

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Simony Hájkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a. s.,** se sídlem Komořany 146, zastoupen Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí,** se sídlem Letenská 15, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: město Frýdek – Místek, se sídlem Radniční 1148, Frýdek – Místek, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 8. 2017, č. j. 3 Af 51/2015 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra financí ze dne 7. 10. 2015, č. j. MF – 1099/2015/34-11/2901-RK. Ministr rozklad podaný žalobcem jako nedůvodný zamítl a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2015, č. j. MF-1099/2015/34-7 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalovaný zrušil svá rozhodnutí ze dne 4. 2. 2008, č. j. 34/99592008, ze dne 1. 6. 2010, č. j. 34/30893/2010, a ze dne 15. 3. 2011, č. j. 34/132781/2010, v částech týkajících se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), prostřednictvím Centrálního loterního systému na adresách: Ostravská 1556, Frýdlantská 770 a T. G. Masaryka 505, Frýdek - Místek. Vydaná povolení

byla zrušena pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011, přijatou statutárním městem Frýdek - Místek dne 5. 12. 2011, s účinností od 1. 1. 2012. V čl. 1 této vyhlášky město zakázalo na celém svém území provozování vybraných sázkových her, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), n), § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 loterního zákona. Při vydání rozhodnutí žalovaný vycházel z četné judikatury Ústavního soudu, která se problematikou regulace loterií a jiných podobných her z pohledu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zabývala.

[2] Proti rozhodnutí ministra financí podal žalobce správní žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 16. 8. 2017 č. j. 3 Af 51/2015 - 49, zamítl, když nepřisvědčil žádné z jím uplatněných námitek.

[3] K námitce procesních vad, ad a) existujícího řízení zahájeného dne 4. 6. 2012, č. j. MF 48799/2012/34, v rámci něhož má dojít ke změně rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007, městský soud uvedl, že se nejedná o řízení se stejným předmětem řízení jako řízení o zrušení 3 loterních povolení z let 2008 - 2011. Vzhledem k tomu, že se tato řízení nikterak obsahově nepřekrývají, nezakládají překážku litispendence či věci rozhodnuté (rei iudicatae) a zároveň se nejedná o porušení zákazu dvojího rozhodování v téže věci (ne bis in idem). Jestliže žalobce ad b) vytýkal žalovanému absenci výzvy podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu, čímž mu znemožnil uplatňovat procesní práva, zejména seznámit se s podklady rozhodnutí, městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to rozsudky ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002 – 36 a ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 43 námitce nepřisvědčil. Dovodil, že žalovaný postupoval způsobem předvídatelným § 46 odst. 3 správního řádu, jestliže spojil oznámení o zahájení řízení s výzvou podle § 36 odst. 1 správního řádu. S přihlédnutím k účelu výzvy podle § 36 odst. 3 správního řádu městský soud konstatoval, že žalovaný měl v době zahájení řízení shromážděny potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, sdělení osoby zúčastněné na řízení nemohlo mít žádného vlivu na skutková zjištění správního orgánu, jehož spis nebyl doplňován.

[4] Pokud jde o námitku nemožnosti aplikace § 43 odst. 1 loterního zákona, z důvodu nepřípustné pravé retroaktivity, městský soud plně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, (zejm. bod 36 a 37), shodně i v případě namítaných retroaktivních účinků loterní vyhlášky. Zdůraznil, že ve světle závěrů citovaného rozsudku se o pravou retroaktivitu nejedná, obecně závazná vyhláška města Frýdku - Místku neovlivňuje vydaná loterijní povolení s účinky do minulosti. Nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Provozovatelé si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterního zákona, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

[5] K námitce nedodržení notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170 a navazující judikaturu. Uvedl, že obecně závazná vyhláška obstojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatele neaplikovatelného. Pravomoc obcí regulovat na svém území hazard vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o

obcích (obecní zřízení), a není tak vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích (srov. nález ÚS ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Otázku notifikace zákona č. 300/2011 Sb. z tohoto pohledu vyhodnotil městský soud jako zcela nadbytečnou.

[6] Městský soud nepřisvědčil žalobci ani v namítané diskriminační povaze loterní vyhlášky, která umožňuje na celém území města Frýdku - Místku provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím internetu. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77, podrobil loterijní vyhlášku obecnému přezkumu. Neshledal, že by statutární město vydáním loterijní vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires,* zakázalo-li provoz vybraných hazardních her na území celého města. Dospěl k závěru, že město se nepohybovalo mimo zákonem vymezenou pravomoc, nezneužilo zákonem svěřenou působnost, jednalo s přihlédnutím ke zjevnému účelu takové regulace, která sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu včetně trestné činnosti. Zdůraznil, že účelem práva je regulovat regulovatelné. Žádná obec by nebyla s to reálně regulovat a prosadit zákaz hraní hazardních her prostřednictvím internetu na svém území.

[7] Ani námitku žalobce ve vztahu k tvrzenému zásahu do jeho práva na podnikání, vlastnického práva, legitimního očekávání a právní jistoty, nehledal městský soud případnou. Poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy* a ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava.* V prvém citovaném nálezu Ústavní soud vyložil, že obcím náleželo právo regulovat vybraný hazard na svém území, jež vyplývá z Ústavy a § 10 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, již před přijetím novely loterního zákona. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr může být zastupitelstvem města limitován. Jelikož žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo dojít ani k zásahu do jeho vlastnického práva či práva na podnikání. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 – 68, konstatoval městský soud vázanost nálezy Ústavního soudu, včetně citace bodu 42 nálezu *Klatovy.*

[8] Závěrem městský soud vypořádal i žalobcem dovozovanou existenci unijního prvku v řízení a možnost aplikace práva EU. Z žalobcem citované judikatury SDEU dle jeho přesvědčení plyne povinnost členských států poskytnout držitelům povolení k provozování loterních her dostatečně dlouhé přechodné období k přizpůsobení se danému stavu či povinnost zakotvit systém přiměřené materiální kompenzace. Dle městského soudu žalobce vyvozuje z jím citované judikatury nesprávné závěry. Zdůvodnil, že na posuzovaný případ není právo EU aplikovatelné. Poukázal na typově obdobný případ řešený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, dle něhož unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Z uvedeného je zřejmé, že ani základní zásady unijního práva nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterního zákona. Městský soud v důsledku uvedeného neshledal důvod posuzovat konformitu národní úpravy regulace hazardních her s unijním právem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Dle stěžovatele se městský soud nevypořádal věcně se všemi tvrzeními a námitkami uvedenými v žalobě.

[10] Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona stanoví, 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.* Mimo jakoukoliv pochybnost musí dle stěžovatele nastat (dodatečně vyjít najevo) okolnosti, tzn. minimálně dvě a více. Stejně tak i (klamné) údaje musí být minimálně dva. Opačné tvrzení by znamenalo, že jednotné číslo v sobě zahrnuje číslo množné. Dle selského rozumu však naopak množné číslo zahrnuje číslo jednotné. Pokud byl úmysl zákonodárce jiný, měl být v loterním zákonu explicitně uveden.

[11] Nelze bez dalšího přijmout tvrzení, že povolující orgán musí vždy zahájit správní řízení, pokud se povolení dostanou do kolize s obecně závaznou vyhláškou, která byla přijata po jejich vydání. Dojde-li správní orgán k závěru, že došlo pouze k přijetí obecně závazné vyhlášky, nemůže správní řízení dle stěžovatele vyústit ve zrušení povolení. Napadená rozhodnutí jsou projevem nepřípustné pravé retroaktivity. Běžná praxe správních orgánů se neslučuje s ústavně danými principy, které jsou obsaženy např. v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[12] Okolností dle § 43 odst. 1 loterního zákona je nutno rozumět skutečnost, která byla v době správního řízení o žádosti známa, a byla opomenuta, případně zatajena. Nemůže jít jen o jedinou skutečnost spočívající ve vydání obecně závazné vyhlášky. Ač obci není upíráno právo na samosprávu, vydání obecně závazné vyhlášky č. 8/2011 nepředcházelo jakékoli upozornění ze strany obce o např. narušování veřejného pořádku v příčinné souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her.

[13] Stěžovatel dále namítal, že obecně závazná vyhláška č. 8/2011, v jejímž důsledku mu byla žalovaným zrušena povolení k provozování loterie, byla přijata podle § 50 odst. 4 loterního zákona, ve znění zákona č. 300/2011 Sb., u něhož nebyl dodržen řádný notifikační proces. Zákon byl přijat v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES. Nebyl-li postup podle směrnice dodržen, norma je vůči jedinci nevynutitelná. Jestliže obce přijaly regulaci na základě vadného zákona o loteriích, není vůči adresátům vynutitelná ani tato obecní regulace.

[14] Městský soud se podle stěžovatele nevypořádal ani s tvrzením, „*že dotčená obecně závazná vyhláška neměří všem stejným metrem*". Tato vyhláška nedopadá na loterie provozované prostřednictvím internetu, což znamená, že nemá obecnou závaznost. Tím se stává výrazně diskriminační a ve svém důsledku, jelikož není vymahatelná vůči všem, i neplatnou.

[15] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Rovněž navrhl přerušení řízení o kasační stížnosti, neboť relevantní právní otázka byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 177/2016 – 44.

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry vyslovenými v napadeném rozsudku, který podle jeho názoru není nepřezkoumatelný. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona umožňuje žalovanému zohlednit nově nastalé okolnosti, oporu pro svůj postup shledal v četné judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, v níž byla deklarována priorita zájmu obcí na ochraně jejich veřejného pořádku před tvrzeným legitimním očekáváním provozovatelů, jejichž právo podnikat je oslabeno § 43 odst. 1 loterního zákona. Žalovaný nesouhlasil s přerušením řízení. Otázka předložená rozšířenému senátu pátým senátem se týká případů, kdy stěžovatel tvrdí, že se na něj má právo EU vztahovat proto, že mezi jeho zákazníky pravidelně patřili státní příslušníci jiných zemí EU. Stěžovatel však přítomnost takového unijního prvku v dané kauze netvrdil. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 - 45, v němž se Nejvyšší správní soud s argumentací stěžovatele tvrdícího nepřípustnou diskriminaci tuzemského subjektu vypořádal, a rozhodl ve věci samé. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, která měla spočívat v nevypořádání jeho žalobních námitek. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 12. 12. 2012, č. j. 9 As 89/2011 - 32, a zde citovaná rozhodnutí). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti (srov. rozsudek NSS z 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130) nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74). To prakticky znamená např. situaci, kdyby se městský soud nevypořádal vůbec či nevypořádal dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody anebo by tyto důvody neměly oporu v provedeném skutkovém zjištění. Povinností soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým navazujícím závěrům dospěl. Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49).

[20] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal. Z rozsudku městského soudu je seznatelné, které skutečnosti byly podkladem jeho rozhodnutí, které skutečnosti předestřené účastníkem považuje za nerozhodné, podle jaké právní normy rozhodoval, a zejména, jakými úvahami se při svém rozhodování řídil. Jak již Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně vyslovil, např. v rozsudcích NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 – 30, či ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 – 37, „nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost“. Uvedená kasační námitka je tedy nedůvodná.

[21] Nutno zdůraznit, že ve své rozhodovací činnosti se již Nejvyšší správní soud vícekrát zabýval právně a skutkově obdobnými věcmi mezi týmiž účastníky, a to např. v rozsudcích ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 34, ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45, či ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 As 309/2017 - 36. Stěžovatel uplatňuje ve všech řízeních totožnou argumentaci (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45), která již byla plně vyřešena judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[22] Jinými slovy, přichází-li stěžovatel s námitkami shodnými, jimiž zpochybňoval rozhodnutí městského soudu, o nichž se již Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil, a které shledal nedůvodnými, nelze očekávat ani od tohoto rozhodnutí jiné závěry. Nejvyšší správní soud neshledal při projednání této věci žádného důvodu odchýlit se od názorů vyjádřených v rozsudcích tohoto soudu č. j. 1 As 233/2017 - 34, č. j. 1 As 234/2017 - 49, č. j. 2 As 230/2017 - 45, č. j. 6 As 309/2017 - 36 či od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 - 45, na nějž odkazoval žalovaný. V posledně citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval totožnou loterní vyhláškou statutárního města Frýdek – Místek, a to obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011.

[23] Městský soud podle stěžovatele nevypořádal námitku, dle níž následné vydání obecně závazné vyhlášky nemůže být okolností, pro kterou by mohl správní orgán zrušit dříve vydané povolení k provozování loterie, stejně tak námitku, že zákon hovoří o „okolnostech, které nastanou“, v množném čísle. Podle stěžovatele takové okolnosti musí být nejméně dvě, přičemž takový počet okolností v daném případě nenastal. Kasační soud však shledal, že v odůvodnění rozsudku vycházel městský soud z § 43 odst. 1 loterního zákona, v rámci posouzení zákonnosti postupu správních orgánů uzavřel, že vydání loterní vyhlášky je okolností právního rázu, na základě které lze zrušit již dříve vydaná povolení. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou až po vydání povolení k provozování loterie či jiné podobné hry. V této souvislosti městský soud argumentoval i judikaturou NSS, a to rozsudkem ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, dle něhož *„postup správních orgánů byl naprosto legální, když ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích umožňuje správnímu orgánu zahájit řízení podle tohoto ustanovení zejména v případě, kdy se povolení k provozu výherního hracího přístroje dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou.“*

[24] Z hodnocení městského soudu je tedy zřejmé, že okolností ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona je loterní vyhláška. Aniž by to městský soud výslovně uvedl,

z jeho rozhodnutí rovněž plyne, že i pouze jedna okolnost, a to existence obecně závazné vyhlášky, postačila, aby byl správní orgán oprávněn zrušit povolení k provozu výherních hracích přístrojů, které se s vyhláškou dostalo do kolize. Městský soud tedy nepřisvědčil výkladu stěžovatele, podle kterého zákon požaduje, aby nastalé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona byly minimálně dvě.

[25] Tento závěr městského soudu je správný. Výklad stěžovatele, podle něhož použití množného čísla „okolnosti" znamená, že *„takových okolností musí být minimálně dvě a více"* neodpovídá smyslu zmíněného ustanovení. Jeho účelem je poskytnout správním orgánům nástroj k případnému zrušení vydaných povolení a podmínka existence více než jedné „okolnosti", pro kterou by nebylo možné loterii povolit, by byla bez logického opodstatnění omezující. Obdobně je třeba nahlížet i na další část § 43 odst. 1 loterního zákona, kde je užita formulace *„... nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné..."*. Ani v tomto případě použití možného čísla *„údaje"* neznamená, že takové „klamné údaje" musí být minimálně dva a více, neboť nepochybně i jeden klamný údaj by správní orgán opravňoval k postupu podle § 43 odst. 1 loterního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015 - 44, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 36).

[26] K podrobnému výkladu pojmu „okolnosti" lze odkázat ve shodě s městským soudem na shora citované rozhodnutí ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32 (č. 3194/2015 Sb. NSS), ve kterém se soud sice nezabýval otázkou nezbytného počtu „okolností", ale z jeho výkladu podmínka existence více než jedné „okolnosti" ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona rovněž nevyplývá. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí mj. uvedl: *„Takto širokému chápání pojmu „okolnosti" použitého v ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona nasvědčuje i výše citovaná judikatura Ústavního soudu. Ve zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12 hovoří Ústavní soud o tom, že Ministerstvo financí je povinno zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Existence obecně závazné vyhlášky, ať již dříve či následně vydané, však také představuje okolnost rázu spíše právního, než skutkového. I Ústavní soud tedy chápe pravomoc Ministerstva financí vyplývající z § 43 odst. 1 loterního zákona tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními."* Z uvedeného je zřejmé, že rovněž namítaný nedostatek upozornění ze strany města o narušování veřejného pořádku v příčinné souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her, před vydáním obecně závazné vyhlášky č. 8/2011, je nedůvodný.

[27] Stěžovatel se mýlí, dovozoval-li nepřípustnou 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).

[28] Poukazoval-li stěžovatel na nedodržení notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb., městský soud opět argumentoval pregnantně odkazem na rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, s citací nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*. Otázku notifikace zákona č. 300/2011 Sb. posoudil zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, dle nichž pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyplývá z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, na základě čl. 100 odst. 1 Ústavy. Jedná se o právo obcí vzniklé před přijetím novely loterního zákona č. 300/2011 Sb. V důsledku uvedeného není pravomoc obcí regulovat na svém území hazard vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích, proto úvahy stěžovatele o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 zákona o loteriích, jsou nadbytečné. I tato kasační námitka je nedůvodná.

[29] Stěžovatel dále vytýkal městskému soudu nevypořádání se s námitkou diskriminačního charakteru dotčené obecně závazné vyhlášky. Avšak, jak vyplývá z napadeného rozsudku, městský soud se uvedenou námitkou zabýval na straně 7 – 8. Konstatoval, že obecně závaznou vyhláškou bylo dle čl. 1 provozování vybraných sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), a n) loterního zákona; loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 loterního zákona zakázáno na celém území statutárního města Frýdku - Místku. Městský soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci, neboť podmínky na území města byly stanoveny ve vztahu ke všem subjektům shodně.

[30] S těmito závěry se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a pokládá je za dostatečné. Rovněž ve skutkově obdobné věci (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 34) kasační soud vyslovil, že *„právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace)“*. Ze znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města jejím přijetím využilo zákonnou pravomoc a rozhodlo o plošném zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území města. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Ke znevýhodnění určitých subjektů by mohlo hypoteticky dojít v případě, pokud by se město rozhodlo provoz loterií na svém území toliko omezit, např. stanovením určitých lokalit, kde je provoz loterií povolen, nebo zákazem určitého typu loterií či hry. Plošný zákaz však dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele. Při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území tak město dostálo povinnosti chránit princip rovnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49).

[31] Spojuje-li stěžovatel diskriminační charakter loterní vyhlášky se skutečností, že nereguluje sázkové hry, kterých se lze účastnit prostřednictvím internetu z domova či z mobilního zařízení, nelze této námitce přisvědčit. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil, např. v rozsudcích ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1As 233/2017 - 34, či ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49 *„není možné, aby obecně závazná vyhláška zakazovala internetové sázení uskutečňované prostředním mobilních zařízení typu telefon, tablet, osobní počítač apod. Sázkové hry, které lze regulovat obecně závaznou vyhláškou stanoví § 50 odst. 4 loterního zákona, přičemž jde o výčet taxativní. Obec tedy nemá pravomoc zakázat*

provozování hazardních her zde neuvedených. Nadto charakteristikou sázení přes internet je jeho místní neomezenost, internet je dostupný na jakémkoli místě, a není tak myslitelný jeho zákaz v rámci vymezeného území města. Takový zákaz by bylo nemožné provést i z hlediska technického. Internetové hazardní hry vykazují takové množství specifik, že je nelze stavět naroveň hazardním hrám uvedeným v § 50 odst. 4 loterního zákona, a dovozovat diskriminační charakter vyhlášky, která internetové hry nereguluje". Konstrukce stěžovatele o nevymahatelnosti vyhlášky ve vztahu k osobám sázejícím přes internet na území statutárního města Frýdek - Místek jsou z tohoto pohledu nepřípustné. Závěru městského soudu, dle něhož předmětná loterní vyhláška není diskriminační a měří všem adresátům stejným metrem, nelze z pohledu soudu kasačního ničeho vytknout. Ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[32] Dovodil-li městský soud nedostatek legitimního očekávání stěžovatele a ochrany nabitých práv v dobré víře, byla tato námitka dle Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku správně a dostatečně vypořádána. Městský soud v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*, který se touto otázkou zabýval, objasnil, že stěžovateli žádné legitimní očekávání související s platností vydaných povolení pro provozování loterií a podobných her nevzniklo. Pregnantně citoval část nálezu Ústavního soudu, bod 42. Shodně odkazoval na tuto pasáž rovněž i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 - 45. Závěry městského soudu rovněž korespondují s již zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, dle kterého *„argument, že ani očekávání založené zákonem nemusí být za určitých okolností legitimní, zní vskutku neuvěřitelně, v daném případě však nutno vnímat kontext, který byl dán sérií předchozích nálezů Ústavního soudu, jež silou čl. 89 odst. 2 Ústavy opakovaně uznávaly a potvrzovaly ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území.*" Jestliže nevzniklo stěžovateli legitimní očekávání, je lichý jeho požadavek na poskytnutí přechodného období po zrušení vydaných povolení či požadavek na poskytnutí materiální náhrady. Námitka proto není důvodná.

[33] Stěžovatel s odkazem na judikaturu ESD brojil proti názoru městského soudu, že na projednávanou věc unijní právo nedopadá, neboť v důsledku uvedeného závěru se ocitá v méně výhodném postavení. Nejprve je nutno uvést, že městský soud posoudil aplikovatelnost unijního práva zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vztahující se k analogickým případům (srov. rozsudky NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 40 - 41, č. j. 10 As 62/2015 - 170, body 10 - 21, č. j. 1 As 297/2015 - 77, body 27 - 31). Stěžovateli lze dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 - 48, bod 13, částečně přisvědčit v tom, *„že v důsledku čistě vnitrostátní záležitosti, může dojít k tzv. obrácené diskriminaci (reverse discrimination)*" ... *„to však nezakládá důvod k tomu, aby i na případy, kde unijní prvek chybí, bylo aplikováno unijní právo. Shledal-li městský soud, že na posuzovaný případ není unijní právo aplikovatelné, bylo zcela na místě použít čistě vnitrostátní právní úpravu. Řešení případných rozdílů mezi postavením vnitrostátních a zahraničních provozovatelů loterií a jiných podobných her, dle stěžovatele diskriminační, pak již není úlohou soudů, ale zákonodárce (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 As 46/2013 – 55, bod 26).*" Z vyložených důvodů ani tato námitka stěžovatele není důvodná.

[34] V posuzované věci soud neshledal důvod pro stěžovatelem navrhované přerušení řízení, a to ze shodných důvodů, na které poukázal žalovaný ve svém vyjádření a jež Nejvyšší správní soud podrobně objasnil v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 - 45, na jehož závěry lze bez dalšího zcela odkázat.

[35] Nejvyšší správní soud úvahy a závěry městského soudu i správních orgánů považuje za souladné s citovanou judikaturou Ústavního soudu i tohoto soudu. Veškeré kasační námitky má za nezpůsobilé vyvrátit závěry napadeného rozsudku. Nutno dodat, že důvody, pro něž byla kasační stížnost zamítnuta, nemohou být pro stěžovatele, který nepředložil argumenty vyvracející závěry judikatury, překvapivé, a to s ohledem na obdobné věci týchž účastníků rozhodované Nejvyšším správním soudem.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[36] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[37] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Soud žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal, neboť stěžovatel byl procesně neúspěšný a z obsahu spisu nevyplývá, že by procesně úspěšnému žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly jakékoli náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5, věta první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Z obsahu spisu nebylo zjištěno, že by této osobě vznikly jakékoli náklady spojené s plněním povinností uložených soudem.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. října 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu