



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyně Mgr. Věry Jachurové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **AUTO GAMES, a.s.**, IČO: 255 44 608
se sídlem Za Olšávkou 365, Sady, Uherské Hradiště
zastoupeného advokátem Mgr. Michalem Varmužou
se sídlem Kozinova 21/2, Šumperk

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
se sídlem Letenská 525/15, Praha 1

za účasti této osoby zúčastněné na řízení:

město Bor
se sídlem náměstí Republiky 1, Bor
zastoupené advokátem JUDr. Rostislavem Netrvalem, Ph.D.
se sídlem Zlatnická 195, Klatovy

o žalobách proti rozhodnutím ministra financí ze dne 21. 4. 2016, č. j. MF-241/2016/34-11
a ze dne 21. 4. 2016, č. j. MF-363/2016/34-10

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 21. 4. 2016, č. j. MF-241/2016/34-11, jímž ministr financí (dále též jen „ministr“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále též jen „ministerstvo“ nebo též „žalovaný“) ze dne 24.2.2016 č.j. MF-241/2016/34-8. Žalobce se zároveň domáhal i zrušení prvostupňového rozhodnutí, kterým byla podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) zrušena čtyři ve výrokové části specifikovaná rozhodnutí ministerstva v části týkající se žalobci dříve vydaných povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry na adrese náměstí Republiky 96, Bor z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Bor č. 1/2015 o zákazu provozování výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů a jiných podobných her na celém území města Bor. Řízení o této žalobě bylo u Městského soudu v Praze vedeno pod sp. zn. 10 Af 50/2016.
2. Další žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 21. 4. 2016, č. j. MF-363/2016/34-10, jímž ministr financí zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 25.2.2016 č.j. MF-363/2016/34-7. Žalobce se zároveň domáhal i zrušení prvostupňového rozhodnutí, kterým bylo podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušeno rozhodnutí ministerstva č.j. 34/108370/2011 ze dne 28.2.2012 v části týkající se žalobci dříve vydaného povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry na adrese Stodolní 446, Počátky z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Počátky č. 3/2015, jíž se zakazuje provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her. Řízení o této žalobě bylo u Městského soudu v Praze vedeno pod sp. zn. 10 Af 51/2016.
3. Při ústním jednání konaném dne 10.6.2021 soud spojil obě výše uvedené věci ke společnému projednání s tím, že společné řízení o těchto žalobách bude nadále vedeno pod sp. zn. 10 Af 50/2016. Rozhodnutí, proti nimž žaloby směřují, jsou v dalším textu označovány jako „napadená rozhodnutí“, obecně závazná vyhláška města Bor č. 1/2015 a obecně závazná vyhláška města Počátky č. 3/2015 jako „OZV“.
4. V žalobách, které jsou obsahově téměř totožné, žalobce v prvním žalobním bodu namítl, že napadená rozhodnutí představují pravou retroaktivitu § 43 a § 50 zákona o loteriích, která je nepřipustná, jelikož je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Dle názoru žalobce se okolností podle § 43 zákona o loteriích rozumí skutečnost, která byla v době správního řízení o žádosti o loterijní povolení objektivně známa a současně byla v tomto řízení opomenuta. Za takovou skutečnost nelze považovat přijetí OZV, které byly vydány až poté, co loterijní povolení nabyla právní moci. Dodal, že nebyla splněna ani podmínka obsažená v závěru § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jelikož údaje, které sloužily správnímu orgánu jako podklad pro vydání loterijních povolení, nebyly klamné.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

5. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítl, že OZV byly přijaty na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb., přičemž při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Žalobce považuje zákon č. 300/2011 Sb., za normu technického charakteru. Tento předpis byl notifikován dne 14. 7. 2011, období pozastavení prací bylo následně prodlouženo až do dne 14. 11. 2011. V průběhu tohoto období však byl předpis schválen Poslaneckou sněmovnou a vyhlášen ve Sbírce zákonů, čímž došlo k porušení § 2 odst. 1 písm. a) a c), § 3, § 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice č. 98/34/ES, jelikož nové změny nebyly znovu předloženy Evropské komisi k vyjádření. Žalobce je toho názoru, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb., způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto předpisu vůči jeho adresátům.
6. Ve třetím žalobním bodu žalobce namítl, že OZV jsou v rozporu s právním řádem České republiky, jelikož mimo loterie uvedené pod § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) zákona o loteriích zakazují i loterie podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. OZV tak nejsou vymahatelné vůči všem, a jsou proto diskriminační, neboť na území města Bor a města Počátky jsou legálně provozovány loterie a jiné podobné hry prostřednictvím sítě internet, na které OZV nedopadají.
7. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve věci C-98/14 Berlington Hungary, podle kterého rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoliv přechodného období nebo náhrady provozovatelů je v rozporu s obecnými zásadami unijního práva vymezenými judikaturou SDEU a rovněž základními právy zaručenými Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), zejména se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání a právem na vlastnictví dle čl. 17 Listiny EU. Jestliže stát ruší loterijní povolení, měl by ve prospěch provozovatelů hazardních her stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, aby měli dostatek času k přizpůsobení se nové regulaci, nebo by stát měl stanovit systém přiměřené náhrady. Takto však nebylo v daném případě postupováno, jelikož ministerstvo se ve svých rozhodnutích opírá o zcela nepředvídatelnou normotvorbu obcí. Žalobce se jako provozovatel hazardních her dovolával svého legitimního očekávání, které mu vzniklo v důsledku vydání povolení k provozování technických herních zařízení, přičemž do vývoje těchto zařízení investoval stovky milionů korun. Právní úpravu loterií a jiných podobných her považuje žalobce za nekoherentní a nesystematickou, jelikož obce postupují netransparentně, nesystematicky a neopírají se o jakákoli předvídatelná kritéria. Taková právní úprava nesplňuje požadavky vyjádřené v judikatuře SDEU a představuje nejen omezení volného pohybu služeb dle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), ale také zásah do výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 17 Listiny EU. Absence jakýchkoli přechodných ustanovení dle žalobce narušuje ochranu jeho legitimního očekávání, jelikož přijetí OZV má za následek prakticky okamžité zrušení dříve vydaných loterijních povolení. V této souvislosti žalobce konstatoval, že regulace hazardních her v tuzemsku je též v rozporu se závěry vyjádřenými v rozsudku SDEU ve věci C-470/11 SIA Garkalns.
8. Žalobce poukázal na to, že vnitrostátní soudy jsou povinny posoudit soulad stávající právní úpravy s prameny unijního práva, zejména s čl. 56 SFEU a čl. 17 Listiny EU, stejně tak

jako její soulad s kritérii vymezenými v rozsudku SDEU ve věci C-98/14. Soud by tak měl ve smyslu výše zmíněného rozsudku SDEU posoudit, zda § 43 odst. 1 zákona o loteriích a OZV sledují skutečné cíle spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí koherentním a soudržným způsobem a zda nejsou v rozporu se zásadami právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a vlastnickým právem. Jestliže soud dojde k závěru, že tato kritéria nesplňují, neměl by je pro rozpor s právem Evropské unie aplikovat. V této souvislosti žalobce poznamenal, že v průběhu správních řízení nedochází k jakémukoliv posuzování obecně závazných vyhlášek upravujících provozování hazardních her z hlediska jejich přiměřenosti ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu, resp. z pohledu dalších kritérií vymezených judikaturou SDEU.

9. Žalovaný navrhl, aby soud žaloby jako nedůvodné zamítl. Ve vyjádřeních k žalobám popřel opodstatněnost jednotlivých žalobních námitek. K prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že ke zrušení žalobci udělených loterijních povolení ministerstvo přistoupilo z toho důvodu, že předmětná povolení byla v rozporu s OZV, tedy dodatečně vyšla najevo okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Aplikace OZV na dříve vydaná povolení je postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích a rovněž i ústavním principům. V této souvislosti žalovaný poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, dle kterého ke zrušení povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích může dojít nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které nebylo možné povolení vydat, nýbrž i v případě, kdy tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení.
10. Ke druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb., byl podroben notifikačnímu procesu dle směrnice č. 98/34/ES. V rámci pozměňovacích návrhů poté došlo k jeho rozšíření, avšak bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci nedošlo k uplatnění připomínek k § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci, ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Podle rozhodnutí SDEU C-443/98 ve věci Unilever notifikační proceduře podléhá pouze ustanovení čistě technické povahy. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích tuto povahu nemá. Vzhledem k tomu, že obce měly pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., považuje žalovaný námitky žalobce za nedůvodné. K tomu poukázal na rozsudek ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, v němž Nejvyšší správní soud k obdobné námitce nedodržení notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb., konstatoval, že obecně závazná vyhláška ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterijního zákona.
11. Ve vztahu k námitce diskriminační povahy OZV obsažené ve třetím žalobním bodu žalovaný poznamenal, že je to ministerstvo vnitra, které provádí centralizovaný dozor nad obecně závaznými vyhláškami a které může podat návrh na jejich zrušení k Ústavnímu soudu. Poukázal přitom na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) a ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), dle nichž by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva na samosprávu, jestliže by nerušilo povolení dle zákona o loteriích, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obcí. Podle žalovaného si provozovatelé musí být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, jak již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).

12. Žalovaný konstatoval, že mu nepřísluší přezkoumávat zákonnost OZV. Takovou pravomoc má výlučně ministerstvo vnitra. Žalovanému není známo, že by OZV byla shledána ministerstvem vnitra nezákonnou. Města Bor a Počátky vyjádřily prostřednictvím OZV jednoznačně svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. K takovému postupu měla tato města pravomoc, kterou aproboval Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).
13. Co se týče čtvrtého žalobního bodu, žalovaný předně poukázal na rozdílnost české úpravy a úpravy maďarské, která byla předmětem řízení před SDEU ve věci C-98/14. Rozhodnutí SDEU vydané v této věci proto nelze mechanicky aplikovat na nyní projednávanou věc. Ministerstvo přistupuje ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her na základě obecně závazných vyhlášek po vyhodnocení jejich obsahu a účelu, nikoli okamžitě. S odkazem na judikaturu SDEU žalovaný uvedl, že provozovatelé hazardních her nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardních her známá a předvídatelná, a to včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loterijní povolení zrušena. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 pak žalovaný zdůraznil, že u provozovatelů videoloterních terminálů nelze hovořit o legitimním očekávání. Poukázal také na možnost omezení volného pohybu služeb dle čl. 51 a 52 SFEU.
14. V replikách k vyjádřením žalovaného žalobce zdůraznil, že loterie na území obou obcí provozoval na základě platných rozhodnutí ministerstva, která povolovala provozování loterií na předem určenou dobu. Vydaná povolení byla zrušena před uplynutím stanovené doby. Takový postup žalovaného je dle žalobce v rozporu se zásadou právní jistoty a legitimního očekávání a též v rozporu s judikaturou SDEU a ESLP. V důsledku předčasného zrušení povolení žalobce prakticky ze dne na den ztratil možnost vykonávat svou podnikatelskou činnost a využívat technologie a technická herní zařízení, do nichž v průběhu let investoval nejméně 199.609.664 Kč. Státem přitom nebylo stanoveno žádné přechodné období ani finanční náhrada.
15. V podáních ze dne 18.3.2021 žalovaný reagoval na judikatorní vývoj v oblasti loterií. Konstatoval, že jeho dřívější stanovisko ohledně nemožnosti aplikovat na oblast hazardu unijní právo je třeba ve světle rozsudku Bonver Win přehodnotit, tato skutečnost nicméně nemá vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Aplikace unijního práva totiž nemůže být automatická pouze z důvodu potenciálního využívání služeb zahraničními klienty. Tato skutečnost musí být v řízení prokázána, což žalobce neučinil. Ani v opačném případě by však unijní prvek nepředstavoval důvod odchýlit se od stávající praxe. Při aplikaci čl. 56 a násl. SFEU je nutno brát v potaz i další ustanovení a skutečnosti, které omezení volného pohybu služeb umožňují. V dané věci je zákazem provozování hazardních her sledována ochrana veřejného pořádku a zdraví obyvatel, a to zejména proti hráčské závislosti. Již těmito okolnostmi jsou splněny podmínky pro zákonné omezení pohybu služeb uvnitř Unie stanovené v čl. 52 v návaznosti na čl. 62 SFEU. SDEU v rozsudku Berlington Hungary dovodil, že při posuzování zákonnosti omezení volného pohybu služeb je nutno zkoumat především cíle, systematickosti, přiměřenosti a nediskriminační povahu právní

úpravy, ochranu legitimního očekávání, ochranu soutěžního práva. Tyto podmínky jsou přitom již tradičně ověřovány v soudních řízeních při přezkumu zákonnosti obecně závazných vyhlášek. Zjednodušeně lze říci, že pokud soud dospěje k závěru o zákonnosti obecně závazné vyhlášky, jejímž posouzením se zabývá při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení pro rozpor s takovou vyhláškou, zároveň tím nutně ověří i zákonnost omezení volného pohybu služeb. Možnost zákonného omezení volného pohybu služeb po ověření slučitelnosti vnitrostátních předpisů s příslušnými ustanoveními unijního práva SDEU přímo připustil v bodě 34 rozsudku Bonver Win.

16. Práva osoby zúčastněné na řízení uplatnilo toliko město Bor; písemné vyjádření k věci samé však nepodalo.

17. K ústnímu jednání před soudem, které se konalo dne 10.6.2021, se dostavil pouze žalovaný, a soud proto jednal v nepřítomnosti žalobce a osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný při jednání odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí a na písemná vyjádření k žalobám a setrval na svém procesním návrhu na zamítnutí žalob, které označil za nedůvodné. Soud při jednání provedl důkaz obecně závaznou vyhláškou města Bor č. 1/2015 o zákazu provozování výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů a jiných podobných her na celém území města Bor a obecně závaznou vyhláškou města Počátky č. 3/2015, již se zakazuje provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her. Další důkazní návrhy žalobce soud pro nadbytečnost zamítl a jiné dokazování neprováděl, neboť dospěl k závěru, že pro posouzení důvodnosti žalobních námitek není dalších důkazů zapotřebí.

18. Soud při rozhodování v této věci vyšel z následující právní úpravy:

19. 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.

20. Podle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou 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.

21. Podle článku 1 obecně závazné vyhlášky města Bor č. 1/2015 o zákazu provozování výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů a jiných podobných her na celém území města Bor je účelem vyhlášky 1. zajištění ochrany veřejného pořádku na území města Bor; 2. omezení sociopatologických dopadů hazardních her na obyvatele a návštěvníky města Boru.

22. Podle článku 2 téže obecně závazné vyhlášky na celém území města Bor se zakazuje provozování:

a) sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích;

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

b) loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

23. Podle článku 1 obecně závazné vyhlášky města Počátky č. 3/2015, již se zakazuje provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, tato vyhláška se vydává za účelem zajištění veřejného pořádku na území města Počátky.
24. Podle článku 2 téže obecně závazné vyhlášky provozování loterijní činnosti, již se rozumí provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, se na území města zakazuje.
25. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloby nejsou důvodné.
26. Předmětem sporu je posouzení otázky, zda žalovaný zrušil žalobci dříve vydaná loterijní povolení v souladu s ustanovením § 43 odst. 1 loterijního zákona a v souladu s OZV, které jsou obecně závaznými vyhláškami obcí (měst Bor a Počátky) vydanými za účelem regulace provozování loterií a jiných podobných her.
27. Soud úvodem konstatuje, že posuzované věci jsou jedním z mnoha dalších typových případů, kdy žalovaný na základě existence obecně závazné vyhlášky, kterou obec reguluje provoz loterií a jiných her na svém území, zruší provozovateli dříve vydané povolení k provozování loterií či jiných podobných her. S ohledem na četnost těchto případů byly prakticky veškeré žalobní námitky již v minulosti vypořádány judikaturou správních soudů, a to dokonce v řízeních týkajících se téhož žalobce (viz například rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 11.6.2020 č.j. 11 Af 52/2016 – 82, ze dne 30.11.2020 č.j. 3 Af 11/2016 – 124, ze dne 29.5.2020 č.j. 9 Af 73/2016 – 60 a další). Na závěrech, které ve zmíněných rozsudcích při vypořádání obsahově totožných žalobních námitek zaujal a které jsou plně aplikovatelné i na nyní projednávané věci, soud i nadále trvá.
28. K námitkám uvedeným v prvním žalobním bodu soud nejprve odkazuje na právní větu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32: *„Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“*
29. Z uvedeného je zřejmé, že důvodem pro postup dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být i následné vydání obecně závazné vyhlášky, která omezuje či zakazuje provoz loterií a jiných podobných her. Řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením sui generis, které je zahájeno vždy, pokud *„nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit“*. Vydání obecně závazné vyhlášky omezující nebo zakazující provozování hazardních her na území obce je právě takovou

dodatečně nastalou okolností, pro kterou je na místě původně vydané povolení zrušit. Soud tedy nesdílí přesvědčení žalobce, že vydání OZV není okolností, pro kterou by bylo postupem podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích možné zrušit dříve vydaná loterijního povolení.

30. Soud nesouhlasí ani s námitkou, že aplikací OZV v dané věci byl porušen zákaz nepřipustné retroaktivity, a tím i princip právní jistoty a legitimního očekávání žalobce. Soud pro stručnost opětovně odkazuje na rozsudek ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, ve kterém se Nejvyšší správní soud v bodech [36] a [37] velice podrobně zabýval případnou retroaktivitou obecně závazných vyhlášek ve vztahu k povolením vydaným dle zákona o loteriích. Městský soud v Praze ve shodě se závěry vyslovenými ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu shrnuje, že OZV nemají účinky pravé retroaktivity, jelikož nikterak neovlivňují vydaná loterijní povolení do minulosti, tj. do doby předcházející nabytí účinnosti OZV, přičemž nepravá retroaktivita, tj. ovlivnění dříve vydaných loterijních povolení do budoucna (tj. po nabytí účinnosti OZV), je v právu obecně přípustná.
31. K obecné námitce žalobce ohledně nerespektování jeho legitimního očekávání a právní jistoty soud na tomto místě odkazuje na zcela jednoznačný závěr Ústavního soudu vyjádřený v bodě 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, dle kterého „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.“
32. V rozsudku ze dne 26. 1. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „stěžovatelka si musela být vědoma existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbavena. Nemohlo jí tedy vzniknout legitimní očekávání, že její podnikání v daném velmi specifickém oboru, jenž je tradičně předmětem častých politických zásahů místních i celostátních, bude „nerušeně“ pokračovat. Nad stěžovatelčím právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě v rovině unitrostátního práva převažuje právo obcí na samosprávu (otázka dopadu práva EU nemohla být, jak výše vyloženo, v tomto kasačním řízení řešena). Postup žalovaného, jenž po přijetí obecně závazné vyhlášky příslušné obce zruší vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Obecně vzato proto nejde o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatelky (srov. nález sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).“
33. Právě citovaná judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu se tedy shoduje v závěru, že provozovatelům loterijních her nemohlo vzniknout žádné legitimní

očekávání, že povolení nebudou po dobu jejich platnosti nijak dotčena. Žalovaný tedy postupoval v souladu s § 43 zákona o loteriích, jestliže žalobci dříve vydaná povolení zrušil pro jejich rozpor s OZV.

34. Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude v budoucnu (po vydání předmětných loterijních povolení) ze strany obcí regulováno, a nemohla tak být narušena ani jeho právní jistota. Nemohlo-li žalobci vzniknout legitimní očekávání, je obecně lichý rovněž jeho požadavek, aby mu bylo poskytnuto přechodné období po zrušení povolení či peněžitá náhrada, který nadto nemá oporu v právní úpravě. Otázka nákladů, které žalobce na pořízení a vývoj herních zařízení vynaložil, nemá vzhledem k uvedenému na posouzení věci vliv.
35. Důvodem pro zrušení povolení žalobce nebyla skutečnost uvedená toliko alternativně v § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy to, že by se dodatečně ukázalo, že údaje, na jejichž podkladě byla tato povolení vydána, jsou klamné. Poukaz žalobce na nesplnění této „podmínky“ není způsobilý prokázat nezákonnost napadených rozhodnutí, jež byla zbudována na zcela jiném důvodu.
36. Soud nepovažuje za důvodnou ani námitku obsaženou ve druhém žalobním bodu, v níž žalobce poukazuje na nedodržení notificačního procesu u zákona č. 300/2011 Sb. Otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 22.7.2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170 a navazující judikatuře. Ve zmíněném rozhodnutí uvedl, že *„[...] obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)].“* Obdobně i v nyní posuzovaných věcech není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb., relevantní, tedy i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by OZV vydané městy Bor a Počátky obstály na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady superfluum non nocet (nadbytečné neškodí) hlubší význam.
37. Z uvedeného tedy vyplývá, že otázka, zda byla dodržena notificační procedura při přijímání novelizačního zákona č. 300/2011 Sb., nemá pro právní základ, z něhož OZV vychází, žádný význam. Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 zákona o loteriích z důvodu nedodržení notificačního procesu jsou proto nadbytečné a toliko akademické (obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, nebo ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77).
38. Samotné OZV pak definici technického předpisu taktéž nenaplnují. Nejvyšší správní soud k tomu již vyložil, že *„jejich působnost je i při zohlednění jejich kumulativního vlivu natolik omezená, že se nijak nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice působí. Z toho důvodu o jejich existenci nebylo třeba Evropskou komisi informovat“* (v podrobnostech k tomu srov.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 2 As 190/2019 – 32 a obdobně ze dne 4. 5. 2021, č. j. 5 As 117/2018 – 67, ze dne 30. 3. 2021, č. j. 4 As 151/2020 – 39).

39. Ve třetím žalobním bodě žalobce poukazoval na diskriminační charakter OZV a požadoval jejich přezkoumání soudem. Soud k tomu uvádí, že právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Města Bor a Počátky byla ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) zmocněna k vydání OZV již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení; ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Zmíněná ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k širokému rozsahu této zákonem vymezené pravomoci soud neshledal, že by jmenovaná města přijetím OZV jakkoliv překročila své pravomoci, tedy že by jednala *ultra vires*, jestliže zakázala provoz vybraných hazardních her na celém území města. Obsah OZV spadá pod § 10 písm. a) zákona o obcích a neobsahuje nic, co by se vymylo pravomoci obcí. Účelem OZV, jenž je výslovně vyjádřen v jejích článku 1, je zajištění veřejného pořádku na území města. To, že s provozováním hazardních her jsou spojeny určité sociopatologické jevy, považuje soud za skutečnost všeobecně známou. Soud vzal rovněž v potaz skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát výslovně aprobována Ústavním soudem. Ze všech těchto důvodů nemohou argumenty, které žalobce proti OZV vznesl, obstát.
40. Soud se zabýval též namítanou diskriminační povahou OZV. 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). Soud neshledal, že by úprava v jím posuzovaných OZV zakládala jakoukoli diskriminaci. OZV dopadají na celé území toho kterého města, a podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou tak na daném území ve vztahu ke všem subjektům stanoveny stejně.
41. Žalobce spatřoval diskriminační povahu loterijní vyhlášky v tom, že na území města je komukoli umožněno hrát hazardní hry prostřednictvím internetu. Ani tuto námitku soud nepovažuje za opodstatněnou. Je obecně známou skutečností, že problémy v oblasti hazardních her činí především hra na k tomu určených přístrojích, které se zpravidla nacházejí ve volně veřejně přístupných prostorech (restaurace, bary apod.), nikoli hra po internetu. Ačkoli patologickou závislost mohou vytvářet obě formy hraní, hraní hazardní hry po internetu je organizačně náročnější než hra na zařízení v herně, protože je nutné mít příslušnou techniku (zpravidla osobní počítač nebo jiné obdobné zařízení), zajištěný přístup k internetu, bankovní účet pro pokrývání jednotlivých transakcí a být registrovaným uživatelem příslušného portálu, který hraní hazardní hry nabízí. Hraní hazardních her po internetu je tak hůře dosažitelné, jeho zpřístupnění vyžaduje vyšší míru sofistikovanosti a obvykle k němu nedochází ve veřejně přístupných prostorech. Všechny tyto faktory nevyhnutelně vedou k závěru, že bezprostřední ohrožení veřejného pořádku související s internetovým hazardem je značně nižší. Zároveň nelze pominout skutečnost, že účelem práva je regulovat regulovatelné. Přístup k internetu, respektive k určitému

obsahu umístěnému na síti tak říkajíc „z domova“ by žádná obec nebyla schopna reálně regulovat a nebyla by s to prosadit zákaz hraní hazardních her prostřednictvím internetu na svém území. Soud poukazuje na rozsudek ze dne 14.12.2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45, ve kterém Nejvyšší správní soud v bodech [26], [27] a [28] odmítl spojitost diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014 se skutečností, že vyhláška nereguluje sázkové hry, jichž se lze účastnit prostřednictvím internetu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatoval, že provozování dotčených her prostřednictvím internetu vykazuje zásadní množství specifík, jimiž se odlišuje od her upravených loterijním zákonem, a proto musí být regulováno toliko na úrovni celostátní, tj. zákonem a nikoli vyhláškou. Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu lze plně vztáhnout i na nyní posuzované věci. Soud tedy v případě OZV neshledal jejich diskriminační charakter z důvodu absence regulace sázkových her, jichž se lze účastnit prostřednictvím internetu.

42. Soud neshledal důvodnou ani námitku obsaženou ve čtvrtém žalobním bodu, ve kterém žalobce poukazoval na rozpor tuzemské právní úpravy hazardních her se závěry SDEU vyslovenými v rozhodnutí ve věci C-98/14 *Berlington Hungary* a s čl. 17 Listiny EU a čl. 56 SFEU. Soud v obecné rovině souhlasí 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 unijnímu. Avšak tato povinnost nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Nyní projednávané věci do tohoto rámce nespádají.
43. V aplikačním rámci unijního práva se věc nachází v situaci, ve které je doložen unijní prvek, a to především v případech, kdy dochází k vnitrostátní aplikaci unijního předpisu, kdy vnitrostátní orgán provádí unijní závazek anebo kdy se vnitrostátní orgán dostane do konfliktu s unijním závazkem (k tomu viz stanovisko generálního advokáta ze dne 12. 6. 2012 ve věci *Fransson*, C-617/10, body 25-39). Jelikož regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise, nemohou posuzované věci spadat pod prvně uvedenou situaci. V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku ani žádný jiný unijní závazek, který by musela provádět. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl unijní právo.
44. Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v projednávané věci nenastala. Soud v obecné rovině připouští, že základní zásady práva Evropské unie jsou použitelné i na oblasti, které právo Evropské unie neupravuje, a to především v případě volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Dané ustanovení však může být aktivováno pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje a v řízení to relevantními důkazy prokáže, což není případ žalobce. Žalovaný v této souvislosti přílehlavě poukázal na rozsudek SDEU ve věci C-311/19 *BONVER WIN*, podle kterého 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. Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře tyto závěry přejal a zdůraznil, že žalobce musí v řízení před soudem tvrdit a prokázat skutkový základ unijního prvku, tedy že služby spočívající v provozování loterií a hazardních her skutečně poskytovala také zahraniční klientele (srov. rozsudky ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 18, 20 a 21, ze dne 26. 4.

2021, č. j. 5 As 186/2017-64, bod 34, ze dne 7. 4. 2021, č. j. 9 As 236/2017-68, bod 44). Žalobce nicméně v průběhu správního řízení a ani v žalobách proti napadeným rozhodnutím existenci jakéhokoli přeshraničního prvku netvrdil (a též ničím neprokazoval). Jeho argumentace ve prospěch aplikace čl. 56 SFEU tedy zůstala čistě hypotetická, a proto v žádném případě nemůže vést k aplikaci práva EU (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2021 č.j. 10 As 46/2020 - 48). Námitky obsažené ve čtvrtém žalobním bodu, jejichž podstatou je tvrzení žalobce o nesouladu zákona o loteriích a OZV s právem Evropské unie, tedy soud považuje za neopodstatněné, jelikož se posuzované věci nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie.

45. K neexistenci legitimního očekávání žalobce, že jemu vydaná povolení nebudou v době jejich platnosti zrušena, se soud již vyjádřil shora.
46. Protože soud neshledal, že by napadená rozhodnutí byla vydána v rozporu se zákonem, žaloby podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodné zamítl.
47. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly. Soud proto ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
48. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto ve třetím výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 5 s.ř.s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 10. června 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu