



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **Paradise Casino Admiral,a.s.**
sídlem Komořany 146, Komořany

proti

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

za účasti: **Statutární město Brno**
sídlem Malinovského náměstí 3, Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 12. 2015,
č. j. MF-76179/2014/3401-13/2901-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra financí, jímž byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2015, č. j. MF-76179/2014/3401-9 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 17. 9. 2012, č. j. MF-60634/2012 /34 ve znění pozdějších rozhodnutí týkající se povolení k provozování sázkových her dle § 2 písm. i) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) v objektu kasina na adrese Křenová 52/1, 602 00 Brno-střed.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministr financí v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval průběh správního řízení a obsah prvostupňového rozhodnutí. Následně ministr financí shrnul argumenty (námítky) žalobkyně uplatněné v rozkladu a dále se zabýval jejich vypořádáním.
4. Uvedl, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 vyplývá, že v případech, kdy žalovaný využije § 43 zákona o loteriích, nejedná se o protiústavní postup a porušení tohoto zákona, a to především s ohledem na skutečnost, že si provozovatelé loterií a jiných podobných her museli být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Stejně platí pro aplikaci současně platné a účinné obecně závazné vyhlášky. Dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích totiž platí, 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. Podle ministra financí proto aplikace obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 1/2014“), ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014, kterou se mění obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 9/2014“) a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 15/2014, kterou se mění obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2014 (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 15/2014“) je nejen postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích, ale také postupem, který je plně v souladu s ústavním pořádkem. Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 vyložil, že na základě ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích se předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterijní či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení.
5. Ministr financí se v napadeném rozhodnutí neztotožnil s žalobkyniným výkladem § 43 odst. 1 zákona o loteriích, že nastanou okolností podle tohoto ustanovení je pouze taková okolnost, která již byla v době vedení správního řízení o vydání povolení k provozování sázkových her objektivně známa, ale byla v tomto řízení opomenuta. Tento výklad

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

žalobkyně je výkladem pouze části § 43 odst. 1 zákona o loteriích a vztahuje se pouze k dodatečně najevo vyšlé okolnosti, pro kterou by nebylo možno loterii a jinou podobnou hru povolit, nikoliv k nastalé okolnosti. Z jazykového a logického výkladu pojmu nastalá okolnost totiž zcela jednoznačně vyplývá, že se jedná o okolnost, která nově nastala v době, kdy je tato okolnost posuzována jako důvod pro postup dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, nikoliv o okolnost, která byla známa dříve. Nastalou okolností, pro kterou by nebylo možno loterii a jinou podobnou hru povolit, je právě například vydání (nabytí účinnosti) obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 15/2014 (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek“), která byla vydána až po vydání povolení k provozování sázkových her. Ministr financí se rovněž neztotožnil s výkladem žalobkyně, že v § 43 odst. 1 zákona o loteriích je užito množného čísla, a proto jeho aplikace je možná jen v případě, že nastanou dvě a více takových okolností. I kdyby však tento výklad akceptoval, nebránilo by to žalovanému, aby podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích postupoval, neboť nastalé okolnosti jsou v daném případě dvě. Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, který zrušil bod 4 čl. II zákona č. 300/2011 Sb., kterým se měnil zákon o loteriích, na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ve znění účinném před 1. 1. 2012, a to do 31. 12. 2014 a obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek. Ministr financí proto neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že přijetí obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek nemohlo být důvodem pro zahájení řízení o zrušení uděleného povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

6. Dále ministr financí uvedl, že jestliže žalobkyně tvrdí, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích působí retroaktivně, a je tudíž z tohoto důvodu v rozporu s ústavním pořádkem, nepřísluší žalovanému tuto otázku posuzovat, neboť se jedná o právní předpis platný a účinný a otázku jeho ústavnosti může posuzovat pouze Ústavní soud.
7. K námitce žalobkyně týkající se nedodržení notifikačního procesu ministr financí shodně se žalovaným konstatoval, že zákon č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon o loteriích, byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. 6. 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (dále jen „směrnice 98/34/ES“). Žalovaný se v rámci správního řízení řídil platnými a účinnými právními předpisy a základními zásadami činnosti správních orgánů a nepříslušelo mu rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170 navíc vyplývá, že obecně závazná vyhláška obstojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
8. K námitce žalobkyně, že obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek není v souladu s právním pořádkem a je diskriminační ministr financí uvedl, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami nespadá do působnosti žalovaného. Tento dozor, jehož součástí je i posuzování souladu obecně závazných vyhlášek s jinými právními předpisy, vykonává Ministerstvo vnitra, jež je oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Tato námitka žalobkyně proto podle ministra financí nemá souvislost s předmětem řízení vedeného žalovaným.
9. Dále ministr financí uvedl, že žalovaný přistoupil ke zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry z důvodu jejího rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek. Zrušením povolení dochází k uplatnění práva obcí na

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

samosprávu, které ho vykonávají prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her. Dokud je obecně závazná vyhláška platným a účinným právním předpisem, je žalovaný povinen ji aplikovat, jinak by se dopouštěl nepřipustné libovůle a zásahu do ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu.

10. Ministr financí dále konstatoval, že argumentuje-li žalobkyně závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 11. 6. 2016, ve věci C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgálató kft a další proti Magyar Állam*, jedná se o dvě rozdílné věci. Na rozdíl od právní úpravy přijaté v Maďarsku, jež byla předmětem přezkumu Soudního dvora, nedochází v České republice k rušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her okamžitě ze zákona, ale až v případě, že dojde k přijetí příslušné obecně závazné vyhlášky. Ke zrušení povolení navíc dochází až na základě rozhodnutí vydaného ve správním řízení, v němž má příslušný provozovatel možnost uplatnit veškerá svá práva a svoji činnost může vykonávat až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení povolení nabyde právní moci. Domnívá-li se přesto žalobkyně, že zrušením povolení byla porušena zásada právní jistoty a legitimního očekávání, není tuto otázku oprávněn posuzovat, jak vyplývá z bodu 80 rozsudku *Berlington Hungary*, C-98/14, ani Soudní dvůr ani žalovaný, ale pouze národní soud. Dále v této souvislosti ministr financí s odkazem na judikaturu Soudního dvora uvedl, že hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Česká právní úprava představovaná zákonem o loteriích byla přitom pro hospodářské subjekty předem známá a předvídatelná, a to mimo jiné i z důvodu existence ustanovení § 43 zákona o loteriích, což ostatně konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.
11. Ministr financí se rovněž neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že právní úprava loterií a jiných podobných her aplikovaná žalovaným nepřiměřeně omezuje provozování loterií a představuje omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Volný pohyb služeb v rámci vnitřního trhu je možné omezit z důvodů vymezených článkem 36 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), mezi které patří například veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, veřejná mravnost či ochrana zdraví a života lidí.
12. Ministr financí také nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že žalovaný je povinen neaplikovat národní právní úpravu, pokud je v rozporu s právem Evropské unie. Takový postup by přicházel v úvahu jen v případě, že by byl shledán nesoulad národního práva s konkrétním ustanovením právního předpisu Evropské unie, což v tomto řízení nenastalo. O takovém rozporu navíc podle názoru ministra financí nerozhoduje žalovaný, ale soud. Žalovanému tedy ani nepřísluší posuzovat případný rozpor zákona o loteriích s právem Evropské unie a je naopak povinen podle zákona v platném a účinném znění postupovat.
13. V závěru napadeného rozhodnutí ministr financí konstatoval, že žalovaný se nedopustil vydání nezákonného rozhodnutí ani nesprávného úředního postupu, neboť ve své rozhodovací praxi striktně respektuje platné a účinné právní normy. Dále ministr financí uvedl, že neprovedl žalobkyní navržený důkaz v podobě svědecké výpovědi, ani nevyhověl návrhu žalobkyně na nařízení ústního jednání, neboť ve věci byl již dostatečný způsobem zjištěn skutkový stav a nařízení ústního jednání nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

III. Žaloba

14. Žalobkyně v podané žalobě konstatovala, že rozhodnutím ze dne 17. 9. 2012, č. j. MF-60634/2012/34 jí bylo povoleno v souladu s tehdy platnou a účinnou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu výherních hracích přístrojů provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 18/2011“) ve smyslu § 2 písm. i) zákona o loteriích v Casinu Admiral na adrese Brno, Křenová 52/1.
15. Toto obecně závazná vyhláška regulovala na území městské části Brno-střed provoz loterií a jiných podobných her ve smyslu ustanovení § 2 písm. e), l), n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Její příloha navíc obsahovala seznam veřejně přístupných míst, na kterých je zakázáno provozovat výherní hrací přístroje. Na adrese Brno, Křenová 52/1 se nachází kasino. Z ustanovení § 36 zákona o loteriích vyplývá, že kasina nejsou přístupná komukoliv a kdykoliv. Může-li obec obecně závaznou vyhláškou stanovit, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, znamená to, že obce nemohou zakázat provoz výherních hracích přístrojů na celém území obce. Výjimkou jsou veřejně přístupná místa, těmi však nejsou kasina. Veřejně přístupné místo žalobkyně definuje jako veřejně přístupný prostor, který, na rozdíl od veřejného prostranství, neslouží každému bez omezení k obecnému užívání. Z ustanovení § 36 a násl. zákona o loteriích, jakož i § 50 odst. 4 téhož zákona tedy podle žalobkyně jasně a zřetelně vyplývá, že obec nemůže obecně závaznou vyhláškou regulovat poměry v prostorách, které nemají ze zákona charakter veřejně přístupného místa. Jinými slovy, vyhlášky obcí se provozu v kasinech vůbec nemohou týkat. A vydal-li žalovaný povolení k provozu kasina, potom se právní mocí takového rozhodnutí změnil uvedený prostor z veřejně přístupného na prostor veřejně nepřístupný. V této souvislosti žalobkyně poukázala na definici veřejného prostranství obsaženou v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“), a dále na to, že na pojem veřejného prostranství se také objevuje v § 10 písm. a) zákona o obcích v souvislosti s místním poplatkem za užívání veřejného prostranství dle § 1 a § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Podle žalobkyně je veřejné prostranství charakterizováno dvěma pojmovými znaky, jimiž jsou neomezená přístupnost veřejného prostranství a obecnost jeho užívání. Obecné užívání veřejného prostranství vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem – dlouhodobým užíváním určitého hmotného statku „odnepaměti“. Žalobkyně je proto přesvědčena, že pokud žalovaný v září 2012 povolil žalobkyni provozovat na adrese Brno, Křenová 52/1 loterie a jiné podobné hry, postupoval zcela v souladu s právními předpisy.
16. Žalobkyně dále uvedla, že namítá nepřípustnou retroaktivitu § 43 zákona o loteriích, neboť se jedná o pravou retroaktivitu, která je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Přijetí obecně závazné vyhlášky není a nemůže být okolností pro zahájení řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. V době, kdy bylo loterijní povolení žalobkyni uděleno, nebyla obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek vydána a okolností, podle níž lze postupovat na základě § 43 zákona o loteriích, je nutno rozumět takovou skutečností, která byla v době správního řízení o žádosti o udělení povolení objektivně známa a ve správním řízení byla opomenuta případně zatajena. Jelikož podle dikce § 43 zákona o loteriích je nezbytné, aby vyšly najevo „okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit“, je vzhledem k použití množného čísla zřejmé, že podmínkou jeho aplikace je existence minimálně dvou a více takových okolností. Statutární město Brno však přijalo pouze obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, jedná se tak jen o jedinou okolnost.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Nadto žalovaný při rušení již vydaného loterijního povolení aplikoval právní předpis v podobně obecně závazné vyhlášky, který byl vydán řadu měsíců poté, co loterijní povolení nabylo právní moci. Touto aplikací proto způsobil nepřípustnou retroaktivitu této obecně závazné vyhlášky.

17. Dále žalobkyně namítla, že obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek byla přijata s účinností ode dne 12. 2. 2014 na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Tento zákon však nebyl přijat v souladu s přístupovými dohodami k Evropskému společenství, neboť před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí 98/34/ES. Zákon o loteriích je přitom normou technického charakteru a podle směrnice 98/34/ES platí, že technický předpis nesmí být předložen ke schválení či dokonce nesmí být schválen před uplynutím lhůty pro podání připomínek. Tento postup však v podle názoru žalobkyně v případě zákona č. 300/2011 Sb. dodržen nebyl. Žalobkyně podrobně popsala průběh notifikace zákona č. 300/2011 Sb. a jeho schvalování v Parlamentu České republiky a uvedla, že z tohoto průběhu vyplývá, že při schvalování zákona č. 300/2011 Sb. došlo k porušení § 2 odst. 1 písm. a) a c) a § 3 a 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34/ES, protože nové zásadní změny návrhu zákona nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. S odvoláním na judikaturu Soudního dvora proto žalobkyně zastává názor, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům. Žalovaný měl proto podle žalobkyně sám zahájit u Soudního dvora řízení o předběžné otázce ve smyslu článku 234 Smlouvy o založení Evropského společenství týkající se souladu přijetí zákona č. 300/2011 Sb. s právem Evropské unie. Podle názoru žalobkyně je ze stejných důvodů vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her nepoužitelná a nevymahatelná obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, neboť byla přijata právě na základě zákona č. 300/2011 Sb.
18. Žalobkyně dále uvedla, že veškerá předchozí správní řízení byla vedena a rozhodována na základě ustanovení zákona, který nebyl řádně notifikován příslušnými orgány Evropské unie a že rozporovaná právní úprava je podle jejího názoru zřejmě nepřiměřená, nekoherentní a tudíž v rozporu s články 49 a 56 SFEU, jakož i se Soudním dvorem judikovanými zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Proto žalobkyně navrhla, aby soud požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžných otázkách v jí navrženém znění, neboť rozhodnutí Soudního dvora by postavilo najisto zásadní otázku aplikovatelnosti či neaplikovatelnosti žalobkyní rozporovaných právních předpisů a tudíž i otázku souladu či nesouladu postupu orgánů České republiky s právem Evropské unie v této věci.
19. Dále žalobkyně odkázala na rozsudek *Berlington Hungary*, v němž Soudní dvůr posuzoval otázku souladnosti rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady se zásadami unijního práva. Ačkoliv z tohoto rozsudku a i další judikatury Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyplývá, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady, česká právní úprava přesto podle žalobkyně nestanovila jakékoli přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí, ani žádnou materiální kompenzaci pro provozovatele, jimž bylo na základě takovéto netransparentní regulace ze strany obcí povolení odňato. Žalobkyně je proto oprávněna se dovolávat ochrany svého legitimního očekávání v podobě návratnosti vynaložených investic. Nepřiměřená a nesystematická úprava provozování hazardních her podle žalobkyně také představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU a vlastnického práva zaručeného v čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stávající právní úprava hazardních her a praxe ministerstva nenaplňují požadavky kladené na regulační rámec tohoto odvětví judikaturou SDEU.

20. V této souvislosti žalobkyně upozornila na skutečnost, že vnitrostátní soudy jsou podle Soudního dvora oprávněny a z pohledu řádné aplikace unijního práva zároveň povinny posoudit soulad stávající národní právní úpravy s uvedenými prameny práva Evropské unie, a to s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem, vyplývajícím ze znění účelu a systematiky dotčených právních předpisů. Zdejší soud je proto podle žalobkyně povinen posoudit, zda obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek sleduje skutečně cíle spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, resp. jiné cíle veřejného zájmu, zda takovéto cíle sleduje koherentním a soudržným způsobem a zda splňuje požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví. Pokud by soud došel k závěru, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích nebo obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, na jejímž základě bylo přistoupeno ke zrušení loterijního povolení, nesplňují výše uvedená kritéria, byl by povinen odmítnout jejich aplikaci pro rozpor s právem Evropské unie. Tím soud zabránil dalším neoprávněným zásahům do práv a právem chráněných zájmů provozovatelů loterií, kteří byli zbaveni veřejnoprávního oprávnění k podnikatelské činnosti zcela zjevně v rozporu s právem Evropské unie. Uvedené podtrhuje především skutečnost, že správní řízení ve věci zrušení povolení pro jejich rozpor s obecně závaznými vyhláškami jsou vedena formalisticky a nejsou v jejich průběhu posuzovány obecně závazné vyhlášky z pohledu jejich přiměřenosti ve vztahu k veřejnému zájmu, resp. z dalších kritérií vymezených judikaturou Soudního dvora. Je proto úlohou správního soudu takové posouzení provést.
21. V závěru žaloby žalobkyně uvedla, že obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek nemůže být závazná, neboť je v rozporu s právním pořádkem České republiky. Zastupitelstvo statutárního města Brna přijalo takovou obecně závaznou vyhlášku, která neměří na území statutárního města Brna všem jejím adresátům stejným metrem. Je tomu tak proto, že mimo loterie uvedené pod § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) zákona o loteriích zakazuje také loterie dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, podle něž jsou povolovány loterie nebo podobné hry provozované prostřednictvímí sítě internet dle § 4 odst. 5 zákona o loteriích. Na tyto loterie však obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek nedopadá, protože na území obce může kdokoli legálně sázet na internetu. Obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek tedy byla přijata s tím, že nebude v celém rozsahu uplatňována a vymáhána, neboť nedopadá na loterie a jiné podobné hry legálně provozované prostřednictvím kurzových sázek na internetu. Proto je obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek výrazně diskriminační, a jelikož není vymahatelná vůči všem, i neplatná.
22. Z textu obecně závazné vyhlášky dále není podle žalobkyně nijak seznatelné, zda a jakým způsobem statutární město Brno vyčerpalo všechny jiné dostupné prostředky k nastolení veřejného pořádku (např. ukládání sankcí za přestupky proti veřejnému pořádku). Jak

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vyplývá z metodiky Ministerstva vnitra, teprve pokud tyto prostředky k nastolení veřejného pořádku nepovedou, pak může obec přistoupit k vydání obecně závazné vyhlášky a současně musí být schopna doložit, že vydání takové obecně závazné vyhlášky má racionální základ, opírá se např. o záznamy obecní policie, které by obec měla mít k dispozici pro případný následný přezkum zákonnosti obecně závazné vyhlášky. Dále je nutno vzít v potaz i skutečnost, že pokud dochází na území obce k narušování veřejného pořádku v souvislosti s určitou provozovnou ve vlastnictví konkrétního provozovatele, nemusí k narušování veřejného pořádku docházet i v případě, pokud je daná provozovna ve vlastnictví jiného provozovatele. Všechny tyto argumenty v případě předmětné obecně závazné vyhlášky absentují.

23. Žalobkyně zrušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her považuje za protiústavní a porušující čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), neboť zakládá nepřípustnou retroaktivitu právních předpisů, je v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a tím i zásadou právní jistoty, legitimního očekávání a dále porušuje i zásadu proporcionality. Rušení vydaných povolení povede ke zvýšení nezaměstnanosti, výpadku příjmů na straně státního i obecního rozpočtu v podobě příslušné výše odvodu z loterií a jiných podobných her (tzv. loterní daně) a především ke zmaření účelně vynaložených investic, jejichž návratnost byla kalkulována na dobu platnosti vydaných oprávnění k provozu. Tím nevyhnutelně dojde také ke vzniku nároku na náhradu škody a ušlého zisku jak u provozovatele, tak u akcionářů, investorů, dodavatelů a jiných smluvních partnerů.

IV. Vyjádření žalovaného

24. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. V úvodu svého vyjádření žalovaný konstatoval, že provozování sázkových her v kasinu bylo povoleno v souladu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou. Žalovaný přistoupil ke zrušení povolení, jelikož ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích nastala a dodatečně vyšla najevo okolnost, pro kterou nebylo možno loterii a jinou podobnou hru povolit, neboť došlo k jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou.
25. Žalovaný dále uvedl, že pojem veřejně přístupné místo není v žádném právním předpise legálně definován. Žalovaný tak vychází z definice dle dosavadní soudní praxe, která za místo veřejnosti přístupné považuje takové místo, kam má přístup více lidí a kde se zpravidla více lidí zdržuje. Nemusí se nutně jednat o místo přístupné bez omezení kdykoli a komukoli, přičemž není rozhodné, je-li takové místo přístupné jen určitému okruhu osob a v určitou dobu (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2002, sp. zn. 3 Tdo 969/2002). Vstup do kasina sice podléhá jistě regulaci (§ 36 odst. 1 a 2 zákona o loteriích), avšak tato regulace nečiní z kasina místo, jež by nebylo veřejně přístupné. Vyloučení osob mladších 18 let, příp. dalších osob, které v souladu s návštěvním řádem nemají přístup do kasina, nemění nic na tom, že obecně do kasina může vstoupit kdokoli, kdo těmto podmínkám vyhovuje. Provozovna na dotčené adrese proto podle názoru žalovaného obsah pojmu veřejně přístupné místo naplňuje.
26. Žalovaný dále odkázal na znění § 43 odst. 1 zákona o loteriích, z něhož vyplývá, že aplikace obecně závazné vyhlášky na dříve vydaná povolení je nejen postupem, který plně odpovídá zákonu, ale je i zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky. V této souvislosti žalovaný odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a především sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v němž Ústavní soud konstatoval, že na

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích se předpokládá zrušení vydaných povolení také v případě, kdy skutečnosti, pro které by nebylo možné loterii či jinou podobnou hru povolit, nastanou po vydání povolení.

27. Podle žalovaného u provozovatelů těchto zařízení nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, neboť, jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, mohli a měli si být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných předpisů, včetně vyhlášek. S ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích si tito provozovatelé musí být vědomi i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Navíc, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 123/2012 - 31, pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry zde byla dána po celou dobu existence § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Zrušením dotčeného povolení tedy žalovaný plně respektoval ústavní právo obcí na samosprávu.
28. Žalovaný dále shrnul průběh notifikace zákona č. 300/2011 Sb. podle směrnice 98/34/ES a v této souvislosti uvedl, že podle jeho názoru je zákon o loteriích jedním z příkladů právního předpisu, v jehož obsahu se prolínají hmotněprávní i procesněprávní ustanovení. Jelikož ne každé jeho ustanovení má technickou povahu, není možné přistoupit na premisu, že veškerá ustanovení tohoto zákona podléhají povinnosti notifikační procedury. V této souvislosti poukázal žalovaný na stanovisko generálního advokáta ve věci C-443/98, Unilever Italia SpA proti Central Food SpA., z něhož vyplývá, že i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice 98/34/ES. Takovým ustanovením je v rámci zákona o loteriích právě ustanovení o regulační pravomoci obcí obsažené v § 50 odst. 4, ke kterému navíc nebyly v rámci notifikačního procesu vzneseny žádné připomínky, a tudíž lze učinit závěr, že toto ustanovení bylo přijato v souladu s požadavky práva Evropské unie. Domnívá-li se však žalobkyně, že k porušení směrnice 98/34/ES došlo, může se dovolávat ochrany u národního soudu, což v tomto případě také činí.
29. Ke zrušení příslušného povolení by však došlo i v případě, pokud by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat a neexistoval by. Již před přijetím tohoto zákona měly obce pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Pojem výherní hrací přístroj byl již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. interpretován ve smyslu nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a následných rozhodnutí nejvyšších soudů tak, že pod pojem výherní hrací přístroj se zařazovaly i interaktivní videoloterní terminály a případně jiná technická herní zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) zákona o loteriích a pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry byla zakotvena v § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Závěry nálezů Ústavního soudu lze podle názoru žalovaného ve vztahu k právu obcí na samosprávu vztáhnout i na provozovatele her v kasinu podle § 2 písm. i) zákona o loteriích.
30. K námitce nezákonnosti a diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek žalovaný uvedl, že mu nepřísluší přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek. Takovou pravomoc má Ministerstvo vnitra, které obecně závaznou vyhlášku nezákonnou ani diskriminační neshledalo a nepodalo Ústavnímu soudu návrh na její zrušení. Veškeré argumenty, které proti ní žalobkyně vznesla, jsou proto

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nepodstatné, neboť žalovaný je povinen v takovém případě obecně závaznou vyhlášku bez výhrad aplikovat. Statutární město Brno prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Zrušením loterijního povolení tak došlo k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu.

31. Žalovaný dále stejně jako v napadeném rozhodnutí poukázal na rozdílnost české a maďarské právní úpravy a zopakoval, že rozsudek *Berlington Hungary* nelze v této věci mechanicky aplikovat. Podle českého právního řádu je řízení o zrušení vydaného povolení vedeno podle správního řádu, provozovatel má právo využívat všechny instituty, které mu tento předpis poskytuje, včetně opravných prostředků a správní orgán přistupuje k rušení vydaných povolení k provozování sázkových her na základě obecně závazných vyhlášek obcí vždy po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Rušení vydaných povolení podle českých právních norem představuje zcela odlišný právní režim, než který posuzoval Soudní dvůr. Dále žalovaný připomněl, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit omezení hazardních her. Jelikož není právní úprava hazardních her na unijní úrovni harmonizována, mají členské státy možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně stanovit úroveň ochrany. K zásadě ochrany legitimního očekávání žalovaný opět s odkazem na judikaturu Soudního dvora zopakoval, že hospodářské subjekty 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 příslušným provozovatelům známá a je 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 loterijní povolení budou z tohoto důvodu zrušena. Tito provozovatelé si tak mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny, či zrušení příslušných právních předpisů včetně obecně závazných vyhlášek. U provozovatelů tohoto typu včetně provozovatelů sázkových her v kasinu proto nelze o legitimním očekávání hovořit.
32. Žalovaný se neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že právní úprava loterií a jiných podobných her omezuje provozování loterií nepřiměřeně a představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU. V této souvislosti žalovaný připomenul, že volný pohyb služeb lze z důvodů vymezených čl. 51 a 52 SFEU omezit, přičemž o souladu těchto omezení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání je oprávněn rozhodnout pouze vnitrostátní soud.
33. Závěrem svého vyjádření žalovaný uvedl, že v projednávaném případě nebyl shledán ani žalobkyní prokázán rozpor národní právní úpravy s právem Evropské unie, nebylo vydáno žádné rozhodnutí českého soudu o neaplikaci zákona o loteriích, a proto má žalovaný povinnost podle této platné a účinné právní normy postupovat.
34. Žalobkyně repliku k vyjádření žalovaného nepodala.

V. Dosavadní průběh řízení

35. Usnesením ze dne 5. 11. 2019, č. j. 10 Af 5/2016 - 45 městský soud řízení přerušil do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 5 As 177/2016, neboť zjistil, že se pátý senát Nejvyššího správního soudu (usnesením ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 177/2016 - 44) obrátil na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s otázkami, (i) zda se

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

provozovatelé loterií a jiných podobných her, kteří prokážou, že mezi jejich zákazníky pravidelně patřili i státní příslušníci jiných členských států Evropské unie, mohou dovolávat ustanovení unijního práva (SFEU) o svobodě pohybu služeb a navazující judikatury Soudního dvora, a (ii) zda má v řízení o žalobě (případně kasační stížnosti) ve věcech, v nichž je přezkoumáváno rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie či jiné podobné hry na základě obecně závazné vyhlášky, obec, jež tuto vyhlášku vydala, postavení osoby zúčastněné na řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru (usnesením ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 As 177/2016 - 61).

36. Soudní dvůr se k položeným předběžným otázkám vyjádřil rozsudkem ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19, *BONVER WIN*, a. s. proti Ministerstvu financí ČR tak, že „*článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.*“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně usnesením ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 139 o otázkách položených pátým senátem rozhodl a věc vrátil zpět pátému senátu. Městský soud proto usnesením ze dne 22. 4. 2021, č. j. 10 Af 5/2016 - 47 rozhodl o pokračování v řízení.
37. Přípisem ze dne 28. 4. 2021, č. j. 10 Af 5/2016 - 49 městský soud vyrozuměl statutární město Brno o probíhajícím řízení a vyzval ho, aby se v lhůtě 15 dnů od jeho doručení vyjádřilo, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Statutární město Brno soudu podáním ze dne 29. 4. 2021 ve stanovené lhůtě sdělilo, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

VI. Další vyjádření žalovaného

38. Žalovaný se následně ve věci vyjádřil podáním ze dne 14. 5. 2021. Úvodem shrnul, že z rozsudku Soudního dvora ve věci *BONVER WIN*, C-311/19 vyplývá, že žalobkyně je povinna nejen tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je rovněž povinna náležitě prokázat. Žalobkyně sice existenci unijního prvku tvrdila již v žalobě, avšak nijak jej nedokládala.
39. Obecně je však žalovaný toho názoru, že při aplikaci čl. 56 a násl. SFEU, který zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie, je nutno brát v potaz i další ustanovení a skutečnosti, které omezení volného pohybu služeb umožňují. Zákazem provozování hazardních her je sledována ochrana veřejného pořádku, jehož porušování bývá s jejich provozováním spjato. Zároveň je takovýmto omezením chráněno zdraví obyvatel, a to zejména proti hráčské závislosti, jakožto stále častějšímu patologickému jevu v současné společnosti. Již tímto jsou dle jeho názoru splněny podmínky pro zákonné omezení pohybu služeb uvnitř Evropské unie stanovené v čl. 52 SFEU (v návaznosti na čl. 62 SFEU).
40. Podle žalovaného jsou také naplněny podmínky stanovující požadavky na povahu právních předpisů zakládajících omezení volného pohybu služeb v rámci Evropské unie, které byly Soudním dvorem stanoveny v rámci rozhodnutí ve věci *Berlington Hungary*, C-98/14. Soudní dvůr v rámci tohoto rozhodnutí stanovil, že při posuzování zákonnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

omezení volného pohybu služeb je nutno zkoumat především cíle, systematickosti a přiměřenosti právní úpravy, nediskriminační povahu právní úpravy, ochranu legitimního očekávání, ochranu soutěžního práva. Žalovaný je toho názoru, že tyto podmínky jsou ověřovány již tradičně v rámci soudních řízení. Žalovaný je rovněž názoru, že soudy při svém rozhodování vždy přezkouvávají zákonnost předmětných obecně závazných vyhlášek. V okamžiku, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti obecně závazné vyhlášky, jejímž posouzením se zabývá při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení, které bylo vydáno právě pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou, zároveň tímto nutně ověří, že omezení volného pohybu služeb je rovněž zákonné. Možnost zákonného omezení volného pohybu služeb, po ověření slučitelnosti vnitrostátních předpisů s příslušnými ustanoveními SFEU, pak Soudní dvůr přímo vyslovil v bodě 34 rozsudku *BONVER WIN*.

41. Žalobkyně se k vyjádření žalovaného nevyjádřila.

VII. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

42. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 12. 5. 2021 vylíčila především důvody, které vedly k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, jež byla účinná před přijetím obecně závazné vyhlášky č. 1/2014. Důvodem přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 byla 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.
43. Dalším důvodem pro vydání obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 bylo schválení zákona č. 300/2011 Sb., kterým došlo k zásadní změně v oblasti regulace provozování loterií a jiných podobných her. Jednak bylo obcím umožněno regulovat i jiné typy loterií a her než výherní hrací přístroje, jednak bylo zrušeno zákonem dosud zakázané provozování loterií a jiných podobných her v sousedství tzv. chráněných budov (zejména škol, zdravotnických zařízení, kostelů apod.).
44. Protože na území statutárního města Brna se v období předcházejícím přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 rozmohlo provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím různých technických herních zařízení, která neměla charakter výherních hracích přístrojů, ale v podstatě plnila stejnou funkci (videoloterní terminály, vícemístná technická zařízení apod.), byla dosavadní regulace, která se vztahovala pouze na výherní hrací přístroje, prakticky neúčinná.
45. Před zahájením regulace provozování tzv. jiných technických herních zařízení bylo k 1. 1. 2012 na území statutárního města Brna více než 400 provozoven, provozujících téměř 5600 různých technických herních zařízení. Řada provozoven měla agresivní vzhled, naprosto nevhodný do lokalit, v nichž se nacházely, ať již se jednalo o historické centrum města, lokality s širokým výskytem sociálně slabých osob, nebo hlavní ulice s provozem MHD, kde, s ohledem na svou výzdobu, poutaly pozornost široké veřejnosti včetně dětí a mládeže.
46. S ohledem na počet obyvatel města byl takový počet provozoven (cca 1 na každých 1000 obyvatel) a technických herních zařízení (cca 1 ks na každých 70 obyvatel včetně dětí) naprosto neúměrný a množství heren, provozujících tzv. jiná technická herní zařízení, na území města přesáhlo únosnou míru a stalo se terčem kritiky ze strany občanů.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

47. V rámci statutárního města Brna se regulace loterií a jiných podobných her historicky provádí tak, že zastupitelstva jednotlivých městských částí navrhnou omezení provozu loterií a jiných podobných her na svém území, tyto návrhy jsou zapracovány do návrhu obecně a tato je předložena ke schválení zastupitelstvu města Brna. Usnesení zastupitelstev městských částí nejsou pro potřeby jednání zastupitelstva města Brna odůvodňována. Zastupitelstvo však zpravidla respektuje návrhy městských částí, pokud nejsou v rozporu se zákonem, protože ty jsou nejlépe obeznámeny s místními podmínkami.
48. Magistrát města Brna proto vyzval zastupitelstva jednotlivých městských částí, aby s přihlédnutím ke změnám provedeným zákonem č. 300/2011 Sb., navrhly rozsah regulace, zejména s přihlédnutím k potřebě zohlednit existenci tzv. chráněných budov.
49. Původní záměr směřoval k regulaci pouze tzv. technických herních zařízení, která plnila v podstatě obdobnou funkci jako dřívější výherní hrací přístroje. Ve smyslu tehdy platného znění zákona o loteriích se jednalo o sázkové hry podle § 2 písm. e), l) a n) a loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3. Tento typ loterií a jiných podobných her je obecně považován z hlediska společenské nebezpečnosti za závažnější, než ostatní typy loterií a jiných podobných her.
50. Žalobou napadené rozhodnutí se týká území městské části Brno-střed, která navrhla na svém území s ohledem na hustotu chráněných lokalit a objektů plošný zákaz provozování technických zařízení. Návrh respektoval doporučení zákazu provozování technických zařízení v tzv. sociálně vyloučených lokalitách a dále zohlednil umístění tzv. chráněných budov na území městské části.
51. Napadené rozhodnutí se týká konkrétně adresy Křenová 1. Ta se nachází přímo v sociálně vyloučené lokalitě a navíc na exponované křižovatce u hlavního vlakového nádraží.
52. Obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek byl s účinností od 1. 1. 2015 stanoven úplný zákaz provozování loterií a jiných podobných her na území města. K tomuto zákazu statutární město Brno přistoupilo na základě postoje Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který požadoval v případech, kdy obec přistoupí pouze k částečné regulaci, aby tak učinila na základě předem stanovených transparentních pravidel. S ohledem na historický vývoj regulace na svém území nebylo město Brno schopno tomuto požadavku dostát a proto, aby se nevystavovalo postihům ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, přistoupilo k úplnému zákazu loterií a jiných podobných her na území města Brna.
53. Závěrem svého vyjádření osoba zúčastněná na řízení uvedla, že v současné době platí na území statutárního města Brna obecně závazná vyhláška č. 12/2017, o regulaci provozu hazardních her (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 12/2017“), ve znění obecně závazné vyhlášky č. 13/2018, která v souladu se schválenými Pravidly povoluje provozování hazardních her podle § 3 písm. d), f) a h) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách na adresách Benešova 605/18, Benešova 627/14 a Husova 200/16. Všude jinde je provozování veškerých hazardních her, které zákon obcím umožňuje regulovat, zakázáno.

VIII. Doplnění žaloby a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

54. Podáním ze dne 10. 6. 2021, doručeným soudu téhož dne, žalobkyně doplnila podanou žalobu v reakci na rozsudek *BONVER WIN*. Žalobkyně namítla, že obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek je v rozporu se základními principy fungování Evropské unie, zejména se svobodou volného pohybu služeb, přičemž

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

poukázala na závěry rozsudku Soudního dvora *BONVER WIN*, z nichž vyplývá, že zákaz omezení svobody pohybu služeb se netýká pouze příjemců služeb, ale i poskytovatelů služeb. Poskytování služeb občanům Evropské unie však nesmí být hypotetické, ale reálné, přičemž důkazní břemeno leží na žalobkyni, která musí prokázat, že služby občanům Evropské unie opravdu poskytovala. Na podporu svého tvrzení, že služby v kasinu na ulici Křenové v Brně poskytovala rovněž občanům Evropské unie, žalobkyně ke svému podání přiložila výpis ze svého recepčního systému v podobě elektronického souboru „*hraciEU.xlsx*“ obsahujícího osobní údaje návštěvníků, kteří jejich služeb využili v roce 2015.

55. Dále se žalobkyně v doplnění žaloby vyjádřila k argumentaci osoby zúčastněné na řízení uvedené v jejím vyjádření ze dne 12. 5. 2021, v němž osoba zúčastněná na řízení uváděla důvody, které vedly k regulaci provozu hazardních her na území statutárního města Brna prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, v důsledku čehož bylo žalobkyni zrušeno povolení k provozování hazardních her na adrese Brno, Křenová 1. Důvody, které vedly osobu zúčastněnou na řízení přijetí obecně závazných vyhlášek, považuje žalobkyně za oprávněné, avšak přijaté řešení je podle názoru žalobkyně diskriminační. Osoba zúčastněná na řízení zakázala provozování hazardních her na adrese, na níž provozovala žalobkyně kasina, avšak o 200 metrů dále, na adresách Benešova 605/18 a Benešova 627/14, je na základě obecně závazné vyhlášky umožněn provoz dokonce dvou kasin. Jestliže důvod zákazu spočíval v tom, že se kasino žalobkyně nacházelo v sociálně vyloučené lokalitě, tak výsledkem zákazu je pouze to, občané žijící v této lokalitě budou navštěvovat kasina na ulici Benešova. Osoba zúčastněná na řízení přitom ve svém vyjádření skutečnost, proč není možno provozovat kasino na ulici Křenová, avšak na ulici Benešova to možné je, dostatečně nevysvětlila.
56. Žalovaný se k doplnění žaloby nevyjádřil.
57. V reakci na doplnění žaloby zaslala osoba zúčastněná na řízení soudu vyjádření ze dne 22. 6. 2021, v němž uvedla, že pokud žalobkyně tvrdí, že obecně závazná vyhláška č. 18/2011 je diskriminační, neboť zakázala provozování loterií a jiných podobných her na adrese Křenová 1, která se nachází na okraji sociálně vyloučené lokality, zatímco na adresách Benešova 14 a Benešova 18 provozování loterií a jiných podobných her povolovala, tak toto tvrzení žalobkyně se nezakládá na pravdě. Obecně závazná vyhláška č. 18/2011 zakazovala provozování loterií a jiných podobných her na celém území městské části Brno-střed, tedy i na ulici Benešova. Na adresách Benešova 14 a Benešova 18 bylo povoleno provozování vybraných hazardních her až obecně závaznou vyhláškou č. 12/2017 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 13/2018.
58. K vyjádřením osoby zúčastněné na řízení se již žalobkyně ani žalovaný dále nevyjádřili.

IX. Ústní jednání

59. Dne 21. 10. 2021 se ve věci konalo ústní jednání. Žalobkyni bylo předvolání k nařízenému jednání doručeno do datové schránky dne 23. 9. 2021. Ačkoliv byla žalobkyně řádně předvolána, k nařízenému jednání bez omluvy nedostavila. Jelikož nebyly dány důvody pro odročení jednání, soud jednal podle § 49 odst. 3 s. ř. s. v nepřítomnosti žalobkyně. Žalovaný setrval na svých stanoviscích prezentovaných již v písemných podáních a ve vyjádření při jednání nad jejich rámec neuvedl nic nového.
60. Soud v rámci ústního jednání zrekapituloval podstatný obsah správního spisu.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

61. Oznámením o zahájení řízení ze dne 25. 11. 2014, č. j. MF-76179/2014/3401-1, doručeným žalobkyni dne 1. 12. 2014, oznámil žalovaný žalobkyni, že zahajuje z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry na území statutárního města Brna ve věci rozhodnutí č. j. MF-60634/2012/34, ve znění pozdějších rozhodnutí týkající se povolení k provozování sázkových her v kasinu dle § 2 písm. i) zákona o loteriích v objektu kasina na adrese Křenová 52/1, Brno-střed. Řízení bylo zahájeno z důvodu, že žalovaný na základě vlastních zjištění dospěl k závěru, že sázkové hry v kasinu povolené na základě rozhodnutí č. j. MF-60634/2012/34 jsou provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek. Žalovaný oznámení o zahájení řízení v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu spojil s dalšími úkony v řízení a žalobkyni podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzýval k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů a úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě do 21 dnů ode dne doručení tohoto oznámení.
62. Žalobkyně se ve věci vyjádřila podáním ze dne 12. 1. 2015, v němž namítala retroaktivitu § 43 odst. 1 zákona o loteriích, vady průběhu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. a nezákonnost a diskriminační povahu obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, neboť tato vyhláška nezakazuje na území města Brna provozování loterií a jiných podobných her v podobě kurzových sázek prostřednictvím internetu.
63. Dne 1. 4. 2015 žalobkyně využila svého práva nahlížet do spisu a seznámila se se shromážděným spisovým materiálem.
64. Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí č. j. MF-60634/2012/34 ve znění pozdějších rozhodnutí týkající se povolení k provozování sázkových her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích v objektu kasina na adrese Křenová 52/1, 602 00 Brno - střed. Žalovaný rozhodl o zrušení rozhodnutí č. j. MF-60634/2012/34 z důvodu jeho rozporu s čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, jímž bylo na celém území městské části Brno-střed zakázáno s účinností od 1. 1. 2015 provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. i) zákona o loteriích (sázkových her provozovaných ve zvláště k tomu určených hernách) V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný dále vypořádal námitky žalobkyně uvedené v podání ze dne 12. 1. 2015.
65. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, v němž uplatnila obsahově totožné námitky v podobě nepřipustné retroaktivity § 43 zákona o loteriích a nezákonnosti a diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, neboť nedopadá na loterie a jiné podobné hry legálně provozované prostřednictvím kurzových sázek na internetu, jako v podané žalobě. Dále žalobkyně v rozkladu namítala rozpor prvostupňového rozhodnutí se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, zásadou právní jistoty, legitimního očekávání a zásadou proporcionality. Podaný rozklad žalobkyně následně doplnila argumentací odvolávající se na závěry vyplývající z rozsudku *Berlington Hungary*, která je rovněž obsahově totožná s argumentací uplatněnou v podané žalobě. V tomto doplnění rozkladu žalobkyně dále navrhla na podporu svých tvrzení provedení výsledku generálního ředitele žalobkyně a nařízení ústního jednání.
66. Napadeným rozhodnutím ministr financí rozklad žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
67. Dále soud konstatoval, že z obsahu vyjádření osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 5. 2021 vyplývá, že obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek byl

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

s účinností od 1. 1. 2015 stanoven úplný zákaz provozování loterií a jiných podobných her na území města. K tomuto zákazu statutární město Brno přistoupilo na základě postoje Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

68. Dále soud konstatoval, že žalobkyně v řízení v reakci na rozsudek *BONVER WIN* na podporu svého tvrzení, že poskytovala v objektu kasina na adrese Křenová 52/1, Brno - střed služby rovněž zákazníkům z jiných členských zemí Evropské unie, předložila dne 10. 6. 2021 výpis z recepčního systému v podobě elektronického souboru „*braciEU.xlsx*“.
69. Soud proto provedl důkaz tímto výpisem. Výpis obsahuje jmenný seznam osob, které navštívily provozovny žalobkyně nacházející se na adresách Aviatická 8, Praha - Ruzyně, Ostrovského 5, Praha - Smíchov, Ostravská 1556, Frýdek - Místek, Luženská 2721, Rakovník, a Křenová 1, Brno, a dále údaje o číslu osobního dokladu, bydlišti a datu návštěvy včetně hodiny a minuty příchodu a odchodu. Předložený výpis obsahuje přes 5 000 záznamů týkajících se občanů jiných zemí a vyplývá z něj, že provozovnu na adrese Křenová 1, Brno v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 navštívili občané Belgie, Bulharska, Dánska, Estonska, Finska, Francie, Chorvatska, Irska, Itálie, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Německa, Nizozemí, Polska, Portugalska, Rakouska, Rumunska, Řecka, Slovenska, Slovinska, Spojeného království, Španělska a Švédska. U přibližně 4 500 záznamů týkajících se občanů těchto zemí je uvedeno bydliště, jež se nachází mimo území České republiky.

X. Posouzení věci Městským soudem v Praze

70. Městský soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Napadené rozhodnutí Městský soud přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
71. Žaloba není důvodná.
72. Podle § 10 zákona o obcích 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 (písm. a)), stanoví-li tak zvláštní zákon (písm. d)).
73. 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.
74. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění novelizovaném zákonem č. 300/2011 Sb. a účinném od 14. 10. 2011 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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.

75. Dne 12. 2. 2014 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 1/2014, která zrušila obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011.
76. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 předmětem vyhlášky je regulace a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku při provozování loterií a jiných podobných her (odst. 1). Cílem vyhlášky je ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku (odst. 2).
77. Podle čl. 2 odst. 1 obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 loterií a jinou podobnou hrou pro účely této vyhlášky jsou sázkové hry, loterie a jiné podobné hry uvedené v ustanovení § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a v ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
78. Podle čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 loterie a jiné podobné hry uvedené v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů a) v ustanovení § 2 písm. e) – sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (výherní hrací přístroje), b) v ustanovení § 2 písm. l) – sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů (interaktivní videoloterní terminál), c) v ustanovení § 2 písm. n) – sázkové hry provozované prostřednictvím technického zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným řídicí jednotkou se třemi pevně fyzicky spojenými herními místy obsluhovanými sázejícími, se kterými tvoří funkčně nedělitelný celek (lokální loterní systém), d) v § 50 odst. 3 – loterie a jiné podobné hry povolené Ministerstvem financí, které nejsou upraveny v části první až čtvrté zákona, mohou být na území statutárního města Brna provozovány pouze na místech vymezených v příloze této vyhlášky, přičemž provozovny musí splňovat podmínky uvedené v článku 4.
79. Podle čl. 3 odst. 3 obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 loterie a jiné podobné hry podle odstavce 1 tohoto článku a loterie a jiné podobné hry uvedené v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů a) v ustanovení § 2 písm. g) – sázkové hry provozované pomocí zvláštního druhu žetonů s kombinací patnácti čísel v číselné řadě od jedné do devadesáti, při kterých není předem určen počet účastníků a ani výše herní jistiny, b) v ustanovení § 2 písm. i) – sázkové hry provozované ve zvláště k tomu určených hernách (kasínech), a to i za pomoci mechanických zařízení, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek jedné hry, například ruleta, kostky, karetní hry, kdy sázející hrají proti provozovateli kasina, případně další hry schválené v herním plánu, jakož i varianty těchto her, c) v ustanovení § 2 písm. j) – loterie a jiné podobné hry provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím nebo provozované po telefonu, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není předem známa výše vsazených částek, d) v ustanovení § 2 písm. m) – turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek, kdy účastníci platí vklad (sázku)

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nebo startovné, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje, je zakázáno provozovat na celém území MČ Brno-Královo Pole.

80. Dne 25. 10. 2014 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 9/2014, která změnila obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014.
81. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 článek 3 odstavec 3 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku se mění takto: za MČ Brno-Královo Pole se ruší tečka, vkládá se čárka a přidává se MČ Brno-Bystrc, MČ Brno-Jundrov, MČ Brno-Nový Lískovec a MČ Brno-střed.
82. Podle čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 v příloze obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku se vypouští část týkající se městské části Brno-střed.
83. Dne 1. 1. 2015 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 15/2014, která změnila obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014.
84. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 15/2014 v článku 3 odstavec 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2014, se slova „mohou být na území statutárního města Brna provozovány pouze na místech vymezených v příloze této vyhlášky, přičemž provozovny musí splňovat podmínky uvedené v článku 4“ nahrazují slovy „je zakázáno provozovat na celém území statutárního města Brna“.
85. Podle čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 15/2014 článek 3 odstavec 3 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2014, se mění takto: před MČ Brno-střed se ruší písmeno a, vkládá se čárka a za MČ Brno-střed se ruší tečka, vkládá se čárka a přidává se MČ Brno-Bohunice, MČ Brno-Bosonohy, MČ Brno-Černovice, MČ Brno-Chrlice, MČ Brno-Ivanovice, MČ Brno-jih, MČ Brno-Kníničky, MČ Brno-Kohoutovice, MČ Brno-Líšeň, MČ Brno-Maloměřice a Obřany, MČ Brno-Medlánky, MČ Brno-Ořešín, MČ Brno-Řečkovice a Mokrá Hora, MČ Brno-Slatina, MČ Brno-Starý Lískovec, MČ Brno-Tuřany, MČ Brno-Vinohrady, MČ Brno-Žabovřesky, MČ Brno-Žebětín a MČ Brno-Židenice.
86. Z uvedeného je zřejmé, že již nabytím účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014, tedy od 25. 10. 2014, byl na území celé městské části Brno-střed zakázán provoz veškerých sázkových her, loterií a jiných podobných her, jejichž provozování mohlo statutární město Brno v souladu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích zakázat.

Přeshraniční (unijní) prvek a rozpor vnitrostátní právní úpravy s právem Evropské unie

87. Žalobkyně již v žalobě poukazovala na závěry rozsudku *Berlington Hungary*, a dovolávala se rozporu české právní úpravy provozování hazardních her, včetně obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek s čl. 56 SFEU a čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. V podání ze dne 10. 6. 2021 žalobkyně opětovně namítala, že obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek je v rozporu se základními principy fungování Evropské unie, zejména se svobodou volného pohybu služeb a v reakci

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

na rozsudek *BONVER WIN* předložila výpis z recepčního systému, jímž dokládala své tvrzení, že služby v kasinu na ulici Křenové v Brně poskytovala rovněž občanům jiných členských států Evropské unie.

88. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 5 As 177/2016 - 139 (bod 37), vyložil, že i účinky práva Evropské unie, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou podle okolností věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území regulují přípustnost, rozsah a jiné modalitty provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případné takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva Evropské unie.
89. Soudní dvůr v rozsudku *BONVER WIN* (bod 24 a 25) s odkazem na svou starší judikaturu konstatoval, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24). Pro projednávanou věc z toho plyne, že 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.“
90. Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře tyto závěry přejal a zdůraznil, že žalobkyně 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 18, 20 a 21, ze dne 7. 4. 2021, č. j. 9 As 236/2017 - 68, bod 44, ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 186/2017 - 64, bod 34, a ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019 - 44, bod 24 až 26). Za předpokladu, že by se tedy prokázal skutkový základ unijního prvku, je dopad unijního práva na věc třeba zvažovat, a to v intencích citované judikatury Soudního dvora.
91. Žalobkyně existenci unijního prvku dokládala výpisem ze svého recepčního systému v podobě elektronického souboru „*hraciEU.xlsx*“, který byl doručen soudu dne 10. 6. 2021. Soud v této souvislosti poznamenává, že žalobkyně žalobní bod, v němž namítala rozpor národní právní úpravy s unijním právem, uplatnila již v podané žalobě, a byl tudíž uplatněn včas. Skutečnost, že důkaz výpisem z recepčního systému, jímž hodlala existenci unijního prvku prokazovat, navrhla až dodatečně, po uplynutí lhůty pro uplatnění žalobních bodů, nebránila tomu, aby soud tento důkaz provedl. Na navrhování důkazů na podporu žalobních tvrzení se totiž koncentrace řízení nevztahuje, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006 - 84).
92. Po provedeném dokazování nemá soud pochybnosti o tom, že žalobkyně v roce 2015 v objektu kasina na adrese Křenová 1, Brno poskytovala služby v podobě sázkových her podle § 2 písm. i) zákona o loteriích i občanům jiných členských zemí Evropské unie, neboť z obsahu výpisu z rezervačního systému vyplynulo, že v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 navštívili objekt kasina občané z celkem 25 zemí Evropské unie, kteří měli z převážné části bydliště mimo území České republiky, přičemž se jednalo o řádově o tisíce jednotlivých návštěv. Soud tedy uzavírá, že ve vztahu k provozovně na adrese Křenová 1, Brno se žalobkyni existenci unijního prvku (skutečnost, že poskytovala služby v podobě

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

sázkových her také občanům pocházejícím z jiných členských států Evropské unie, kteří nemají bydliště na území České republiky) podařilo prokázat.

93. Podle čl. 56 SFEU platí, že podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.
94. Jelikož žalobkyně prokázala, že poskytovala služby i občanům jiných členských států Evropské unie přistoupil soud k posouzení souladu aplikované právní úpravy s unijním právem, neboť je nepochybné, že rozhodnutím žalovaného, pro jehož vydání byla podkladem obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, je žalobkyni bráněno nabízet a poskytovat loterijní služby rovněž těmto osobám (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2014, *Pfleger a další*, C-390/12, bod 39). Vnitrostátní úprava, konkrétně obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, tedy představuje omezení volného pohybu služeb i z hlediska žalobkyně ve vztahu k jejím zákazníkům z jiných členských států EU, a bylo je proto namístě posoudit, zda takové může omezení být odůvodněno na základě kritérií unijního práva.
95. Ustanovení čl. 56 SFEU vyžaduje odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je-li takové povahy, že může zakazovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, být na překážku těmto činnostem nebo je činit méně atraktivními. Volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb (srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 2011, *Football Association Premier League a další*, C-403/08 a C-429/08, bod 85 a zde citovanou judikaturu).
96. Uvedené potvrdil Soudní dvůr též v rozsudku *BONVER WIN*, v němž uvedl (bod 18 a 19), že čl. 56 SFEU zahrnuje svobodu příjemců služeb vydat se bez omezení do jiného členského státu, aby jim tam byla poskytnuta služba, přičemž turisté musí být považováni za příjemce služeb (v této souvislosti odkázal na rozsudky ze dne 31. 1. 1984, *Luisi a Carbone*, 286/82 a 26/83, bod 16; ze dne 2. 2. 1989, *Cowan*, 86/87, bod 15, a ze dne 2. 4. 2020, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, bod 52) a že služby, které poskytovatel usazený v jednom členském státě dodá, aniž se přemístí, příjemci usazenému v jiném členském státě, představují přeshraniční poskytnutí služeb ve smyslu čl. 56 SFEU (s odkazem na rozsudek *Berlington Hungary*, bod 26 a zde citovanou judikaturu).
97. Z uvedených závěrů Soudního dvora však nelze dovozovat, že každé omezení volného pohybu služeb musí představovat porušení čl. 56 SFEU. V rozsudku *Berlington Hungary* (bod 92) Soudní dvůr shrnul následující principy, pro které je přípustné omezení volného pohybu služeb:

„omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:

- že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“
98. Jakkoliv je formulace čl. 56 SFEU konstruována toliko na zákaz omezení volného pohybu služeb, je za určitých podmínek přípustné takové omezení volného pohybu služeb, že půjde o faktický zákaz poskytování služeb. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 24. 3. 1994, *Schindler*, C-275/92 konstatoval (ve věci posuzoval legislativu Velké Británie, která plošně až na malé lokální výjimky zcela zakazovala na svém území loterie), že takový plošný zákaz zcela jistě je v rozporu s volným pohybem služeb. Současně však respektoval cíle, které v těchto případech omezují volný pohyb služeb – předcházení trestné činnosti, zajištění, aby s hráči bylo zacházeno čestně; vyhnout se stimulaci poptávky v odvětví hazardních her, která má při překročení negativní sociální důsledky; a zajistit že loterie nemohly být provozovány pro osobní a komerční zisk, ale výhradně pro charitativní, sportovní nebo kulturní účely. Konstatoval, že tyto cíle mohou odůvodnit omezení, které povedou až k zákazu loterií na území členského státu s ohledem na sociální a kulturní rysy tohoto státu (bod 59 a 61 rozsudku). Za těchto podmínek tedy Soudní dvůr akceptoval právní předpisy Spojeného království zcela zakazující loterie.
99. Také z pozdější judikatury Soudní dvora vyplývá, že omezení hazardních herních činností mohou být odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru (v tomto smyslu srov. rozsudek ze dne 8. 9. 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, bod 55; ze dne 22. 1. 2015, *Stanley International Betting a Stanleybet Malta*, C-463/13, body 48 a 49 a tam citovanou judikaturu). K těmto závěrům se Soudní dvůr s odkazem na uvedenou judikaturu přihlásil i v rozsudku *Berlington Hungary* (bod 58), v němž uvedl: „ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her.“
100. Soudní dvůr setrvale judikuje, že přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti této povahy, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly, přičemž nezbytnost a přiměřenost takto přijatých opatření musejí být posouzeny pouze s ohledem na sledované cíle a úroveň ochrany, kterou zamýšlejí dotčené vnitrostátní orgány zajistit (srov. v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 21. 9. 1999 *Läärä a další*, C-124/97, body 35 a 36; ze dne 21. 10. 1999, *Zenatti*, C-67/98, body 33 a 34, a rozsudek ze dne 8. 9. 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International*, C-42/07, bod 58). Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda vnitrostátní právní úprava vzhledem ke konkrétnímu způsobu použití skutečně slouží cílům, které ji mohou odůvodnit, a zda omezení, která obsahuje, nejsou nepřiměřená těmto cílům (srov. rozsudek *Zenatti*, C-67/98, bod 37).
101. Vnitrostátní (česká) právní úprava relevantní v projednávané věci v sobě spojuje obecný rámec, který vymezuje zákon o loteriích a speciální úpravu ve formě obecně závazné vyhlášky, kterou k regulaci hazardu na svém území vydávají obce. Účinností zákona č. 300/2011 Sb. byl do zákona o loteriích vložen § 50 odst. 4, ve znění, které obcím výslovně umožnilo 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.“ Statutární město Brno realizovalo toto zmocnění nejprve prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a následně prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek.

102. Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 (dostupná na: www.psp.cz, jako sněmovní tisk 138/0, rok 2010) konstatuje, že *„navrhovaná novela rozšiřuje pravomoc obcí cestou obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území nejen provozování výherních hracích přístrojů, jak je tomu dosud, ale rozsah této pravomoci rozšiřuje rovněž na sázkové hry v kasinu (§ 2 písm. i)), loterie a jiné podobné hry provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (§ 2 písm. j)) a dále na loterie a jiné podobné hry povolované podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1999 Sb. (například interaktivní videoloterní terminály). Jsou to zejména obce, které nejtěživěji pociťují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her (narušování veřejného pořádku, patologické hráčství atd.). Z tohoto důvodu svěřuje předkladatel obcím pravomoc regulovat právě ty hry, s nimiž jsou zmíněná negativní společenská rizika nejčastěji spojená.“*
103. Zvláštní část důvodové zprávy k ustanovení § 50 odst. 4 poté uvádí, že *„úprava rozšiřuje pravomoc obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výherní hrací přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her. Předkladatel nenavrhuje zúžení pravomoci obcí pouze na úplný zákaz všech v § 50 odst. 4 uvedených her na celém svém území, neboť tento postup by mohl vést k tomu, že obce z důvodu zachování příjmů svých veřejných rozpočtů k takovéto regulaci nepřistoupí. Ustanovení § 50 odst. 4 proto dává obcím možnost výběru, tj. vedle úplného zákazu her uvedených v tomto ustanovení ve vyhláškách určit, na kterých místech a v jakém čase je provozování povoleno, nebo naopak, na kterých místech je provozování zakázáno, a to z důvodu možnosti usměrnit provozování těchto her do úzkého a jednoduše kontrolovatelného místního rámce (např. ve formě jedné „hrací ulice“), ve kterém bude následně obec schopna zabezpečit dodržování veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku i dalších celospolečenských zájmů.“*
104. Z uvedeného tedy vyplývá, že obecný (zákonný) rámec pro regulaci hazardu v obcích prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je odůvodněn zájmem na eliminaci rizik a nežádoucích průvodních jevů hazardu, jež jako vážné důvody vedoucí až k omezení služeb uznává i judikatura Soudního dvora (srov. rozsudek *Berlington Hungary*, bod 58).
105. Pokud jde o konkrétní regulaci sázkových her, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích v místě, ta je podle obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších obecně závazných vyhlášek konstruována jako celoplošný zákaz jejich provozu na území městské části Brno-střed.
106. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 konstatoval, že vymezení míst, na nichž je zakázáno (či oproti obecnému zakazu povoleno) provozování loterií a jiných podobných her, se musí *„opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.“*
107. Obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek konkrétní důvody, pro které byla tato regulace přijata, definuje přímo ve svém čl. 1, z něhož vyplývá, že jejím

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

předmětem je regulace a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku při provozování loterií a jiných podobných her a jejím cílem je ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku. Obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek tedy byla přijata za účelem regulace hazardu, a to z důvodu ochrany zranitelných osob před negativními následky hraní hazardními her a z důvodu ochrany veřejného pořádku, jenž je těmito negativními následky ohrožován.

108. Osoba zúčastněná na řízení navíc ve svém vyjádření sdělila, že k regulaci loterií a jiných podobných her přistoupila vzhledem k tomu, že počet provozoven a technických herních zařízení v nich provozovaných na území města přesáhl únosnou míru a stalo se terčem kritiky ze strany občanů. Dále osoba zúčastněná na řízení uvedla, že regulaci loterií a jiných podobných her provádí tak, že zastupitelstva městských částí navrhnou omezení provozu loterií a jiných podobných her na svém území a tyto návrhy jsou následně zapracovány do návrhu obecně závazné vyhlášky. Usnesení zastupitelstev městských částí nejsou odůvodňována, zastupitelstvo města Brna však návrhy zastupitelstev městských částí respektuje, nejsou-li v rozporu se zákonem. Zastupitelstva městských částí jsou nejlépe obeznámena s místními podmínkami. Po vydání závazného stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v září 2014 došlo k zákazu provozování loterií na celém území města, aby se město vyhnulo případné sankci.
109. Byť podle názoru soudu ze znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek nevyplývá, že by došlo na území statutárního města Brna k úplnému zákazu veškerých hazardních her, neboť nabytím účinnosti vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, tedy od 1. 1. 2015, bylo na základě čl. 3 odst. 3 této vyhlášky zakázáno provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. g), i), j), m) zákona o loteriích ve všech městských částech statutárního města Brna s výjimkou Brno-sever, Brno-Komín, Brno-Jehnice, a Brno-Útěchov (srov. čl. 1 odst. 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna), je podstatné, že touto vyhláškou byl provoz veškerých hazardních her zakázán na celém území městské části Brno-střed bez jakýchkoliv výjimek. Takový plošný zákaz pak nelze považovat za diskriminační nebo svévolný ani v případě, je zaveden jen na území některých městských částí územně členěného statutárního města, což přímo v případě obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 potvrdil ve své rozhodovací praxi i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017 - 87, bod 55).
110. Nebylo tedy nezbytné, aby osoba zúčastněná na řízení zvláště zdůvodňovala, proč bylo obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek jejich provozování zakázáno právě na ulici Křenové, když stejný - rovný a nediskriminační - zákaz platil na území celé městské části. Žalobkyně ani nikdo jiný na daném území zkrátka nemohli provozovat loterie dle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a nejedná se tudíž ani o rozlišování v případě cizích a domácích hráčů - zákaz se vztahoval jednotně na všechny potenciální hráče.
111. Osoba zúčastněná na řízení v rámci odůvodnění regulace (tím spíše ani zákonodárce v důvodové zprávě) v rozhodné době nepřikládala žádný význam tomu, zda snížení rozsahu hazardu bude následováno úbytkem příjmů v důsledku snížení odvodu z loterií a jiných her (§ 41i odst. 1 písm. b) a odst. 3 písm. b) zákona o loteriích). Tento následek

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

regulace v podstatě akceptovala jako nutný ale přijatelný. Pro statutární město Brno nebylo tedy rozhodující, zda pro jeho rozpočet bude nějak zásadní, pokud pozbude příjmů z provozování loterií. Převažujícím faktorem regulace bez ohledu na tyto fiskální okolnosti tedy skutečně byla eliminace provozu hazardu na území města, resp. jeho jednotlivých městských částí.

112. Městský soud shledal, že odůvodnění obecného i speciálního (konkrétního) rámce právní regulace zákazu dle obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek sleduje legitimní cíl, jak jej definovala jak vnitrostátní judikatura, tak i judikatura Soudního dvora. Tento cíl byl v projednávané věci shledán a prokázán, ostatně ani žalobkyně nezpochybňovala, že by regulace hazardu měla jiný, než tento tvrzený ochranný důvod.
113. Jak již bylo výše uvedeno, Soudní dvůr v rozsudku *Berlington Hungary* stanovil, že omezení (a tím spíše úplný zákaz) volného pohybu služeb v těchto případech ale musí být přiměřené a že vnitrostátní předpis deklarovaného cíle má dosáhnout koherentním a systematickým způsobem.
114. Svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti je součástí, ostatně stejně jako právo vlastnit majetek, obecných zásad práva Evropské unie. Tyto zásady se však neprojevují jako absolutní výsady, ale musí k nim být přihlédnuto ve vztahu k jejich funkci ve společnosti. V důsledku toho může být právo svobodně vykonávat podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činnost omezeno, stejně jako výkon vlastnického práva, za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Evropskou unií a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručených práv (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 17. 10. 1995, *Fishermen's Organisations a další*, C-44/94, bod 55; ze dne 28. 4. 1998, *Metronome Musik*, C-200/96, bod 21, a ze dne 10. 7. 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood*, C-20/00 a C-64/00, bod 68).
115. Loterii nebo jinou podobnou hru definuje § 1 odst. 2 zákona o loteriích jako hru, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách (dále jen „herní plán“). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení. Podle § 1 odst. 3 zákona o loteriích okolnost, jež určuje výhru (výsledek slosování, sportovního utkání, dostihů, závodů a jiné budoucí události), nesmí být nikomu předem známa a musí být takového druhu, aby nemohla být provozovatelem nebo sázejícím ovlivněna.
116. Již z této zákonné definice vyplývá, že problematická je především povaha hazardu jako takového. Omezení či zákaz provozu je tedy určité jednáním způsobilým eliminovat negativní jevy, které mají původ v podstatě hazardu – vkládání finančních prostředků za předpokladu vysoké nahodilosti výsledku, předem neznámých okolností určujících výhru a za nízké pravděpodobnosti výhry. S omezením či zákazem hazardu je poté spojena i eliminace dalších negativních jevů spojených s hazardem – jak je definuje výše mj. judikatura Soudního dvora.
117. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření poukázala právě na značné množství provozoven, které se před zavedením regulace nacházely na území statutárního města Brna. Z tohoto vyjádření vyplývá problematický rozsah rizik ohrožujících veřejných pořádek

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v důsledku negativních jevů spojených s hazardem. Podle odhadu osoby zúčastněné na řízení se k 1. 1. 2012 na území statutárního města Brna nacházelo více než 400 provozoven, provozujících téměř 5600 různých herních zařízení a na jedno herní zařízení připadalo na přibližně 70 obyvatel a jedna herna přibližně na každých 1000 obyvatel. (Podle veřejně dostupných dat Českého statistického úřadu <www.czso.cz> bylo v Brně k 31. 12. 2011 hlášeno k trvalému pobytu 378 965 obyvatel.) Zdejší soud se ztotožňuje s názorem osoby zúčastněné na řízení, že se jedná o značné množství provozoven a považuje za věrohodné i její tvrzení, že počet těchto provozoven a v nich umístěných zařízení na území města přesáhl únosnou míru a že se tento stav stal terčem kritiky ze strany občanů.

118. Statutární město Brno tedy ochrany proti následkům hazardu v uvedeném rozsahu (tj. legitimního cíle) dosahovalo tím, že stanovilo na území většiny městských částí celkový zákaz loterií a jiných podobných her bez ohledu na provozovatele a osoby hráčů. Jestliže zde existoval reálný zájem na eliminaci hazardu jako spouštěče s tím souvisejících negativních jevů, nebyla podle názoru soudu jiná alternativa, jak tohoto cíle dosáhnout méně omezujícím způsobem poskytování těchto služeb.
119. Vzhledem k uvedenému rozsahu je tedy podle názoru městského soudu akceptovatelné, pokud dotčená obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek ve spojení s § 50 odst. 4 zákona o loteriích na území městské části Brno-střed pouze neomezovala poskytování těchto služeb, ale stanovila na jejím území úplný zákaz hazardu.
120. Zákonodárce sám loterie dle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území České republiky neomezil (popř. např. nedefinoval podmínky pro zákaz jednotně pro celé území), ale konkrétní regulaci ponechal na samosprávy a jejich místní potřeby a podmínky (přičemž v tomto případě obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek stanovila akceptovatelný plošný zákaz). Při tomto způsobu regulace zohlednil zákonodárce právě to, že jsou to obce, které se s následky provozování hazardu na jejich území musí vyrovnat a potýkat. Je proto příhodné, že zákonodárce zvolil konkrétní formu regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky jakožto projevu práva obce na samosprávu podle článku 104 odst. 3 Ústavy. Tento postup podle názoru soudu představuje systematický a ucelený způsob regulace.
121. Rozsudek *Berlington Hungary* jako další požadavek ovlivňující posouzení, zda je právní regulace omezení volného pobytu služeb - hazardu v souladu s unijními principy, poukázal na zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a zásadu ochrany vlastnictví dle čl. 17 čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie.
122. Městský soud podotýká, že žalobkyně nepochybně byla dotčena tím, že jí byly předčasně zrušena povolení k provozování loterií, která při své podnikatelské činnosti využívala.
123. Podle ustálené judikatury Soudního dvora zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje jednak, aby právní pravidla byla jasná a přesná, a jednak, aby jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné (srov. zejména rozsudky ze dne 15. 2. 1996, *Duff a další*, C-63/93, bod 20; ze dne 18. 5. 2000, *Rombi a Arkopharma*, C-107/97, bod 66, jakož i ze dne 7. 6. 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) a další*, C-17/03, bod 80). Tento požadavek je třeba zvlášť přísně dodržovat, pokud jde o právní úpravu, která může přinášet finanční zatížení, aby bylo dotčeným osobám umožněno se s určitostí seznámit s rozsahem povinností, jež jsou jim uloženy (srov. rozsudek ze dne 29. 4. 2004, *Sudholz*, C 17/01, bod 34).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

124. Zásada právní jistoty poté nevyžaduje, aby nedošlo k legislativním změnám, ale spíše vyžaduje, aby zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami (srov. rozsudek *VEMW a další*, C-17/03, bod 81 a ze dne 10. 9. 2009, *Plantanol*, C-201/08, bod 49).
125. Z ustálené judikatury Soudního dvora poté vyplývá, že možnost dovolávat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u kterého vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje. Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů, nemůže se dovolávat takovéto zásady, pokud je toto opatření přijato. Navíc hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (srov. v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 15. 7. 2004, *Di Lenardo a Dilexport*, C-37/02 a C-38/02, bod 70 a zde citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 7. 9. 2006, *Španělsko v. Rada*, C-310/04, bod 81).
126. V rozsudku *Di Lenardo a Dilexport*, C-37/02 poté Soudní dvůr vyložil, že i když zásada legitimního očekávání patří mezi základní zásady Společenství, hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci orgánů Společenství, a to zvláště v takové oblasti jako je oblast společných organizací trhu, jejichž předmět zahrnuje stále přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (srov. zejména rozsudek ze dne 14. 10. 1999, *Atlanta v. Evropské společenství*, C-104/97 P, bod 52).
127. Judikatura Soudního dvora Evropské unie tedy neshledává zásah do uvedených unijních zásad obecně v těch případech, pokud rozumný hospodářský subjekt je schopen se seznámit s rozhodnou právní úpravou a na základě ní mohl i rozumně předpokládat, že ke změnám a k zásahům do práv vyvstalých na základě takové právní úpravy může dojít.
128. Ve stejném duchu se vyjádřil ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (právě ve vztahu k loteriím), např. v rozsudcích ze dne 19. 3. 2021 č. j. 5 As 116/2018 - 75, č. j. 2 As 35/2018 - 51 nebo ze dne 23. 3. 2021, č. j. 4 As 260/2019 - 38 a ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019 - 41.
129. Městský soud podotýká, že stěžejním bodem posuzované otázky je existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Uvedené ustanovení zákona o loteriích totiž po celou dobu své účinnosti (tj. od začátku do konce doby účinnosti zákona o loteriích do 31. 12. 2016) vždy uvádělo, 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. Jak již soud shora vyložil, důvodem pro zrušení povolení k provozování hazardní hry podle tohoto ustanovení mohou být okolnosti skutkového i právního rázu, jež mohou nastat až po vydání povolení.
130. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 35/2018 - 51 vyložil, že právní úprava toho, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, je otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Otázka, zda se oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích (např. právě § 50 odst. 4 zákona o loteriích), nebo zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se podle Nejvyššího správního

soudu nejví jako podstatná a je toliko akademická. Podle městského soudu na skutečnosti, že obec mohla vždy stanovit regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, tedy nic nezměnilo, že až s účinností od 14. 10. 2011 byla obec v zákoně výslovně zmocněna zakázat loterie dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s § 10 písm. d) zákona o obcích. Ve skutečnosti k tomu byla zmocněna již na základě čl. 104 odst. 3 písm. Ústavy ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích.

131. K následkům spojeným s rušením povolení postupem podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozsudku č. j. 5 As 116/2018 - 75 Nejvyšší správní soud vyložil (opíraje svůj názor o nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, na nějž odkazoval rovněž ministr financí v napadeném rozhodnutí) že „*provozovatelé loterií a jiných podobných her právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích museli být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud dále judikoval, že by se žalovaný naopak dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by narušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. V tomto směru nelze u provozovatelů loterií ani hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (viz nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).*“
132. Taktéž v rozsudku č. j. 2 As 35/2018 - 51 (bod 33) 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 stěžovatelčiným právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě v rovině vnitrostátního 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 vyhlášku 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).*“
133. V bodě 25 rozsudku ze dne 11. 5. 2021, č. j. 6 As 28/2018 - 52 Nejvyšší správní soud rovněž vyložil, že „*jestliže obce měly pravomoc regulovat hazard již před přijetím novely zákona o loteriích, tím spíše bylo pro stěžovatelku předvídatelné, že obec může kdykoliv přistoupit k omezení jejího podnikání.*“
134. Podle názoru městského soudu tedy muselo a mělo být žalobkyni dopředu zřejmé, že dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích mohou být její povolení zrušena, nastanou-li předvídané okolnosti, a to zejména nastanou-li ty okolnosti, pro které by nemohla být loterie povolena. Jak již vyložil i Soudní dvůr, hospodářské subjekty nemají žádné právo na zachování stávajícího legislativního stavu, a to tím spíše, podléhá-li regulaci to odvětví, jehož regulace se vyvíjí. Uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu se poté shoduje v závěru, že provozovatelům loterijních her právě s odkazem na § 43 odst. 1 zákona o

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

loteriích nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že udělená povolení nebudou po dobu jejich platnosti nijak dotčena. Takový výklad zásady legitimního očekávání a právní jistoty, jaký provedl Nejvyšší správní soud, nepochybně obстоjí i v tom pojetí, které zastává i Soudní dvůr (viz výše).

135. Městský soud je proto toho názoru, že žalobkyně tedy i přes to, že fakticky i právně držela povolení udělené žalovaným na delší dobu, i tak musela počítat i s tím, že nastanou okolnosti a regulace, pro které bude přijata právní úprava, která tuto licenci omezí. Přechod mezi starým a novým režimem právní regulace provedený obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek proto zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty neporušil.
136. Podle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.
137. Pokud jde o soulad omezení vlastnického práva žalobkyně s čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie, městský soud již výše vyložil, že omezení hazardu a negativních vlivů s tím spojených je právě oním legitimním cílem a obecným zájmem, který Soudní dvůr připouští k omezení volného pohybu služeb, přičemž městský soud rovněž shledal, že důvody, pro které osoba zúčastněná na řízení k omezující regulaci přistoupila, tento obecný zájem a legitimní cíl sledují. Současně soud shledal, že intenzita omezení, tj. plošný zákaz na územní části Brno-střed, je adekvátním opatřením k rozsahu, v jakém byly již hazardní hry na území statutárního města Brna provozovány. Městský soud je proto názoru, že i vlastnické právo žalobkyně (k provozovně na ulici Křenová 1, k jejímu vybavení, k peněžním prostředkům žalobkyně aj.) dotčené předmětnou právní regulací bylo z hlediska obecného zájmu omezeno přípustně.
138. Podle čl. 1 odst. 1 Protokolu č. 1 (Dodatkového protokolu) k EÚLP každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.
139. Soudní dvůr v rozsudku *Berlington* v této souvislosti (tj. v souvislosti s ochranou vlastnického práva chráněného článkem 1 odst. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP) poukázal na rozsudek ESLP ze dne 13. 1. 2015, č. 65681/13, *Vékony* proti Maďarsku, podle něhož pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu nebo systém přiměřené náhrady. Městský soud podotýká, že ESLP v rozsudku *Vékony* hodnotil jako nepřiměřený (neproporcionální) byť jinak zákonný zásah do vlastnického práva regulací, kterou byla zrušena koncese žalobce na prodej tabákových produktů (a neudělena další za podmínek nové právní regulace) a to poté, co se po dobu 20 let žalobce tímto prodejem živil, do třech měsíců přišel o zásadní zdroj příjmů a obživy, bez možnosti soudního opravného prostředku proti uvedenému opatření. ESLP v takové situaci vyložil, že „správná rovnováha mezi obecným zájmem a právy jednotlivce nebude nalezena, pokud dotyčná osoba musela nést individuální a nadměrné břemeno“.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

140. ESLP rovněž ve věci *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd v. Irsko* – rozsudek ze dne 7. 6. 2018, č. 44460/16 (bod 124) vyložil, že „pokud jde o opatření ovládající užívání majetku, nedostatek náhrady je faktorem, který je třeba vzít v úvahu při určování, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy, ale sám o sobě nepostačuje k porušení článku 1 protokolu č. 1.“
141. Již nabytím účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění vyhlášky č. 9/2014, tedy od 25. 10. 2014, byl na území celé městské části Brno-střed zakázán provoz veškerých sázkových her, loterií a jiných podobných her, jejichž provozování mohlo statutární město Brno v souladu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích zakázat. Obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění vyhlášky č. 9/2014 ani ve znění pozdějších vyhlášek nestanovila pro provozování loterií a jiných podobných her povolených přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky žádné přechodné období. Žalobkyně byla proto dotčena na svých právech prakticky okamžitě po přijetí obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění vyhlášky č. 9/2014 bez možnosti dále poskytovat tyto služby na územní městské části Brno-střed po určité přechodné období. Žalobkyně, žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení netvrdili, že by žalobkyni v souvislosti s tímto zákazem byla poskytnuta nějaká náhrada.
142. Evropská komise pro lidská práva ve věci *McKenna v. Irsko* (rozhodnutí Komise, č. 16221/90, ze dne 17. 10. 1991) k proporcionalitě tehdejšího opatření (zrušení udělené licence k hazardním hrám na základě zákona a to po 6 letech provozování těchto her) shledala, že šlo o opatření v obecném zájmu a uvedla, že „udělení licence žadatele provozovat své podnikání vždy podléhalo neomezené pravomoci místního orgánu zrušit své rozhodnutí umožňující licencování zábavních loterií. Žadatel si také musel být vědom toho, že část veřejného mínění byla proti pokračování těchto typů podniků v dané oblasti a zájmové skupiny vedly kampaň za zrušení podle čl. 13 [zákona o hraní a loteriích z roku 1956].“ V této věci tedy k převaze obecného zájmu nad individuálním zájmem stěžovatele postačil tlak veřejného mínění proti provozování hazardu a rovněž vědomí tehdejšího stěžovatele, že licenci může kdykoliv rozhodnutím příslušného orgánu pozbyt.
143. Oproti tomu v případě *Svit Rozvag, TOV a jiní v. Ukrajina*, č. 13290/11 ESLP shledal porušení práva na pokojné užívání majetku v tom, že Ukrajina přijetím zákona o regulaci hazardu bez jakéhokoli přechodného období a bez jakékoli kompenzace pozastavila (avšak fakticky zneplatnila) na celém svém území veškerá dříve udělená povolení k provozování hazardních her, a to z toho důvodu, že žádné ustanovení vnitrostátního práva účinné v době udělení povolení takový postup neumožňovalo (zejména odstavce 64 a 160 rozsudku *Svit Rozvag*). Ukrajina však k této regulaci přikročila prakticky okamžitě během jednoho měsíce od schválení příslušného zákona, přestože původně zákonodárce zamýšlel přechodné období v délce cca 1 roku.
144. Od rozhodnutí ve věci *McKenna* se ESLP ve věci *Svit Rozvag* nikterak nedistancoval, nýbrž vyložil výslovně ve vztahu k němu, jakož i ve vztahu k jinému svému rozsudku ze dne 29. 3. 2010 ve věci *Depalle v. Francie*, č. 34044/02, že v těchto případech si dotčené subjekty musely být od samého počátku vědomy toho, že jejich oprávnění mohou být kdykoli jednostranně odejmuta (srov. odstavec 173 rozsudku *Svit Rozvag*).
145. Městský soud již výše konstatoval, že legitimním a věrohodně doloženým důvodem statutárního města Brna pro přijetí obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek byl obecný zájem na regulaci hazardu a s tím spojených negativních společenských jevů, přičemž naléhavost této situace ilustroval počet rozšířených heren a hracích přístrojů v poměru k rozloze a počtu obyvatelstva Brna a tlak veřejného mínění. Podle názoru městského soudu si žalobkyně těchto okolností, kontroverznosti

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

provozování loterijních her podle zákona o loteriích, i toho, že kterékoliv její povolení s ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být při změně okolností zrušeno, musela být vědoma.

146. Právě uvedené neznamena, že doba platnosti obsažená v povolení uděleném žalovaným byla bez významu. Poskytovala žalobkyni jistotu, že po uvedenou dobu nebude potřebovat od žalovaného nové povolení a že z jeho strany nebudou v jejím průběhu činěny kroky k omezení žalobkynina podnikání, bude-li plnit podmínky uděleného povolení a nenastanou-li některé z okolností předvídaných zákonem. Zároveň si však žalobkyně musela být vědoma toho, že mohou nastat určité okolnosti nezávislé na její vůli, pro které může být platnost jejího povolení omezena nebo dokonce zrušena, včetně možného přijetí obecně závazné vyhlášky regulující hazardní hry. Tomu také měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.
147. Za těchto okolností je proto městský soud názoru, že obecný zájem a legitimní cíl na regulaci hazardu převážil nad ekonomickým zájmem žalobkyně a nad tím, aby sama nenesla náklady spojené s regulací. Prakticky okamžitý zákaz provozování veškerých zbývajících loterií a jiných podobných her provozovaných podle zákona o loteriích, které dosud bylo možno na základě předchozí obecně závazné vyhlášky provozovat, v důsledku regulace obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 (tj. bez přechodného období) byl tak přiměřeným zásahem do vlastnického práva žalobkyně ať už ve smyslu Protokolu č. 1 k ESLP, tak formulačně obdobného článku 17 Listiny práv Evropské unie.
148. Městský soud výše uvedené uzavírá s tím, že právní regulace stanovená § 50 odst. 4 loterního zákona ve spojení s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek není v rozporu s právem Evropské unie či EÚLP. Městský soud tedy neshledal důvod pro to, aby tuto vyhlášku na věc žalobkyně ve vztahu k provozovně nacházející se na adrese Křenová 1 na území městské části Brno-střed neaplikoval.

Další námitky

149. Žalobkyně v žalobě poukazovala na skutečnost, že jí povolení k provozování sázkových her dle § 2 písm. i) zákona o loteriích v objektu kasina na adrese Křenová 1 bylo původně uděleno v souladu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011, která provozování sázkových her podle § 2 písm. i) zákona o loteriích v kasinech neomezovala. K tomuto omezení došlo až na základě obecně závazné vyhlášky č. 1/2014, která obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 nahradila. Podle názoru žalobkyně však není možno obecně závaznou vyhláškou regulovat provoz loterií a jiných podobných her, pokud jsou provozovány v kasinech, neboť kasina (herny) nemají charakter veřejně přístupného místa. Z ustanovení § 36 a násl. zákona o loteriích, jakož i § 50 odst. 4 téhož zákona přitom podle žalobkyně jasně a zřetelně vyplývá, že obec nemůže obecně závaznou vyhláškou regulovat poměry v prostorách, které nemají ze zákona charakter veřejně přístupného místa.
150. Předmětem povolení podle § 2 písm. i) zákona o loteriích nebyla a není činnost kasina (herny), ale samotných sázkových her. Rozhodující poté je, že následkem regulace zavedené obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 na celém území městské části Brno-střed neměl být právě tento druh her ve veřejně přístupných místech vůbec provozován. Jestliže bylo provozování tohoto typu loterie zakázáno, je nerozhodné, že byla provozována v kasinu, tedy objektu typově zaměřeném

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

na koncentraci více druhů hazardních her, jehož účelem je poskytování služeb v podobě umožňování účasti na těchto hrách.

151. Kasino, v němž byly sázkové hry na základě zrušeného rozhodnutí č. j. MF-60634/2012/34 provozovány, bylo nepochybně umístěno na veřejně přístupném místě na ulici Křenové v městské části Brno-střed. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 29. 4. 2021, č. j. 6 As 308/2017 - 63 (bod 39) uvedl, že „*veřejná přístupnost provozovny znamená, že přístup do provozovny není předem omezen na okruh osob individuálně, jmenovitě určených, nýbrž je dán typovými znaky. V případě přístupu do herny k typovým znakům patří dle § 17 odst. 9 zákona o loteriích věk.*“ To v praxi znamená, že do kasina umístěného ve veřejně přístupném prostoru - místě měl přístup poměrně široký předem nijak omezený počet osob z celé populace, avšak tyto osoby musely mít tu vlastnost, že byly starší 18 let. Z hlediska pochopení veřejné přístupnosti místa provozovny není tedy rozhodné, že účastnit se hry mohly jen příchozí osoby starší 18 let, ale to, že tyto osoby (starší 18 let) v přístupu do provozovny nebyly nijak jinak omezovány.
152. Ani skutečnost, že sázkové hry dle § 2 písm. i) zákona o loteriích byly na adrese Brno, Křenová 1 provozovány v kasinu, tj. v prostoru vyhrazeném k provozování hazardu, je tak podle názoru městského soudu nijak nevylučuje ze zákazu stanoveného obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek.
153. Dále se soud zabýval námitkou žalobkyně, že § 43 zákona o loteriích zakládá nepřípustnou retroaktivitu, která je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty žalobkyně, a že přijetí obecně závazné vyhlášky není a nemůže být okolností vedoucí k zahájení řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
154. K zásadě legitimního očekávání a právní jistoty již městský soud v projednávané věci podal ucelený výklad v souvislosti se zásadami unijního práva a neztotožnil se přitom s názorem žalobkyně. Městský soud proto v této části odkazuje na své výše uvedené úvahy.
155. Pokud jde o namítanou nepřípustnou retroaktivitu regulace, tu ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích nezakládá. Ústavně garantované právo obcí regulovat v samostatné působnosti na svém území hazard, tedy omezit či zakázat nabídku služeb v podobě loterií a jiných podobných, bylo opakovaně potvrzeno judikaturou Ústavního soudu citovanou v tomto rozsudku. Tato judikatura přitom nevyvolala změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstala fakticky po celou dobu účinnosti zákona o loteriích nezměněná. V důsledku série nálezů Ústavního soudu došlo pouze ke změně výkladové praxe žalovaného, která byla uvedena do souladu s platnou právní úpravou. Jak již bylo uvedeno, ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela žalobkyně přinejmenším teoreticky počítat. V této souvislosti nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že ke zrušení povolení č. j. MF-60634/2012/34 žalovaný přistoupil na základě 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, bod 35 a násl.).
156. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích tedy již od počátku účinnosti tohoto zákona zmocňuje orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, aby povolení zrušil mj. tehdy, jestliže okolnosti odůvodňující zrušení vydaného povolení později nastanou. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích přitom neváže zrušení povolení výlučně na

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

situace, kdy se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné. Zákon tady pamatuje na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností a výslovně upravuje pravomoc rozhodnout (zrušit povolení) *cum clausula rebus sic stantibus*. Jinými slovy, povolení má zůstat platné za předpokladu, že „věci zůstanou, jak jsou“ v době vydání povolení.

157. V projednávané věci (jakož i v jiných typově obdobných věcech) však došlo ke změně situace tím, že osoba zúčastněná na řízení vydala obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek a vymezila tak místa, kde je provoz loterií a jiných podobných her zakázán. Tato obecně závazná vyhláška zakázala jejich provoz s účinností *pro futuro*, nevymezovala místa zákazu zpětně. Rovněž žalovaný následným zrušením povolení nepostupoval se zpětnou účinností, o pravou retroaktivitu tedy v tomto případě nemohlo jít.
158. Shodný právní názor zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017 - 39 (bod 27), v němž konstatoval: „*Stěžovatel se mylí, dovozoval-li nepřipustnou pravou retroaktivitu z uplatnění § 43 odst. 1 loterního zákona, neboť změna relevantní právní úpravy se projevila ex nunc, tedy zrušením příslušných povolení, nikoli s účinky ex tunc, jelikož stěžovatel k provozování loterie až do zrušení příslušných povolení oprávněn nepochybně byl. V projednávané věci se tak jednalo o retroaktivitu nepravou, která je v právu zásadně přípustná (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 - 45).*“
159. Tato žalobní námitka proto není důvodná.
160. Žalobkyně dále namítala, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice 98/34/ES, a že tyto vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům.
161. K této námitce městský soud především uvádí, že otázkami, jichž se tato námitka žalobkyně týká, se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud a to dokonce ve věcech, které se týkaly dceřiné společnosti žalobkyně (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 - 48, bod 17 a 18, ze dne 18. 3. 2021, č. j. 1 As 128/2020 - 55, bod 37 a 38 a ze dne 1. 4. 2021, 9 As 287/2019 - 68, bod 17 a 18), přičemž závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem k těmto otázkám jsou jednoznačné a konstantní. Jelikož k této námitce existuje jednotná judikatura, nemá smysl, aby zdejší soud znovu opakoval již vícekrát vyřčené, a proto na závěry z ní vyplývající jen stručně odkazuje.
162. Otázka, zda byl v případě zákona č. 300/2011 Sb. dodržen proces notifikace podle směrnice 98/34/ES je především z hlediska posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zcela bezvýznamná. Rozhodnutí č. j. MF-60634/2012/34 bylo žalovaným zrušeno pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, k jejímuž vydání byly obce zmocněny na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění ve znění novelizovaném právě zákonem č. 300/2011 Sb., avšak pravomoc obcí regulovat na svém území hazard, jak již bylo v tomto rozsudku také uvedeno, plyne na základě čl. 104 Ústavy přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, body 36 a 37) a není tak vázána na konkrétní zmocnění obsažené v zákoně o loteriích (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45, body 16 a 17). I kdyby tedy v průběhu procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. došlo k tak závažným chybám v rámci procesu jeho notifikace, že by proto tento zákon nebyl

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vynutitelný, nemělo by to na platnost a účinnost obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek žádný vliv. Tato vyhláška by obstála i jen na základě § 10 písm. a) zákona o obcích, jenž umožňuje obcím ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek na toto ustanovení dokonce výslovně odkazuje). Možnost usměrňovat na svém území hazard byla tedy obcím dána již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 bod 32 a 33 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 23 až 25). Lze tedy uzavřít, že obecně závazná vyhláška č. 1/2014 byla bez ohledu na proces notifikace zákona č. 300/2011 Sb. platným a účinným právním předpisem vůči všem svým adresátům včetně provozovatelů loterií a jiných podobných her přijatým v souladu se zákonem. Vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek byla proto také zákonným podkladem pro vydání rozhodnutí, jímž žalovaný zrušil rozhodnutí č. j. MF-60634/2012/34, na jehož základě žalobkyně provozovala sázkové hry v objektu kasina na adrese Brno, Křenová 1.

163. Ani tato žalobní námitka není důvodná.
164. Dále se soud zabýval námitkou žalobkyně, že je obecně závazná vyhláška č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek výrazně diskriminační, a jelikož není vymahatelná vůči provozovatelům loterií nebo jiných sázkových her prostřednictvím internetu je z tohoto důvodu i neplatná.
165. Sázkové hry, které lze regulovat obecně závaznou vyhláškou obce, jsou stanoveny v § 50 odst. 4 zákona o loteriích, přičemž z dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že se jedná o výčet taxativní. Obec tedy nemá pravomoc zakázat na svém území provoz hazardních her v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neuvedených. Pro hazardní hry nabízené prostřednictvím internetu je navíc charakteristické, že jejich dostupnost není omezena na konkrétní území, ale jsou dostupné na jakémkoliv místě, kde existuje přístup k internetu. Zákaz těchto her obecně závaznou vyhláškou v rámci vymezeného území města je tedy z logiky věci vyloučený. Takový zákaz by bylo nemožné realizovat ani z hlediska technického. Internetové hazardní hry vykazují ze své povahy takové množství specifík, že je nelze stavět naroveň hazardním hrám uvedeným v § 50 odst. 4 loterního zákona, a dovozovat tímto způsobem diskriminační charakter obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, která hazardní hry na internetu nereguluje a ani regulovat nemůže. Otázka regulace těchto her musí být předmětem regulace na celostátní úrovni, tedy regulace prostřednictvím zákona. O této skutečnosti svědčí nejlépe znění zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, jenž s účinností od 1. 1. 2017 nahradil zákon o loteriích, a který se regulaci internetových hazardních her podrobně věnuje (srov. zejména § 73 až § 84 tohoto zákona), a to včetně opatření, která mají zabránit osobám mladším 18 let účastnit se těchto her (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45, body 26 a 27).
166. Tvrzení žalobkyně o nevymahatelnosti obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek ve vztahu k provozovatelům internetových hazardních her a osobám, které se těchto her prostřednictvím internetu účastní právě na území městské části Brno-střed, jsou proto z pohledu projednávané věci irelevantní, neboť uvedené subjekty nejsou adresáty této vyhlášky. Vůči všem svým adresátům, jak již bylo vysvětleno podrobně výše, vyhláška diskriminační není a měří všem adresátům stejným metrem (srov. rovněž znovu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 308/2017 - 63, bod 34 až 37, č. j. 9 As

287/2019 - 68, bod 15 a 16, č. j. 1 As 128/2020 - 55, bod 34 a 35, a dále ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 2/2020 - 70, bod 25 až 27).

167. Rovněž tato žalobní námitka není důvodná.
168. V podání ze dne 10. 6. 2021, jímž žalobkyně doplnila podanou žalobu, uplatnila žalobkyně také námitku, že řešení přijaté obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek je diskriminační, neboť zakázala provozování hazardních her na adrese, na níž provozovala žalobkyně kasina, avšak o 200 metrů dále, na adresách Benešova 605/18 a Benešova 627/14, je na základě obecně závazné vyhlášky umožněn provoz dokonce dvou kasin.
169. K této námitce žalobkyně soud především podotýká, že ji žalobkyně uplatnila opožděně, až po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby o další žalobní body (srov. § 71 odst. 2 větu třetí s. ř. s.).
170. Soud proto k této námitce jen nad rámec řádně uplatněných žalobních bodů poznamenává, že se tímto tvrzením žalobkyně neztotožňuje. Jak již bylo také uvedeno a jak ve svém vyjádření poukázala také osoba zúčastněná na řízení, obecně závazná vyhláška č. 1/2014 a to již ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014 zakázala provoz veškerých hazardních her na celém území městské části Brno-střed, včetně žalobkyní uváděných adres Benešova 605/18 a Benešova 627/14. Plošný zákaz vztahující se na celou městskou část přitom nemůže být považován za diskriminační (srov. např. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 10 As 156/2017 - 141, bod 78).
171. Jako poslední se soud zabývala námitkou žalobkyně, že z textu obecně závazné vyhlášky není nijak seznatelné, zda a jakým způsobem statutární město Brno vyčerpalo všechny jiné dostupné prostředky k nastolení veřejného pořádku.
172. Obce jsou v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického uvážení obce v rámci výkonu práva na samosprávu. Obec zde disponuje velmi širokým uvážením limitovaným toliko ústavními kautelami v případech, kdy unijní prvek není přítomen, a spolu s nimi i právem Evropské unie v případech, kdy unijní prvek přítomen je (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 - 46, bod 36 a ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, bod 49).
173. Právě v rozsudku č. j. 4 As 373/2018 - 47 (bod 57), a to ve vztahu k přecházející obecně závazné vyhlášce č. 18/2011 Nejvyšší správní soud konstatoval, že považuje „*odůvodnění regulace provozu herních zařízení v podobě úplného zákazu na území celé městské části Brno-střed, který dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele v dané městské části, za dostatečný. Sleduje legitimní cíl spočívající zejména v ochraně před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her a je vhodným prostředkem k zabránění či eliminaci patologických následků provozování herních zařízení, jež jsou v loterijní vyhlášce v čl. 1 odst. 1 vymezena.*“ Tyto závěry lze nepochybně vztáhnout i k obecně závazné vyhlášce č. 1/2014 ve znění pozdějších vyhlášek, která obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 nahradila a které zakázala na území městské části Brno-střed provoz veškerých hazardních her, tedy i těch, které bylo možno za účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 provozovat.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

174. V již výše uvedených částech odůvodnění městský soud opakovaně vyložil, že provozování hazardu, byť samo o sobě za dodržení zákonem o loteriích specifikovaných podmínek, sice není protiprávní činností, avšak je způsobilé přinášet negativní společenské jevy. Jinými slovy, účast na hazardní hře jakéhokoli typu nemusí ještě nutně znamenat protiprávní jednání, za něž by bylo třeba některou osobu regulovat či sankcionovat. Provozování hazardu však může a je způsobilé přinášet negativní následky (což je již notorieta vyložená i v judikatuře ESLP, SDEU i Nejvyššího správního soudu), jak vůči hráčům samotným, tak i vůči veřejnému pořádku a společnosti.
175. Pokud se jedná o závažný problém, tím spíše problém narůstající, je tedy na místě, aby obec tyto negativní jevy potlačila opatřením, které eliminuje jejich primární příčinu. Rozhodnutí, zda obec k této regulaci přikročí, je projevem jejího práva na samosprávu a jeho realizace není nutně podmíněna vyčerpáním jiných opatření k udržování veřejného pořádku.
176. V projednávané věci osoba zúčastněná na řízení osvědčila, že hlavním problémem pro přijatou regulaci byl právě narůstající a v té době již velmi značný počet herních provozoven a v nich provozovaných zařízení. Jako vhodný prostředek eliminace negativních jevů spojených s hazardem proto statutární město Brno zvolilo úplný zákaz veškerých hazardních her na území městské části Brno-střed. Omezující regulace tedy směřovala právě proti primární příčině, kterou je provozování hazardních her jako takových. Dosažení téhož cíle majícího za následek udržování veřejného pořádku jinými prostředky tedy zjevně ani nemohlo být zajištěno.
177. Namítala-li tedy žalobkyně, že regulace hazardu spočívající v jeho úplném zákazu na území městské části Brno-střed prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 byla provedena nevhodně zvoleným prostředkem, městský soud se v tomto se žalobkyní neztotožnil.

XI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

178. Jelikož žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný a soud ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo potřeba napadené rozhodnutí zrušit, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
179. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.
180. Výrok o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s., dle něž má osoba zúčastněná na řízení právo jen na náhradu těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Jelikož soud v nyní projednávané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 21. října 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.