



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **NET and GAMES a. s.**, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, zastoupen JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: město Rýmařov, se sídlem náměstí Míru 1/230, Rýmařov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019, č. j. 5 Af 80/2015 - 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 10. 2015, č. j. MF-12554/2015/34/2901-RK, ministr financí zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2015, č. j. MF 10394/2014/34-2. Žalovaný tímto rozhodnutím zrušil podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „loterijní zákon“) své rozhodnutí ze dne 16. 8. 2011, č. j. 34/55790/2011, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: DOUBLE TRONIC, výrobní číslo: 9110311000198 a 9110311000199 na adrese Sokolovská 422/20,

795 01 Rýmařov (dále též „loterijní povolení“) z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Rýmařov č. 2/2013, o regulaci loterií a jiných podobných her na území obce (dále též „loterijní vyhláška“). Tato vyhláška zakazuje provozovat specifikované loterie a jiné podobné hry na místech vymezených územím ohraničeným ulicemi Sokolovská, nám. Svobody, Havlíčkova a Bartáková, včetně těchto ulic.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí ministra financí žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Označil za irrelevantní namítané nedodržení notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též „zákon č. 300/2011 Sb.“), neboť loterijní vyhláška by obstála i na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obcích“). K namítanému porušení práva na podnikání, vlastnického práva, ochrany investic a legitimního očekávání odkázal na nálezy Ústavního soudu, z nichž plyne právo obcí regulovat či zcela vyloučit prostřednictvím obecně závazné vyhlášky vybrané hazardní hry na svém území. Tuto pravomoc obce měly již před přijetím změny loterijního zákona i předtím, než bylo žalobci vydáno loterijní povolení. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr bude vždy limitován vůlí obce. Nemohlo tudíž dojít k porušení jím uváděných práv. Postup žalovaného konvenuje rovněž judikatuře Nejvyššího správního soudu. Samotná loterijní vyhláška města Rýmařov má účinky toliko nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná. Dle městského soudu město Rýmařov zákazem provozu vybraných hazardních her na části území obce nepřekročilo svou pravomoc. Tato přitom není podmíněna zpracováním jakékoliv studie. Zřejmý je i účel dané regulace, tedy zachování veřejného pořádku a bezpečnosti prostřednictvím omezení provozu hazardních her v centru obce, kde se nachází řada školských zařízení. Postup obce není rovněž v rozporu se současným stavem poznání, jaké může mít hazard patologické účinky na lidskou psychiku, a jak mohou jeho průvodní jevy zasahovat do veřejného pořádku. Městský soud neshledal ani diskriminační povahu loterijní vyhlášky. Město Rýmařov nezakázalo provozování hazardních her na konkrétních jednotlivých adresách, ale na uceleném území, na němž by byly negativní důsledky uvedené činnosti největší. Podmínky provozu hracích přístrojů jsou stanoveny ve vztahu ke všem subjektům stejně. Loterijní vyhláška současně sleduje legitimní cíl, přičemž je vhodným prostředkem k jeho dosažení. Ze skutečnosti, že se školská zařízení nachází i v dalších částech města Rýmařov, respektive i na hranici stanoveného území, vyplývá, že regulace hazardu neměla za cíl ochranu všech obyvatel města, ale ochranu pouze v místě, v němž je koncentrováno velké množství školských zařízení a kde jsou veřejně přístupná místa pro odpočinek obyvatel a jejich kulturní vyžití. Soud neshledal žádné pochybení ani v tom, že žalovaný nepostupoval dle § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“). K návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „SDEU“), zda nedošlo danou regulací k porušení čl. 34 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“), soud uvedl, že v projednávaném případě nebyla patrna existence jakéhokoliv přeshraničního prvku. Žalobce pouze obecně poukázal na omezení přeshraničního pohybu zboží (herních zařízení). Není však možné dovozovat aplikovatelnost práva Evropské unie

pokračování

na čistě vnitrostátní situaci. V rozsahu uplatněných žalobních bodů tak nebyl přítomen unijní prvek, pročez nebyl otevřen prostor pro položení předběžné otázky v této věci.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že nebylo relevantně vysvětleno, na základě jakých kritérií byla regulace uvedená v loterijní vyhlášce přijata. Zastupitelstvo města Rýmařov nemělo v době hlasování o přijetí loterijní vyhlášky veškeré nutné podklady, z nichž by plynula pravidla pro regulaci tvrzená v řízení před soudem. Nelze navíc souhlasit s městským soudem, že by loterijní vyhláška umožňovala dosáhnout tvrzeného cíle, jímž má být ochrana mravní výchovy dětí a veřejného pořádku. Některá školská zařízení se totiž nachází na samé hranici vymezeného území či mimo ně. Pokud neplatí zákaz pro celé území obce, musí být jasně a nestranně stanovena jeho pravidla. Jelikož však loterijní vyhláška nemůže naplnit deklarovaný cíl, je zcela zjevný její diskriminační charakter. Městský soud posoudil nesprávně rovněž otázku nedodržení notifikačního procesu. Jím uváděná judikatura není přílehavá, neboť loterijní vyhláška neodkazuje na § 10 písm. a) zákona o obcích. Údajný právní podklad pro možnost obcí regulovat hazard je obsažen v zákoně č. 300/2011 Sb. Při jeho přijetí však nebyl dodržen notifikační proces, ačkoliv se jedná o technický předpis. Žalovaný tudíž neměl k loterijní vyhlášce přihlížet, neboť byla přijata na základě zmocnění vyplývajícího z nenotifikované změny loterijního zákona. Pokud by se Nejvyšší správní soud s touto argumentací neztotožnil, navrhl stěžovatel položení předběžné otázky SDEU. Dále setrval na svém názoru, že žalovaný měl povinnost dát podnět Ministerstvu vnitra k zahájení řízení, v němž by byla posouzena (předběžná) otázka zákonnosti a ústavnosti loterijní vyhlášky. Není možné, aby si správní orgán sám činil závěry o tom, zda je loterijní vyhláška v souladu s ústavním pořádkem. Z judikatury vyplývá, že je třeba vždy zkoumat zákonnost obecně závazných vyhlášek, a to zejména s ohledem na jejich (ne)diskriminační charakter. Žalovaný se nemohl toliko odkazovat na to, že je loterijní vyhláškou vázán a nemůže zkoumat její zákonnost. Na základě argumentace stěžovatele se měl obrátit na orgán příslušný rozhodnout o její zákonnosti. Stěžovatel se vymezil rovněž proti stanovisku městského soudu, že není důvod předložit SDEU předběžnou otázku, zda nedošlo regulací hazardu na území obce k porušení čl. 34 SFEU. Na to, že zákazníky stěžovatele mohou být i občané ostatních členských států Evropské unie, není třeba výslovně poukazovat. S ohledem na všudypřítomnou europeizaci je evidentní, že zrušení povolení uděleného stěžovateli není pouze aktem vnitrostátním. Měly tak být zohledněny předpisy Evropské unie. Jakákoliv omezení obchodu na vnitřním trhu Evropské unie je přitom možné připustit pouze výjimečně. Loterijní vyhláška, respektive na ni navazující rozhodnutí žalovaného, takové výjimečné okolnosti nenaplňuje. Dle SDEU může omezení loterií v jistých případech představovat omezení volného pohybu služeb, pakliže neexistuje přechodné období, které by dalo možnost provozovatelům reagovat na změnu právního prostředí. V daném řízení žádné přechodné období před zrušením loterijního povolení stanoveno nebylo. Došlo tak k porušení čl. 56 SFEU. Zákaz loterií může nadto dle SDEU představovat rovněž porušení čl. 34 SFEU ve smyslu množstevního omezení pohybu zboží v rámci Evropské unie. Proto opět navrhl kasačnímu soudu položení předběžné otázky SDEU. V závěru odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, dle něž musí

stát v případě rušení povolení umožňujících výkon podnikatelské činnosti stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, resp. zajistit přiměřenou náhradu odstraňující vzniklé škody. Uzavřel, že jediný výklad respektující základní práva je ten, že i přes novely bylo přechodné ustanovení zachováno a chybí podklad pro zrušení dotčeného povolení. Navrhl rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že loterijní vyhláška nemá diskriminační charakter a měla zcela legitimní cíle. Je nepochybné, že členové zastupitelstva města Rýmařov jsou obeznámeni s místními poměry, nelze tak hovořit o nedostatku podkladů před hlasováním. Regulace území byla zvolena s ohledem na koncentraci školských řízení, což nijak nevylučuje existenci dalších školských zařízení v katastrálním území obce. Je pouze na obci, aby stanovila míru regulace. Lichý je rovněž argument o nedodržení notifikačního procesu. Loterijní vyhláška výslovně odkazuje na § 10 písm. a) zákona o obcích. I bez tohoto odkazu by však obstála, jak plyne z judikatury. Žalovaný odmítl i existenci procesních vad. Dle judikatury je vázán zákonnými a podzákonnými právními předpisy a nepřisluší mu posuzovat zákonost loterní vyhlášky. V dané věci pak nevystala jakákoliv otázka týkající se přeshraničního pohybu zboží, osob, či služeb. Městský soud proto nemusel předkládat předběžnou otázku SDEU. S ohledem na ustálenou judikaturu je nedůvodná i námitka zásahu do základních lidských práv. Stěžovatel v kasační stížnosti ani nespecifikoval, v čem pokládá závěry městského soudu za nedostatečné, resp. nesprávné. Žalovaný vzhledem k uvedenému navrhl kasační stížnost zamítnout.

[5] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla, že by nebylo relevantně vysvětleno, na základě jakých kritérií byla regulace loterijní vyhlášky přijata. Zastupitelé města Rýmařov mají perfektní znalost místních poměrů, a nelze tvrdit, že by jim před hlasováním nebyla známa pravidla pro regulaci, například z důvodu absence mapy se zakreslením školských zařízení. Zastupitelstvo je složeno z občanů dlouhodobě žijících ve městě. Namítané potenciální umístění loterijní provozovny do blízkosti školských zařízení nacházejících se u hranice regulovaného území je pak nereálné s ohledem na charakter dané lokality (objekty určené pouze k bydlení a drobné prodejny, které neslouží k hostinskému provozu). Obec zdůraznila, že znalost místních poměrů je vždy podstatným měřítkem při rozhodování zastupitelů, o čemž svědčí i obecně závazná vyhláška zakazující kouření v určitých oblastech města.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou diskriminační povahou loterijní vyhlášky.

pokračování

[9] Podle § 10 písm. a) zákona o obcích může obec v samostatné působnosti ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.*

[10] Podle § 50 odst. 4 loterijního zákona může obec 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.*

[11] Ze znění dotčené loterijní vyhlášky plyne, že město Rýmařov jejím přijetím nevyužilo maximálně svou zákonnou pravomoc a nerozhodlo o plošném zákazu provozu loterií a jiných podobných her na svém území, ale vymezilo konkrétní lokalitu, v níž je provoz stanovených loterií zakázán. Zákaz tak dopadá bez výjimek na všechny potencionální provozovatele těchto loterií či jiných podobných her v dané lokalitě.

[12] Je-li obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní místa, v nichž nesmějí být do budoucna hrací přístroje provozovány, požaduje judikatura Ústavního soudu i správních soudů, aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky, připouští se, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (srov. odst. 40 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.; dále viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76 a ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76).

[13] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že *„právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace)“* (srov. rozsudky ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 34, ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45, či ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 As 4 As 28/2020 - 34).

[14] Stěžovatel namítá *de facto* pouze nepřímou formu diskriminace, kterou dovozuje z toho, že loterijní vyhláška nemůže naplňovat účel deklarovaný osobou zúčastněnou na řízení spočívající v ochraně mravní výchovy dětí a mládeže a veřejného pořádku, neboť školská zařízení se nachází na hranici území vymezeného loterijní vyhláškou i mimo ně. Tato zařízení tedy vyhláška před vlivy hazardu (dostatečně) neochrání. Zdůraznil rovněž, že zastupitelé města Rýmařov neměli před hlasováním o vyhlášce k dispozici veškeré nutné materiály (např. zakres polohy školských zařízení na území města).

[15] V projednávané věci město Rýmařov ve vyjádření k žalobě k důvodům omezení hazardu na území obce uvedlo, že takto jednalo z důvodu zachování veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě, neboť zákaz byl vztažen na místa, kde byl tento zájem ohrožován nebo porušován, když na provozovnu stěžovatele město zaznamenalo nejvíce opakujících se stížností a podnětů občanů týkajících se porušování veřejného pořádku. V replice se stěžovatel ohradil proti tomu, že by v jeho provozovně byl ohrožován či narušován veřejný pořádek. Namítl, že uvedené tvrzení je neprokázané. K replice stěžovatele město Rýmařov doplnilo, že předmětné území bylo vymezeno s ohledem na koncentraci škol a školských zařízení, což doložilo mapou vymezeného území se zakreslením umístění školských zařízení, parků a divadla. Uvedlo, že existence provozoven provozujících hazard v této lokalitě narušuje či ohrožuje zejména mravní výchovu dětí a mládeže a veřejný pořádek. Podle města tak bylo cílem regulace usměrnění hazardních her do úzkého a jednoduše kontrolovatelného místního rámce, v němž bude město schopno zabezpečit dodržování celospolečenských zájmů.

[16] Městský soud diskriminační charakter loterijní vyhlášky neshledal. Podle jeho názoru loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu. Zdůraznil, že účelem regulace byl zákaz hazardu v centru města, v němž je koncentrováno velké množství školských zařízení, a v němž se nachází i veřejně přístupná místa pro odpočinek obyvatel a jejich kulturní vyžití. Regulace tak vedla nejen k ochraně mravní výchovy mládeže a mladistvých, ale i ochraně veřejného pořádku v místech, kde dochází ke značnému pohybu osob.

[17] Nejvyšší správní soud se s posouzením městského soudu ztotožnil. Z doplněného vyjádření města Rýmařov plyne, že loterijní vyhláška nebyla toliko reakcí na konkrétní situaci existující v okamžiku jejího vydání (opakující se stížnosti na provozovnu stěžovatele, které nebyly nijak doloženy), ale je založena na objektivním kritériu, jímž je koncentrace školských zařízení a míst pro odpočinek a kulturní vyžití obyvatel v území dotčeném regulací - centru města. Snahu vytěsnit provozování hazardních her mimo takto definované území považuje Nejvyšší správní soud za zcela legitimní, především pak s přihlédnutím ke skutečnosti, že provozování hazardu s sebou obecně nese patologické vlivy a jevy, což je v současné době notorietou (srov. odst. 37 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo odst. 39 nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12). To, že se v území vymezeném loterijní vyhláškou koncentruje značné množství školských zařízení, bylo doloženo v řízení o žalobě. Současně z předložených materiálů či vyjádření nevyplývá, že by mimo vymezené území byla koncentrace školských zařízení srovnatelná. Za diskutabilní je možné v projednávaném případě označit cíl spočívající v lepších podmínkách pro kontrolu veřejného pořádku, neboť provozování hazardních her nebylo koncentrováno v určitém území, ale pouze vyloučeno z centra města. Jak již však vyplývá z výše uvedeného, cíl spočívající ve vytěsnění provozu hazardních her mimo území s vysokou koncentrací školských zařízení, kde se rovněž nachází místa určená k oddechu a kulturnímu vyžití obyvatel města, je sám o sobě dostatečně legitimním důvodem regulace.

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele, že deklarovaný účel loterijní vyhlášky nemůže být naplněn, neboť některá školská zařízení se nachází na okraji vymezeného území, respektive mimo ně. Jak již správně konstatoval městský soud, relevantním kritériem pro stanovení regulované lokality byla v projednávaném případě především vyšší koncentrace školských zařízení v daném území, nikoliv jejich samotná existence. Nutno dodat, že argumentace stěžovatele je čistě obecná a spekulativní, neopírá se nijak o konkrétní poměry v území. Dost dobře tedy nemůže relevantně zpochybnit výběr regulovaného území. Z vyjádření města Rýmařov nadto plyne, že umístění provozoven hazardních her do blízkosti zvolené hranice není reálné i s ohledem na charakter navazující lokality. Město Rýmařov tak předložilo racionální argumenty, kterými odůvodnilo, proč má mít právě vymezené území odlišný režim od zbytku obce. Zvolená regulace je přiměřeným a účinným prostředkem k dosažení výše popsaného cíle. Z ničeho neplyne, že by obec vymezením regulovaného území v textu vyhlášky jednala ve vztahu ke stěžovateli libovolně či diskriminačně.

[19] Na diskriminační charakter posuzované loterijní vyhlášky nelze usuzovat ani z toho, že zastupitelé města neměli před hlasováním příslušné mapové podklady. Nejvyšší správní soud považuje za zcela racionální zdůvodnění, že v případě města Rýmařov (asi 8 000 obyvatel, rozloha 61 km²) jsou všichni zastupitelé seznámeni s místními poměry natolik, aby věděli, kde se v regulovaném území nachází školská zařízení. Ani tato skutečnost tedy nesvědčí o tom, že by přijetí loterijní vyhlášky bylo motivováno snahou o nepřímou diskriminaci.

[20] V další kasační námitce stěžovatel upozorňuje, že loterijní vyhláška byla přijata na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb., tedy na základě právní úpravy, která nebyla přijata v souladu s přístupovými dohodami k Evropským společenstvím. Před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí 98/34/ES, a z tohoto důvodu je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná.

[21] Dle jednotné judikatury zdejšího soudu, na kterou správně odkázal městský soud v bodě 23 napadeného rozsudku, ob stojí obecně závazná vyhláška i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterijního zákona. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak dokonce ani vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně (viz rovněž rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, bod 23, či např. rozsudek ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45, body 16 a 17). Loterijní vyhláška navíc odkaz na § 10 písm. a) zákona o obcích přímo obsahovala.

[22] Proto v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. jakkoli významná (což již správně uvedl městský soud). Tedy i v hypotetickém případě, kdyby snad nebyl tento zákon vynutitelný, by dotčená obecně závazná vyhláška obstála na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Ostatně, jak již upozornil Ústavní soud v bodě 37 výše uvedeného 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 § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné.“ Ústavní soud dále porovnal § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 loterijního zákona a dospěl k závěru, že se obě ustanovení obsahově zcela překrývají. I tato námitka je tak nedůvodná.

[23] Dle stěžovatele se dále žalovaný dopustil procesního pochybení, když nepostupoval podle § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu a nepodal podnět Ministerstvu vnitra k zahájení postupu na zrušení loterijní vyhlášky Ústavním soudem, ačkoliv stěžovatel přednesl relevantní důvody o její nezákonnosti a neústavnosti. Žalovaný k námitce diskriminační povahy posuzované loterijní vyhlášky ve správních rozhodnutích uvedl, že je obecně závaznou vyhláškou obce vázán a je povinen v souladu s ní postupovat, proto mu nepřísluší přezkoumávat její zákonnost.

[24] Ustanovení § 123 zákona o obcích opravňuje Ministerstvo vnitra k doзору nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí. V rámci tohoto dozoru ministerstvo může vyzvat obec ke zjednání nápravy, rozhodnout o pozastavení účinnosti vyhlášky a poté případně podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Jedná se ovšem o dozorovou pravomoc ministerstva. Ani pokud je podán podnět k výkonu dozorové činnosti (a takový podnět může podat kdokoli včetně samotného stěžovatele, který netvrdí, že by mu v provedení tohoto úkonu něco bránilo), není takový podnět návrhem na zahájení řízení před příslušným správním orgánem, jak má na mysli § 57 správního řádu. Ministerstvo vnitra totiž nemá pravomoc posoudit otázku souladu loterijní (či jakékoliv jiné obecně závazné) vyhlášky se zákonem. Jeho pravomoc se omezuje na pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, příp. podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ústavnímu soudu. Samotné posouzení Ministerstva vnitra proto nemůže být v otázce souladu loterijní vyhlášky se zákonem rozhodnutím o předběžné otázce podle § 57 správního řádu. Nepodáním podnětu se tedy žalovaný žádného procesního pochybení nedopustil. Pro úplnost soud uvádí, že obecně závazná vyhláška je okolností právního rázu, z níž je správní orgán povinen vycházet (viz odst. 43 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a odst. 38 nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, a rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, body 26 až 30). Nadto stěžovatel ani nijak neozřejmil, jaký vliv by mohlo mít (ne)podání podnětu na zákonnost rozhodnutí žalovaného, resp. městského soudu.

[25] Jak ostatně uvedl stěžovatel, ani soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny zkoumat zákonnost použité obecně závazné vyhlášky komplexním způsobem. Úkolem správního soudu je posoudit všechny individuální okolnosti konkrétního řešeného případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti či ulice do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně, pokud takovou námitku účastník řízení vznese (srov. opakovaně uváděný nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2017, č. j. 5 As 253/2016 - 49). Nastíněný postup tak provozovatele loterií nezbavuje soudního přezkumu, pokud je

pokračování

dotčená vyhláška v konkrétní věci výrazem libovůle či diskriminačního přístupu obce. Správní soud má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat. Ostatně, v posuzované věci se městský soud a výše i kasační soud námitkou diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky zevrubně zabývali, přičemž tuto neshledali.

[26] Stěžovatel dále namítl, že v projednávaném případě dochází k potencionálnímu narušení primárního práva Evropské unie, a to s odkazy na čl. 34 a čl. 56 SFEU, a ve vztahu k rozsudku SDEU ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary*, C-98/14. Zdůraznil především, že Česká republika nestanovila jakékoli přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou regulací ze strany obcí. To představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU, a může docházet i k množstevnímu omezení dovozu ve smyslu čl. 34 SFEU.

[27] Městský soud uvedené námitky vypořádal především odkazem na rozsudky zdejšího soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32 a ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170. Na jejich základě dospěl k závěru, že nynější kauza představuje čistě vnitrostátní situaci, na niž se právo EU nevztahuje. V žalobních bodech, tak jak je stěžovatel v žalobě uplatnil, totiž žádný unijní prvek přítomen není.

[28] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s posouzením městského soudu, že stěžovatel v žalobě žádný skutečný konkrétní unijní prvek neidentifikoval. Jeho argumentace byla naprosto obecná. Ostatně ani v kasační stížnosti stěžovatel žádný konkrétní přeshraniční prvek neoznačil, ač tuto námitku oproti žalobě poněkud rozvedl. Stěžovatel považuje existenci unijního prvku za notorietu plynoucí z důvodu, že je Česká republika členem Evropské unie, v jejímž rámci je umožněn volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. Jak ovšem uvedl SDEU v bodech 24 a 25 rozsudku ze dne 3. 12. 2020 ve věci *BONVER WIN*, C-311/19, „*přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb*“, respektive, „*pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU.*“ Stěžovatelova argumentace zůstala tedy čistě hypotetická, proto nemůže vést v žádném případě k aplikaci práva EU (srov. naproti tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 2/2020 - 70, v němž byly předloženy konkrétní důkazy o zahraniční klientele, byť teprve v kasační stížnosti). Uvedená kasační námitka je tak rovněž nedůvodná.

[29] Položení předběžné otázky k SDEU by pak mělo smysl pouze tehdy, pokud by byl ve hře výklad unijního práva. Jak však bylo uvedeno shora, tak tomu v této věci není. Navíc pouze vnitrostátnímu soudu náleží, aby rozhodoval o nezbytnosti rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku. SDEU takové rozhodnutí vydá, ledaže by bylo zřejmé, že položená otázka nemá žádný vztah ke sporu v původním řízení (srov. rozsudek SDEU ze dne 31. 1. 2008, C-380/05, ve věci *Centro Europa*). K tomu v podrobnostech viz již uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 10 As 62/2015.

[30] V závěru kasační stížnosti stěžovatel toliko v obecné rovině namítl porušení základních lidských práv a svobod. Poukázal především na povinnost stanovit v případě

rušení povolení k podnikatelské činnosti dostatečně dlouhé přechodné období, které umožní, aby se podnikatelé přizpůsobili danému stavu, případně poskytnout adekvátní kompenzaci.

[31] Uvedenou námitku dostatečně podrobně vypořádal již městský soud. Proti jeho závěrům ostatně stěžovatel žádné konkrétní námitky nevznsl. Ani Nejvyšší správní soud nemá tomuto posouzení co vytknout a v podrobnostech na ně odkazuje. Jak již uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, „[a]ni nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počin zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních 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 videoloterních 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. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N13/7SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], 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 videoloterních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“ Na tento nálezy Nejvyšší správní soud navázal v již zmiňovaném rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32, v němž konstatoval, že „[a]rgument, že ani očekávání založené zákonem nemusí být za určitých okolností legitimní, zní vskutku neuvěřitelně, v daném případě však nutno vnímat kontext, který byl dán sérií předcházejících nálezů Ústavního soudu, jež silou čl. 89 odst. 2 Ústavy opakovaně uznávaly a potvrzovaly ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území.“ Městský soud proto v souladu s uvedenou judikaturou správně uzavřel, že stěžovateli nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že povolení provozování loterií a jiných her zůstanou v platnosti po celou dobu; stěžovatel přitom opět nepředkládá žádné argumenty, které by závěry judikatury vyvracely. Nemohlo-li stěžovateli vzniknout legitimní očekávání, je lichý rovněž jeho požadavek, aby mu bylo poskytnuto přechodné období po zrušení povolení či peněžitá náhrada, který nadto nemá oporu v právní úpravě ani judikatuře, a judikatura Evropského soudu pro lidská práva, na níž odkazuje, je tak nepřiléhavá. Ani tuto námitku proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[32] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud posoudil projednávanou věc správně. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto

pokračování

nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 4 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. března 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu