



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **Lucky Money a. s.**, IČO: 27205746
sídlem K výtopně 1224, 156 00 Praha 5
zastoupená advokátkou Mgr. Ivanou Sládkovou
sídlem Janáčkovo náměstí 39/51, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 7. 2015, č. j. MF-68409/2014/34-11/2901-RK

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 24. 9. 2015 u Městského soud v Praze, domáhala přezkumu rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 7. 2015, č. j. MF-68409/2014/34-11/2901-RK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ministr financí (dále též „žalovaný“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále též „správní orgán I. stupně“ nebo „ministerstvo“) ze dne 8. 12. 2014, č. j. MF-68409/2014/34-4 (dále též

„prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyni podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“ nebo „loterní zákon“) zrušena ve výrocích prvostupňového rozhodnutí specifikovaná rozhodnutí o povolení provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 2 písm. l) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adrese náměstí Republiky 1485/7, 591 01 Žďár nad Sázavou a Brodská 1037/45, 591 01 Žďár nad Sázavou, pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Žďár nad Sázavou (dále též „obec“) č. 1/2014, o zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města Žďáru nad Sázavou (dále též „loterijní vyhláška“ nebo „obecně závazná vyhláška č. 1/2014“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v žalobě podrobně shrnula dosavadní průběh správního řízení, v němž žalovaný zahájil se žalobkyní z moci úřední dne 16. 10. 2014 správní řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích na základě vlastního zjištění, že povolená technická zařízení jsou na uvedených adresách provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Žďár nad Sázavou č. 1/2014; žalovaný žalobkyni v oznámení o zahájení řízení vyzval dle ust. § 36 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení předmětného oznámení, a současně vyzval předmětnou obec jako dotčený orgán k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení taktéž ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení předmětného oznámení.
3. Žalobkyně v žalobě obsáhlým způsobem namítala, že až z odůvodnění napadeného rozhodnutí zjistila, že předmětná obec jako dotčený orgán v řízení využila svého práva a spisový materiál doplnila o své vyjádření. Dle žalobkyně tak bylo povinností žalovaného, aby o této skutečnosti žalobkyni neprodleně informoval a současně vydal novou výzvu (ust. § 36 odst. 2 a 3 správního řádu). Dle žalobkyně žalovaný zkrátil její procesní práva tím, že s odkazem na obecné právo nahlížení do spisu odmítl informovat účastníka řízení o procesně důležitých došlých dokumentech či jiných podáních, kdy tento postup žalovaného je v přímém rozporu s ust. § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně také namítala, že žalovaný nedal žalobkyni řádným způsobem na vědomí, k jakému datu rozhodnutí ve věci vydá, resp. v jakém okamžiku bezprostředně předcházejícím vydání rozhodnutí se může s poklady pro vydání rozhodnutí seznámit; nadto výzva nebyla učiněna formou usnesení dle ust. § 36 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně se pak v návaznosti na toto procesní pochybení dostala do procesně nejistého postavení, když nemohla v řízení spolehlivě rozpoznat, v jakém okamžiku lze dokazování i opatřování dalších podkladů pro rozhodnutí považovat za skončené, a kdy je tedy na místě uvažovat o využití práva vyjádřit se ke kompletním podkladům rozhodnutí. Namítané procesní pochybení žalovaného vede k nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Pokud ministr financí prvostupňové rozhodnutí napadeným rozhodnutím potvrdil, dopustil se též porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.
4. Žalobkyně v žalobě dále namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť řízení o zrušení již vydaných loterijních povolení bylo zahájeno až dne 16. 10. 2014, tj. téměř šest let po vydání prvního z předmětných loterijních povolení, a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 8. 12. 2014, tj. téměř 72 měsíců po vydání loterijních povolení. Dle žalobkyně tak byla překročena roční lhůta pro zahájení řízení o přezkum rozhodnutí o

povolení provozu, neboť dle žalobkyně je třeba k zahájení správního řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích aplikovat ust. § 96 odst. 1 správního řádu.

5. Žalobkyně v žalobě dále rozsáhlým způsobem namítala, že napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí je nezákonné a protiústavní. Dle žalobkyně žalovaný zrušil předmětná loterijní povolení před uplynutím doby jejich platnosti neoprávněně, dopustil se nesprávného právního posouzení věci a porušil tím i princip právní jistoty, princip ochrany důvěry v právo, princip ochrany nabytých práv a princip právního státu. Tímto postupem žalovaný nedovoleně zasáhl do legitimního očekávání žalobkyně a porušil princip proporcionality, když aplikoval nepřipustné retroaktivní působení obecně závazné vyhlášky.
6. V další žalobní námitce žalobkyně obsáhle polemizovala s nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami obcí, zejména s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále také jen „nález Klatovy“), nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále také jen „nález Chrastava“) a nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále také jen „nález Františkovy Lázně“). Dle žalobkyně se Ústavní soud v těchto nálezech odchýlil od své dřívější judikatury týkající se ochrany legitimního očekávání. Žalobkyně v této námitce uvedla, že požadavky na okamžité rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, vydaných před účinností zákona č. 300/2001 Sb., jímž byl novelizován zákon o loteriích, formuloval Ústavní soud v nálezu Chrastava, nálezem Klatovy i v nálezem Františkovy Lázně v rozporu se závěry, které vyjádřil ve svých dřívějších nálezech, ve kterých naopak stanovil princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochranu dobré víry v nabytá práva založená akty veřejné moci. Žalobkyně předmětné nálezy Chrastava, Františkovy Lázně a také nález Klatovy z tohoto důvodu označila z pohledu adresáta právní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her za rozhodnutí překvapivá a nekonzistentní s předchozí judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie vztahující se k ochraně legitimního očekávání. Dle žalobkyně po ní nelze spravedlivě požadovat, aby tyto nálezy Ústavního soudu spolu s v nich vyslovenými právními závěry byly z pohledu žalobkyně i dalších provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k předmětným loterijním povolením jakkoliv předvídaný. Žalobkyni z toho důvodu nelze dodatečně zbavit jejího legitimního očekávání. Naopak je třeba její legitimní očekávání chránit takovým způsobem, že bude dodržena platnost předmětných loterijních povolení. Ustálená rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva shledává nepředvídatelná rozhodnutí jako nezákonná; tato rozhodnutí představují neospravedlnitelný zásah do majetkových práv (čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě ochraně lidských práv a základních svobod – dále také „Protokol č. 1 k Evropské úmluvě“). Dle žalobkyně by tak zdejší soud v posuzované věci neměl dovoleným způsobem reflektovat nálezy Ústavního soudu Chrastava, Františkovy Lázně a Klatovy a měl by rozhodnout v rozporu s jejich ústavněprávními výklady obsaženými v předmětných nálezech Ústavního soudu.
7. Žalobkyně poukázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ze dne 11. 6. 2015, ve věci sp. zn. C-98/14, Berlington Hungary Tanácsadó proti Maďarsku, ve kterém se řešila otázka rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady provozovatelů. Soudní dvůr Evropské unie ve věci Berlington Hungary Tanácsadó proti Maďarsku odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 13. 1. 2015, ve věci Vékony v. Maďarsko), podle které jestliže

vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jím umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo stanovit systém přiměřené náhrady za zrušení takových povolení.

8. Žalobkyně dále namítala, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 1/2014 je diskriminační a regulace jejím prostřednictvím odporuje evropskému právu. Dle žalobkyně byla obecně závazná vyhláška č. 1/2014 vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, přestože jeho porušování nebylo prokázáno. Dle žalobkyně není možné porušování veřejného pořádku na konkrétním místě dopředu předjímat a je třeba jej v přímé souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her spolehlivě prokázat, k čemuž však nedošlo. Město Žďár nad Sázavou jako dotčený orgán porušování veřejného pořádku na předmětných adresách neprokázal.
9. Následně žalobkyně namítala nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“, nebo též dle kontextu „novela“), pro rozpor s právem Evropské unie. Žalobkyně konkrétně namítala, že při přijetí této novely zákona o loteriích nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, v platném znění (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“), z čehož žalobkyně dovozovala nepoužitelnost a právní nevynutitelnost této právní úpravy vůči svým adresátům. Zákon č. 300/2011 Sb. byl notifikován prostřednictvím národního kontaktního místa a byl schválen ještě v průběhu trvání období tzv. pozastavení prací, jež se stalo bezpředmětným, a nemohla tak být řádně uplatněna podrobná stanoviska Evropské komise a Malty ve smyslu směrnice č. 98/34/ES. Žalobkyně uvedla, že nové zásadní změny následně nebyly opětovně předloženy Evropské komisi k vyjádření, což způsobuje nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona vůči svým adresátům. Žalobkyně namítala, že žalovaný s ohledem na právo Evropské unie neměl nenotifikovaný zákon vůči žalobkyni použít. Dle žalobkyně je stejně tak třeba považovat za nepoužitelnou a nevymahatelnou předmětnou obecně závaznou vyhlášku, jakožto právní předpis přijatý na základě nepoužitelného a nevynutitelného zákona č. 300/2011 Sb.
10. Žalobkyně dále namítala další rozpory napadeného rozhodnutí s právem Evropské unie. Žalobkyně konkrétně namítala nedodržení zásady rovného zacházení a povinnosti transparentnosti v oblasti povolování hazardních her. Dle žalobkyně musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby vnitrostátní právní úprava regulovala oblast provozování loterií a jiných podobných her soudržným a systematickým způsobem, čemuž aktuální právní úprava (zákon o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb.) neodpovídá, neboť obcím přiznává právo regulovat provozování loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami bez toho, aby pro tuto regulaci stanovila určitější objektivní, nediskriminační a z pohledu provozovatelů dopředu známá kritéria. Dle žalobkyně roztržitost, nepřehlednost a nepředvídatelnost právní úpravy loterií a jiných podobných her v České republice, účinná ke dni vydání napadeného rozhodnutí, odporuje požadavkům na soudržný a systematický způsob regulace hazardních her, je v rozporu s principem právní jistoty, zásadou rovného zacházení a z ní plynoucí povinnosti transparentnosti a není založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Dle žalobkyně tak právní úprava loterií a podobných her v České republice porušuje právo Evropské unie, a to především volný

pohyb služeb a svobodu usazování; odporuje tedy také čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy České republiky.

11. Žalobkyně ve své žalobě posledně navrhla, aby městský soud řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se vynutitelnosti a použitelnosti zákona č. 300/2011 Sb. a na jeho základě přijatých obecně závazných vyhlášek s ohledem na to, že v případě předmětné novely zákona o loteriích nebyl řádně dodržen notifikační proces. K tomu žalobkyně dále navrhovala, aby městský soud Soudnímu dvoru Evropské unie předložil další čtyři předběžné otázky, zabývající se souladem aktuální právní úpravy regulace loterií a jiných podobných her ze strany obcí v České republice s právem Evropské unie.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Žalovaný k jednotlivým žalobním námitkám uvedl, že ke zrušení loteriijního povolení přistoupil z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pro kterou by nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit, tj. z důvodu jejího rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014.
13. Žalovaný ohledně nesprávného procesního postupu uvedl, že žalobkyně byla již v oznámení o zahájení řízení dostatečným způsobem seznámena s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014 a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. 6/13, tj. s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyni bylo umožněno uplatnit své právo na nahlížení do spisu (§ 38 správního řádu), čehož žalobkyně za celou dobu řízení nevyužila. Lhůta k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů (dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu) byla žalobkyni k její žádosti usnesením prodloužena. Dle žalovaného v řízení neproběhlo rozsáhlé dokazování, proto bylo možné oznámení o zahájení řízení spojit s výzvou žalobkyně a dotčeného orgánu; v rámci řízení nedošlo ani k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Přípis dotčeného orgánu neobsahoval žádné takové důležité informace, jež by měly vliv na probíhající správní řízení a jež by nebyly známy v době zahájení správního řízení.
14. Žalovaný uvedl, že nesouhlasí s tvrzením, že ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je třeba aplikovat ve spojení s ust. § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením sui generis dle zvláštního předpisu a nelze na něj aplikovat ustanovení hlavy IX. správního řádu (přezkumné řízení).
15. Žalovaný k tvrzené protiústavnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, stejně tak k argumentaci principem dobré víry ve správní rozhodnutí a ochranu práv z nich nabytých. Žalovaný upozornil na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, který postup žalovaného dle ust. § 43 zákona o loteriích neshledává protiústavním. Provozovatelé si musejí být vědomi ust. § 43 zákona o loteriích, že mohou být loteriijního povolení zbaveni, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení. Žalovaný se vyjádřil, že při aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích dochází v příslušném správním řízení k poměřování zájmů, principů, práv a povinností, jakož i dalších ústavně vymezených principů (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10).
16. Žalovaný k rozsáhlé argumentaci žalobkyně k judikatuře Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami uvedl, že mu

nepřísluší jakkoli hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu; žalovaný vždy postupuje v souladu s nálezy Ústavního soudu a závěry z nich vyplývajícími.

17. Dle žalovaného byla předmětná loterijní povolení zrušena v době po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Pokud by žalovaný nepřistoupil k rušení loterijních povolení, která jsou v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).
18. Z ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích dle žalovaného jasně vyplývá, že aplikace obecně závazné vyhlášky na dříve vydaná loterijní povolení je postupem v souladu se zákonem o loteriích a v návaznosti na závěry Ústavního soudu také postupem souladným s ústavním pořádkem ČR (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).
19. Žalovaný k principu proporcionality uvedl, že tento doznal podstatných změn v důsledku pokračující rozhodovací praxe Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Žalovaný zopakoval, že v případě, kdy by žalovaný nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování se dostalo do rozporu s obecně závaznými vyhláškami, zasáhl by do ústavního práva obcí na samosprávu.
20. Žalovaný k tvrzené nezákonnosti a diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 uvedl, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra a žalovaný se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Z toho žalovaný dovozuje, že žalovanému nepřísluší posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky. Žalovaný je povinen aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“) nebyla shledána nezákonnou. Ministerstvo vnitra je také oprávněno podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu; Ústavní soud pokud shledá obecně závaznou vyhlášku protiústavní, či nezákonnou, tak ji zruší.
21. Dle žalovaného byl zákon č. 300/2011 Sb. podroben notifikační proceduře podle směrnice č. 98/34/ES. Žalovanému nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice. Stejně tak žalovanému nepřísluší hodnotit soulad (české) právní úpravy s principy formulovanými evropským právem, neboť se žalovaný musí řídit platnými a účinnými právními předpisy. Dle žalovaného se má žalobkyně dovolávat ochrany u národního soudu, což činí. Žalovaný se dále zabýval tím, že ne všechny části technického předpisu mají technickou povahu. Žalovaný k tomu uvedl, že ke zrušení loterijních povolení by došlo i bez přijetí zákona č. 300/2011 Sb., neboť obce již tehdy měly pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky loterie a jiné podobné hry.
22. Město Žďár nad Sázavou k vyrozumění soudu neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení. K výzvě soudu obec předložila vyjádření k důvodům přijetí obecně závazné vyhlášky č. 1/2014. Provozování vyjmenovaných sázkových her, loterií a jiných podobných her bylo zakázáno na celém území města.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel dle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.

24. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Žalobkyní navržené důkazy soud neprováděl, neboť to s ohledem na obsah spisového materiálu, vyjádření obce a ustálenou judikaturu pro posouzení právní otázky shledal nadbytečným.
25. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
26. Při posouzení věci vyšel soud z následující právní úpravy ve znění účinném k rozhodnému dni, tj. ke dni vydání napadeného rozhodnutí:
27. 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.“*. V nyní posuzovaném případě byla takovou okolností OZV města Žďáru nad Sázavou.
28. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích *„obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“*.
29. Podle ust. § 36 odst. 1 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Podle odst. 3 věty první citovaného ustanovení nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
30. Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, jež se v celém textu žaloby a jejich doplnění často opakují a překrývají, posuzoval Městský soud v Praze žalobní námítky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý dílčí v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námítky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námítky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dle Ústavního soudu „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; dále obdobně také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, bod 37, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50, bod 17).
31. Městský soud v Praze považuje za nutné zdůraznit, že většina námitek, jimiž žalobkyně zpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí, již byla předmětem posouzení v rámci

jiných řízení před správními soudy, či Ústavním soudem. Jednalo se zejména o nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále též „nález Chrastava“), nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „nález Františkovy Lázně“) a nález ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále též „nález Klatovy“). Z judikatury správních soudů pak lze jmenovat zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž se Nejvyšší správní soud poprvé zabýval případem zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích. Dále je městskému soudu ze své činnosti známo, že se obdobnými námitkami žalobkyně již Městský soud v Praze opakovaně zabýval, a to v řízení se shodnými účastníky řízení, přičemž Městský soud v Praze neshledal námitky žalobkyně důvodnými (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2017, č. j. 11 Af 27/2015-69, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016, č. j. 11 Af 38/2014-81, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2019, č. j. 5 Af 31/2015-95).

32. Městský soud v Praze se předně zabýval dílčí námitkou žalobkyně, že by městský soud neměl v posuzované věci reflektovat nálezy Ústavního soudu ve věci loterií, konkrétně nález Chrastava, nález Františkovy Lázně a nález Klatovy. K otázce závaznosti nálezů Ústavního soudu pro obecné soudy Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 uvedl (s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 252/04), že povinnost obecných soudů rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech plyne z čl. 89 odst. 2 Ústavy, tedy povinnost sledovat ratio decidendi představující vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (jako rozhodovací důvod), o který se výrok předmětného nálezu opíral. Dle Ústavního soudu je třeba odlišovat povinnost respektovat ratio decidendi nálezu Ústavního soudu v dalším řízení v konkrétní té samé věci (ve smyslu kasačním) a povinnost následovat ratio decidendi Ústavního soudu ve věcech odlišných, ale podobných (ve smyslu precedenčním). Přestože je Ústavním soudem umožněno, aby v případě precedenční závaznosti měly obecné soudy možnost (výjimečně) za určitých podmínek dojít k jiným ústavněprávním závěrům, než dříve vysloveným Ústavním soudem, je třeba mít pro takovou výjimku obzvláště dobrý důvod. V této věci nicméně zdejší soud žádný takový důvod neshledal. Subjektivní přesvědčení žalobkyně o nesprávnosti závěrů výše uvedených nálezů Ústavního soudu na tomto názoru zdejšího soudu nemůže ničeho změnit.
33. Městský soud v Praze se poté zabýval námitkou, že žalovaný v napadeném rozhodnutí aplikoval zákon č. 300/2011 Sb., při kterém nebyla splněna notifikační povinnost ve smyslu směrnice č. 98/34/ES, což způsobuje nepoužitelnost a nevynutitelnost tohoto zákona vůči adresátům, přičemž se takový závěr vztahuje i na předmětnou obecně závaznou vyhlášku přijatou na jeho základě.
34. Městský soud v Praze k této námitce uvádí, že otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb., se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, a v navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Hradci Králové, že „[...] obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]“. Jak taktéž vyplývá z

nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., Klatovy, konkrétně z bodů 29 až 33, právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a ust. § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Chrástava). Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb., relevantní. K tomu soud uvádí, že i v případě, kdyby zákon č. 300/2011 Sb. nebyl vynutitelný, obecně závazná vyhláška města Žďáru nad Sázavou č. 1/2014 by obstála i na základě samotného ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a v zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že nadbytečné neškodí (*superfluum non nocet*), hlubší význam. Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích a úvahy o předložení předběžné otázky jsou tak v této souvislosti nadbytečnými. Soud tuto námitku neshledal důvodnou. K námitkám žalobkyně týkajícím se obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 se městský soud vyjádří níže.

35. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkou žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nezákonné a protiústavní, když žalovaný neoprávněně zrušil předmětná loterijní povolení před uplynutím doby jejich platnosti, čímž se dopustil nesprávného právního posouzení věci a porušil tím i princip právní jistoty, princip ochrany důvěry v právo, princip ochrany nabytých práv a princip právního státu. Žalovaný dle žalobkyně nedovoleně zasáhl do legitimního očekávání žalobkyně a také porušil princip proporcionality, jelikož aplikoval nepřipustné retroaktivní působení obecně závazné vyhlášky. Žalobkyně také namítala nedodržení zásady rovného zacházení a povinnosti transparentnosti v oblasti povolování hazardních her.
36. K této námitce městský soud na úvod uvádí, že otázku zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích poprvé posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit dle ust. § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti právního rázu. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Nejvyšší správní soud se k postupu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích v uvedeném rozsudku vyjádřil tak, že „*pojem okolnost je pojmem širším, a zahrnuje tak prakticky jakoukoliv objektivní změnu ve vnějším světě*“. Nejvyšší správní soud upozornil, že širokému pojmu „okolnosti“ nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu a že i Ústavní soud chápe pravomoc ministerstva financí vyplývající z § 43 odst. 1 zákona o loteriích tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými, či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními. Jak Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku spolu s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nálezy 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) konstatoval, žalovaný je povinen 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. Městský soud uzavírá, že pokud tedy loterijní povolení kolidují s obecně závaznou vyhláškou, nelze v postupu správního orgánu dle ust.

§ 43 odst. 1 zákona o loteriích, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu, či nerespektování závěrů Ústavního soudu.

37. Městský soud v Praze k námitce rozporu s principem legitimního očekávání, dobré víry a ochrany nabytých práv a principem právní jistoty opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, a dále také na rozsudek ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud došel k závěru, že provozovatel si musí (musel) být vědom existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tj. že může být loterijního povolení zbaven kdykoliv, jestliže v průběhu platnosti loterijního povolení nastanou okolnosti vylučující provoz herních zařízení. Žalobkyni tak nemohlo vzniknout legitimní očekávání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Zákon o loteriích tedy v souladu s principem právní jistoty zakotvuje možnost, podle které může být loterijní povolení za určitých, předem stanovených zákonných důvodů před uplynutím doby jeho platnosti zrušeno.
38. Městský soud neshledal důvod, proč se odchýlit od detailního výkladu a argumentace Nejvyššího správního soudu ve věci pojmu „legitimního očekávání“, obsažené v bodě 35 rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32. Ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se pojem „legitimního očekávání“ vztahuje k ochraně vlastnictví podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě; tímto článkem je taktéž poskytována ochrana jiným majetkovým hodnotám, jako jsou pohledávky, resp. aktiva, která může nositel oprávnění „legitimně očekávat“. Žalobkyně se v této věci taktéž dovolává ochrany svého očekávání, že své loterijní povolení bude moci využívat po v rozhodnutí stanovenou dobu a za stanovených podmínek za účelem rozmnožení svého majetku. Co je ovšem rozhodné, zda takové její očekávání bylo „*vskutku legitimní, tedy zda vzhledem k okolnostem, stavu právní úpravy a obsahu vydaných rozhodnutí mohla důvodně a oprávněně předpokládat, že k očekávanému zvětšení jejího majetku prostřednictvím podnikání v oboru loterií a jiných podobných her v dané provozovně vskutku dojde*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32). Jak ovšem uvedl Ústavní soud ve svém nálezu Klatovy, nemohlo jít o legitimní očekávání, ačkoli bylo založeno zákonem: „*Ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce [zákon č. 300/2011 Sb.] již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, N 13/7 SbNU 87, (63/1997 Sb.), v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s navrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe [žalovaného] spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat*“.
39. Městský soud v Praze tak konstatuje, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že město Žďár nad Sázavou nebude moci provozování loterií a jiných

podobných her regulovat, když tuto pravomoc měly obce již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. Jelikož žalobkyni legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být zasaženo ani do jejího práva na vlastnictví (čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie), nemohlo být ani zasaženo do jejího práva pokojně užívat majetek (čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě), nemohlo dojít ani k porušení principu právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. Soud tak považuje za nadbytečné, aby se podrobněji zabýval namítanou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, ochrany důvěry v právo, legitimnímu očekávání a principu právního státu.

40. Městský soud v této souvislosti k aplikovatelnosti unijního práva odkazuje taktéž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, který se v bodě II.A s touto problematikou detailně v obdobném případě vypořádal. Dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Ani základní zásady unijního práva tedy nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle ust. § 43 zákona o loteriích. Vzhledem k tomu, že posuzovaný případ neobsahuje žádný unijní prvek, argumentace judikaturou Soudního dvora Evropské unie je bezpředmětná. S ohledem na výše uvedené tak zrušením předmětných loterijních povolení žalobkyně nemohlo dojít ani k omezení volného pohybu služeb (čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie), ani k rozporu se zásadou rovného zacházení a povinností transparentnosti v unijním právu.
41. Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani dílčí námitku žalobkyně, že žalovaný v posuzovaném případě zrušením loterijních povolení porušil také princip proporcionality, když aplikoval retroaktivní obecně závaznou vyhlášku.
42. Co se týče namítané nepřipustné retroaktivity, Městský soud v Praze opětovně připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32, ve kterém Nejvyšší správní soud v odstavci 37 odůvodnění konstatoval, že v případě rušení udělených povolení k provozování loterií (dle ust. § 43 zákona o loteriích) nemohlo jít o nepřipustnou nepravou retroaktivitu práva: *„Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela stěžovatelka přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu nálezové 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“.*
43. Městský soud ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku, č. j. 1 As 297/2015-77, k námitce porušení principu proporcionality uvádí, že „nad stěžovatelským právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu. Navíc stěžovatel podniká v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí. Postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhlášku odporující povolení, navíc přímo

vyžaduje judikatura ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nálezy sp. zn. ÚS P. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014-32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou)“.

44. K otázce porušení principu proporcionality a ochrany dobré víry Městský soud v Praze ještě pro úplnost doplňuje, že není úkolem žalovaného poměřovat, jak velká újma vznikne zkrácením doby platnosti povolení žalobkyni ve vztahu k případné újmě na straně města Žďár nad Sázavou. Test proporcionality v oblasti regulace hazardu byl již proveden nálezy Ústavního soudu, z nichž jednoznačně plyne, že v případě, kdy existuje vyhláška, která zakazuje provozování hazardu na území obce, není úkolem žalovaného zkoumat, jak velký zásah bude mít zrušení dříve vydaného povolení do práv provozovatelů hazardu. Právo obcí na samosprávu totiž převáží nad právem podnikat, které právě v oblasti hazardu má negativní následky pro společnost a veřejný pořádek, neboť jak zhodnotil i Ústavní soud *„loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [neboť svými] skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.“* (viz nálezy Františkovy Lázně, bod 37 odůvodnění).
45. Městský soud v Praze tak ani tyto námitky žalobkyně neshledal jako důvodné.
46. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkou žalobkyně, že řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích lze zahájit pouze ve lhůtách určených pro přezkumné řízení podle hlavy IX. správního řádu. K tomu městský soud opětovně odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, podle kterých ustanovení *„§ 43 loterního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícímu obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí“*. Z uvedeného lze uzavřít, že jestliže se na řízení podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích nevztahují časová omezení pro zahájení přezkumného řízení, mohl žalovaný zahájit řízení kdykoli poté, co vyšly najevo relevantní okolnosti pro jeho zahájení. Soud proto neshledal tuto námitku žalobkyně vztahující se k procesním vadám jako důvodnou.
47. Městský soud v Praze se poté zabýval další námitkou žalobkyně k procesnímu postupu žalovaného. Žalobkyně namítala, že bylo povinností žalovaného žalobkyni v předmětném řízení neprodleně informovat o doplnění spisového materiálu obcí jako dotčeným orgánem a současně mělo dojít k vydání nové výzvy (ve smyslu ust. § 36 odst. 2 a 3 správního řádu), což vedlo k přímému rozporu s ust. § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu. Toto procesní pochybení, kdy žalobkyně nemohla v řízení spolehlivě rozpoznat, v jakém okamžiku lze dokazování i opatřování dalších podkladů pro rozhodnutí považovat za skončené, a kdy je na místě uvažovat o využití práva vyjádřit se ke kompletním podkladům rozhodnutí, dle žalobkyně vedlo k nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů a k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé.
48. K tomu Městský soud v Praze uvádí, že jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, *„účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastníku je řádně procesně sděleno, kdy tento okamžik v řízení nastává, jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy*

se lze s podklady seznámit“. Dále v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje, že „není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit“. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, „smyslem [...] je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci“. Na druhé straně za odlišných skutkových okolností, „kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započatím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002-41).

49. Z uvedeného je zřejmé, že posouzení postupu správního orgánu je třeba provádět vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti; vždy je třeba posuzovat, v jakém konkrétní stádiu dokazování se správní řízení nachází, a to konkrétně k okamžiku, ke kterému je účastník řízení poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Naopak není rozhodující, kterého dne bylo toto poučení datováno, jestliže je z něj zřejmé, kdy má účastník řízení možnost úkon učinit. Městský soud pro úplnost uvádí, že možnost spojit oznámení o zahájení řízení spolu s jiným úkonem ve správním řízení (v této věci s předmětnou výzvou k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci atd.) je výslovně upravena v ust. § 46 odst. 3 správního řádu.
50. Ze samotného oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 10. 2014, č. j. MF-68409/2014/34-1, i z odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že podklady pro vydání rozhodnutí žalovaného tvořily obecně závazná vyhláška č. 1/2014 a nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalovaný z těchto podkladů ve svém rozhodnutí skutečně vycházel. Ze správního spisu vyplývá, že v návaznosti na výzvu dotčenému orgánu ze 13. 10. 2014, č. j. MF-68409/2014/34-1, bylo dne 3. 11. 2014 do správního spisu založeno sdělení města Žďár nad Sázavou, ve kterém město Žďár nad Sázavou pouze navrhlo, aby žalovaný urychleně vydal rozhodnutí o zrušení všech loterijních povolení, neboť tato loterijní povolení jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 1/2014. V prvostupňovém a ani v napadeném rozhodnutí však z tohoto vyjádření města Žďár nad Sázavou nebylo jakkoliv vycházeno; v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí je pouze konstatována jeho existence. Ze zbytku spisového materiálu není zřejmé, že by byl spisový materiál před vydáním rozhodnutí jakkoli doplňován o nové skutečnosti, či důkazy, k jejichž seznámení by bylo třeba žalobkyni poskytnout dodatečnou lhůtu. Podklady pro rozhodnutí fakticky tvořily pouze obecně závazná vyhláška č. 1/2014 a nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, který byl zveřejněn ve Sbírce zákonů, a tedy musel být navrhovatelí znám. Žalovaný jako správní orgán prvního stupně tedy nepochybil, když žalobkyni nezaslal novou výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí (ust. § 36 odst. 3 správního řádu), neboť fakticky rozhodoval (pouze) na základě podkladů, se kterými již byla žalobkyně seznámena v oznámení o zahájení řízení.

51. Žalovaný se nicméně dopustil vadného postupu v řízení, když žalobkyni v předmětném oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 10. 2014, č. j. MF-68409/2014/34-1, stanovil shodnou lhůtu k činění návrhů důkazů, vyjádření se ve věci nebo jiných návrhů či úkonů a taktéž k možnému vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí (dle ust. § 36 odst. 1 a 3 správního řádu) a stejnou lhůtu stanovil taktéž dotčenému orgánu (město Žďár nad Sázavou) pro poskytnutí všech informací důležitých pro řízení (dle ust. § 136 odst. 3 správního řádu). Žalobkyně tak nemohla do poslední chvíle vědět, zda jsou podklady pro rozhodnutí skutečně úplné, když dotčenému orgánu stanovená lhůta pro poskytnutí všech informací důležitých pro řízení v té době dosud neuplynula (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 – 68). Tato vada však nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jak vyplývá ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013-31, zabývajících se možností seznámit se s podklady pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, jestliže správní orgán neučiní o provedení některých důkazů záznam do spisu a nedá účastníku řízení možnost se před vydáním rozhodnutí k těmto podkladům vyjádřit, ale současně výrok napadeného rozhodnutí není opřen o tyto důkazy jako způsobitelné ovlivnit závěry správního orgánu, jedná se sice o procesní pochybení, toto procesní pochybení však nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Pochybení žalovaného spočívající v tom, že nestanovil dvě odlišné lhůty, aniž by fakticky nedošlo k jakémukoliv doplnění dokazování nebo podkladů pro rozhodnutí, nemohlo vést k nezákonnosti takového rozhodnutí. Nadto měla žalobkyně fakticky možnost se seznámit s předmětným vyjádřením dotčeného orgánu (město Žďár nad Sázavou), kdyby využila svého práva nahlížet do správního spisu. Žalobkyně tak nebyla na svém právu na spravedlivý proces zkrácena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 – 68).
52. K námitce žalobkyně, že namítané procesní pochybení má za následek nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, resp. i napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, městský soud uvádí, že žalobkyně ze lhůty stanovené v oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 10. 2014, č. j. MF-68409/2014/34-1, včetně usnesení o prodloužení lhůty ze dne 5. 11. 2014, č. j. MF-68409/2014/34-3, věděla, k jakému okamžiku žalovaný hodlá vydat rozhodnutí; v tomto období měla možnost se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí a nahlížet do spisu, což neučinila, a taktéž jí bylo známo období, ve kterém měla možnost činit procesní návrhy.
53. S ohledem na výše uvedené tak Městský soud v Praze neshledal ani tyto námitky týkající se nesprávného procesního postupu žalovaného jako důvodné.
54. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkami, které se týkají samotné obecně závazné vyhlášky č. 1/2014. Žalobkyně v žalobě namítala, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 1/2014 je diskriminační a regulace loterií a jiných podobných her v ní obsažená odporuje evropskému právu. Městský soud v Praze shledal tyto námitky žalobkyně jako nedůvodné.
55. K otázce aplikovatelnosti unijního práva na nyní posuzovanou věc se již městský soud vyjádřil výše. Městský soud dále zdůrazňuje, že žalobkyně v žalobě neuplatnila žádné námitky, jimiž by brojila proti obecně závazné vyhlášce z toho pohledu, že by město Žďár nad Sázavou vůbec nemělo pravomoc loterijní vyhlášku vydat, nebo že při jejím vydání překročilo zákonem vymezenou věcnou působnost, popř. že tuto působnost zneužilo. Žalobkyně namítala diskriminační charakter této obecně závazné vyhlášky.

56. Město Žďár nad Sázavou k výzvě zdejšího soudu sdělilo, že přistoupilo k celoplošnému zákazu vypočtených sázkových her, loterií a jiných podobných her především proto, že *„mnoho občanů Žďáru nad Sázavou podlešlo závislosti na výherních přístrojích a likvidovali tak sebe a své rodiny uváděli do velmi špatné ekonomické situace. Jednalo se zejména o občany ze sociálně slabších rodin a z tohoto důvodu dopady byly ještě tíživější“*.
57. Jak soud z obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 zjistil, dle čl. 2 se na celém území města Žďáru nad Sázavou zakazuje provozování: a) sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích, b) loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích, c) loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.
58. Jak již bylo uvedeno výše, město Žďár nad Sázavou bylo v souladu se závěry nálezu Františkovy Lázně již na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích zmocněno k vydání vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her; toto obecné ustanovení zákona o obcích je dále konkretizováno ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Tato ustanovení svěřují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem, či je zcela zakázat. Pravomoc obcí k vydání obecně závazné vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her na svém území není ničím dalším podmíněna. Regulace nicméně musí vycházet z racionálních důvodů, neutrálních a nediskriminačních ve vztahu ke konkrétním osobám, na které taková regulace dopadá. Je to právě správní soud, jež má možnost případně obecně závaznou vyhláškou v uvedené části neaplikovat (nález Františkovy Lázně).
59. Soud v obecné rovině provedl test ústavnosti obecně závazné vyhlášky, tuto vyhlášku přezkoumal a dospěl k závěru, že město Žďár nad Sázavou mělo pravomoc vyhlášku vydat, že při jejím vydání nejednalo ultra vires, že nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc a nejednalo zjevně nerozumně, když zakázalo provoz vyjmenovaných sázkových her, loterií a jiných podobných her na celém svém území. Ve světle již zmíněné judikatury Ústavního města Žďár nad Sázavou disponovalo pravomocí vydat obecně závaznou vyhlášku a jejím prostřednictvím regulovat na území obce vybrané loterie a jiné podobné hry.
60. Soud se dále zabýval možnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. 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). Posuzovaný čl. 2 loterijní vyhlášky zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území města. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci; ostatně ani žalobce nic takového nenamítá. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny ve vztahu ke všem subjektům stejně. Zároveň loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci.
61. Otázkou plošné regulace na území obce se již zabýval také Nejvyšší správní soud, který v bodě 21 a 22 rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017, konstatoval, že *„[p]lošná regulace na území obce není ze své podstaty diskriminační. Je z ní zřejmý legitimní záměr obce – vymýtit provozování loterií z území obce. Pravomoc obcí zcela zakázat hazardní hry na svém území vyplývá ze zákona i z ústavního pořádku a je potvrzena Ústavním soudem pokračování 1 As 5/2017 - 78 (§ 50 odst. 4 zákona o loteriích, § 10 písm. a) zákona o obcích, nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315). V případě plošného zákazu*

přítom není možné uvažovat, že by šlo o zákaz zvýhodňující některé provozovatele před jinými. Plošný zákaz mezi jednotlivými provozovateli nerozlišuje, přímo, ani svým dopadem. Nikdo hrací automaty provozovat nemůže, a to ať již je před přijetím úpravy provozoval, nebo pokud by měl v úmyslu po jejím přijetí provoz zahájit. Skutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je nezbytným důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na území zcela zakázat. Obec přitom při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium. Všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky. V takovém případě princip rovnosti porušen není. O nerovnost by se mohlo jednat pouze tehdy, pokud by určitá skupina osob měla jiné podmínky, než skupina jiná (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 47/95, N 25/5 SbNU 209). K tomu ovšem v případě plošného zákazu nedochází“. Ústavní soud taktéž několikrát aproboval možnost obcí omezit, či vyloučit hazard na svém území. Argument proti vyhláše, která toto právo obcí realizuje, tak nemůže obstát.

62. Městský soud v Praze uzavírá, že neshledal žádné důvody, pro které by předmětnou obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014 z důvodu její diskriminační povahy, či z důvodu podezření z libovůle jednání města nebylo možné v nyní posuzované věci aplikovat.
63. Městský soud v Praze se dále zabýval návrhem žalobkyně, aby zdejší soud řízení přerušil a Soudnímu dvoru Evropské unie předložil žalobkyní naformulované předběžné otázky (v souladu s čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie), týkající se vynutitelnosti a použitelnosti zákona č. 300/2011 Sb., včetně na jeho základě přijatých obecně závazných vyhlášek, a týkající se souladu aktuální právní úpravy regulace loterií a jiných podobných her ze strany obcí v České republice s právem Evropské unie.
64. Městský soud v Praze s ohledem na předchozí žalobní body slovy Nejvyššího správního soudu uvádí, že „*jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické*“ (srov. bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170). Pokud město Žďár nad Sázavou mohlo obecně závaznou vyhlášku vydat i na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, je nadbytečné posuzovat notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. (srov. body 30 a 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Rovněž zkoumání otázek omezení volného pohybu služeb, porušení svobody usazování, zásady rovného zacházení a transparentnosti z pohledu kolize národního a unijního práva by mělo význam pouze tehdy, pokud by nyní posuzovaný případ měl určitý unijní prvek. Ani tato žalobní námitka tedy není důvodná.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

65. Jelikož žádnou ze vznesených žalobních námitek neshledal městský soud důvodnou, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
66. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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.

Praha 30. září 2020

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu