkrétní zmocnění v loterním zákoně. K tomu soud dále poukazuje na závěry uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jež byly uvedeny již výše.
127. Přijme-li soud závěr, že obce přijaly vyhlášky na základě generálního zmocnění vyjádřeného v § 10 písm. a) zákona o obcích, jeví se již nadbytečným uvažovat o povinnosti jejich notifikace podle směrnice 98/34/ES. Pokud však obce přijaly vyhlášky na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s § 10 písm. d) zákona o obcích, pak je třeba pečlivě uvážit povinnost jejich notifikace.
128. Z úvodních ustanovení směrnice 98/34/ES vyplývá, že Evropský parlament a Rada přijaly tuto směrnici mj. v zájmu hladkého fungování vnitřního trhu a zajištění co možná největší transparentnosti národních iniciativ při zavádění norem nebo technických předpisů, přičemž čl. 1 bod 9 definuje, co se rozumí „technickým předpisem“. Jsou jím: „technické specifikace a jiné požadavky včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz prodej nebo používání určitého výrobku s výjimkou předpisů uvedených v čl. 10“
129. Z uvedeného tedy Městský soud v Praze dovodil, že obecně závazná vyhláška jako taková nenaplnuje definici technického předpisu, když není de iure ani de facto závazná v celém členském státě, ani na jeho větší části, a z uvedeného cíle je zřejmé, že její územní působnost je natolik omezená, že není ani schopna naplnit cíle této směrnice, a není proto nutno o její existenci informovat ani Komisi ani ostatní normalizační orgány uvedené v přílohách I a II této směrnice.
130. Soud tak na základě těchto argumentů posoudil námitku žalobce napadající nedodržení notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., a v návaznosti na to i obecně závazných vyhlášek jako nedůvodnou.

Další rozpor s právem Evropské unie

131. V pátém žalobním bodě, žalobce namítl další rozpor s právem Evropské unie, neboť v rámci režimu povolování hazardních her musí být dodržena zásada rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti a dále musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévole.
132. Předně zde soud opětovně uvádí, že případ se nachází mimo aplikační rámec práva EU, a proto ani ve vztahu k obecně závazné vyhlášce nebude zkoumat dodržení principů stanovených judikaturou SDEU.
133. Dále zde soud odkazuje na rozsudek SDEU ve věci C-470/11 SIA Garkalns Rīgas dome, bod 36, dle kterého „právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi

členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace v dané oblasti je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké nároky s sebou nese ochrana dotčených zájmů“. A na rozsudek SDEU ve věci C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam*, bod 80, dle kterého „*podle ustálené judikatury je věcí pouze předkládajícího soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, přičemž Soudní dvůr, kterému byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, je příslušný pouze k tomu, aby poskytl tomuto soudu veškeré informace k výkladu v rámci unijního práva, které předkládajícímu soudu mohou umožnit tento soulad posoudit*“.

134. Z uvedené judikatury SDEU je tedy zřejmé, že otázku právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a dalších podobné otázky je oprávněn řešit soud členského státu, přičemž uvedenými otázkami se Městský soud v Praze již zabýval výše.

X. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

135. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, bylo vydáno v souladu se zákonem, základními zásadami správního řízení a ustálenou judikaturou soudů, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
136. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.
137. Výrok o nákladech řízení pod bodem III. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

Poučení:

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 nejbližší 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.

Praha 11. prosince 2020

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu