



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **SYNOT TIP, a.s., IČO: 26301091**
se sídlem Jaktáře 1475, Mařatice, 686 01 Uherské Hradiště
zastoupena Mgr. Pavlínou Řehovou, advokátkou
sídlím třída Tomáše Bati 400, 763 02 Zlín

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlím Letenská 525/15, 118 10 Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Hlavní město Praha**
sídlím Mariánské nám. 2/2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2015, č. j. MF-44087/2014/34/2901- RK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž ministr financí (dále jen „žalovaný“) podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 5.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

5. 2014, č. j. MF- 109655/2013/34-3, kterým byla žalobkyni podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) zrušena 2 rozhodnutí o udělení povolení žalobkyni provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterijní povolení“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adrese: Milady Horákové 688/8, Praha 7, pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále též jen „OZV“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. V dané věci byla uvedená povolení zrušena z důvodu rozporu s OZV hlavního města Prahy, která byla vydána za účelem regulace místního pořádku na základě § 10 písm. a), d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích, podle kterého může obec stanovit formou OZV, zda a případně kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, nebo úplně zakázat provozování loterií a jiných podobných her na celém území obce.

II. Žaloba

3. Žalobkyně v podané žalobě vytýkala nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu okruhu žalobních bodů, které v podané žalobě uplatnila.
4. *V prvním okruhu žalobních námitek žalobkyně namítala procesní vady řízení.*
5. Uvedla, že se až z napadeného rozhodnutí dozvěděla, že obec Hlavní město Praha až po zahájení správního řízení zaslala ve věci své vyjádření, s nímž žalovaný žalobkyni neseznámil ve smyslu § 36 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalobkyně tak nebyla v řízení informována o doplnění spisu, čímž došlo ke zkrácení práv žalobkyně a odmítl informovat žalobkyni o podstatných procesně důležitých dokumentech či jiných podáních. Žalobkyně dále tvrdila, že v řízení navrhla provedení důkazů, které však ministerstvo neopatřilo ani neprovedlo, ani svůj postup vyčerpávajícím způsobem neodůvodnilo. Uvedla, že provedení důkazů navrhl zejména z důvodu údajného porušování veřejného pořádku. Žalobkyni však není známo, že by na adrese uvedené v loterijních povoleních docházelo k narušování veřejného pořádku nebo že by byl veřejný pořádek jakkoli ohrožován. Pokud je výslovným cílem OZV zajištění veřejného pořádku, je třeba jeho případné narušování spolehlivě prokázat. Na rozdíl od projednávaného případu vydávalo v obdobných případech ministerstvo před vydáním rozhodnutí o zrušení povolení Sdělení k návrhu na provedení důkazů, v němž odůvodnilo neprovedení důkazů. Z uvedeného postupu dovozoval žalobce nerovný přístup žalovaného k jednotlivým správním řízením a porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Prvostupňové rozhodnutí je z uvedených důvodů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a žalobou napadené rozhodnutí, které jej aprobovalo, nezákonné.
6. Dále uvedl, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je třeba aplikovat ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení o zrušení loterijního povolení proto bylo možné zahájit pouze do jednoho roku od nabytí právní moci těchto povolení. Jelikož bylo řízení zahájeno dne 11. 11. 2013, tedy více než 3 roky a více než 6 let po vydání předmětných loterijních povolení, byla překročena roční lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Řízení tak bylo vedeno nezákonným způsobem a nezákonná jsou i prvostupňové a žalobou napadené rozhodnutí.

7. Ve *druhém okruhu žalobních námitek* žalobkyně namítala protiústavnost napadeného rozhodnutí s tím, že rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání, a tím i princip právního státu. Uvedla, že OZV byla vydána na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb. (dále též „Novela“), jehož součástí bylo přechodné ustanovení čl. II odst. 4 (dále též „přechodné ustanovení“). Z textu důvodové zprávy k přechodnému ustanovení dovozovala, že vláda přihlížela k existujícímu legitimnímu očekávání provozovatelů loterií a přechodné ustanovení navrhla tak, aby respektovalo celou dobu platnosti povolení vydaných před nabytím účinnosti navrhované novely. Poukázala na argumentaci žalovaného v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy). S argumentací Ústavního soudu obsaženou ve jmenovaném nálezu nesouhlasil a považoval ji za nezákonnou i protiústavní.
8. K principu právní jistoty, princip dobré víry a principy předvídatelnosti práva a postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem rozsáhle popsala jejich obsah a odkázala na judikaturu Ústavního soudu, čl. 2 Smlouvy o Evropské unii a judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). Poukázala i na princip presumpce správnosti správních aktů a princip ochrany práv nabytých v dobré víře. Uvedla, že na základě uvedených principů spoléhala na to, že stát dodrží podmínky loterijních povolení a bude respektovat a chránit práva, která žalobkyně na základě těchto aktů v dobré víře nabyla. Stát však v daném případě loterijní povolení, konkrétně dobu jejich platnosti, nerespektoval a v rozporu s výše uvedenými základními principy je zrušil.
9. Žalobkyně dále zdůraznila své legitimní očekávání z loterijních povolení s tím, že oprávněně a důvodně předpokládala, že po celou dobu platnosti loterijních povolení bude moci provozovat loterie a jiné podobné hry v nich uvedené, a bude tak oprávněně užívat svůj majetek určený k tomuto provozu za účelem jeho rozmnožení a dosažení zisku. V této souvislosti poukázala na čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 1 protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu. Tvrdil, že do jeho legitimního očekávání zasáhl jednak stát přijetím Novely, a rovněž tak Ústavní soud, který zrušil přechodné ustanovení svým nálezem ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy).
10. Dále v této souvislosti namítala, že žalovaný řádně nezohlednil zásadu proporcionality a postupoval v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava). Oba správní orgány vycházely pouze z práva obcí na samosprávu, nezohlednily jiné ústavněprávní principy, neposuzovaly opodstatněnost zásahu do práva žalobkyně na ochranu vlastnického práva a práva podnikat a nehodnotily otázku minimalizace zásahů do práv žalobkyně. Dále dle žalobkyně žalovaný aplikoval OZV na loterijní povolení, které nabylo právní moci dříve, než byla OZV vydána, z čehož dovozovala, že se v dané věci jedná o nepřípustnou retroaktivitu a porušení principu právní jistoty. Proto je napadené rozhodnutí nezákonné a protiústavní.
11. Ve *třetím okruhu žalobních námitek* se žalobkyně dovolávala nálezů Ústavního soudu s tím, že se Ústavní soud v nálezech ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) odchýlil od zavedeného výkladu zákona o loteriích, dlouhodobé správní praxe, od své dřívější judikatury (sp. zn. IV. ÚS 167/05, sp. zn. IV. ÚS 3207/07, IV. ÚS 610/06, sp. zn. IV. ÚS 150/2001 a sp. zn. I. ÚS 544/2006) a rovněž od judikatury Evropského soudu pro

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

lidská práva i SDEU týkající se legitimního očekávání. Shora jmenované nálezy označil za nekonzistentní a překvapivé. V dané situaci po něm nebylo možné spravedlivě požadovat, aby taková rozhodnutí předvídal, a proto jej nebylo možné zbavit jeho shora popsaného legitimního očekávání. Nabyté legitimní očekávání je třeba chránit tím, že platnost loterijních povolení bude dodržena.

12. Žalobkyně upozornila, že nepředvídatelné rozhodnutí je dle ustálené rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva nezákonný a neospravedlnitelný zásah do majetkových práv ve smyslu čl. 1 protokolu č. 1 k Úmluvě. Požadovala, aby soud na dané nálezy nereflektoval a rozhodl v rozporu s jejich ústavněprávními vývody s tím, že Ústavní soud by měl výklad znovu uvážit.
13. *Ve čtvrtém okruhu žalobních námitek žalobkyně namítala, že OZV je diskriminační a regulace v ní obsažená odporuje právu EU. Umožňuje provoz loterií pouze na jednom či několika vybraných č. p., selektivně, na konkrétních adresách, č. p., ulicích, tím ztrácí svůj obecný charakter, narušuje hospodářskou soutěž a neplní žádnou rozumnou funkci. Měl být respektován Právní výklad k obecně závazným vyhláškám, který vydalo Ministerstvo financí ke dni 1. 4. 2015 (dále též „Metodika“). K tomu poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) a Ústavního soudu (dále též „ÚS“), podle které se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu k jednotlivým osobám, na něž regulace dopadá. Obec pak je povinna v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít. OZV byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, ačkoliv nebylo prokázáno jeho porušování. Porušování pořádku v určitém místě nelze předjímat, ale třeba jej prokázat. Žalobkyně dále ve syslu nálezu Ústavního soudu PlÚS 56/10 žádala, aby správní soud prověřil, zda OZV splňuje veškerá podstatná kritéria.*
14. *V pátém okruhu žalobních námitek žalobkyně namítala nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. pro rozpor s právem EU, jelikož nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“). Novelu je třeba považovat za technickou normu dle § 7 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Novela byla notifikována dne 14. 7. 2011, období pozastavení prací bylo následně prodlouženo až do 14. 11. 2011. V jeho průběhu však byl předpis schválen Poslaneckou sněmovnou a vyhlášen ve Sbírce zákonů, čímž došlo k porušení nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a směrnice č. 98/34/ES, protože nové změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. S odkazem na rozsudek SDEU ve věci CIA Security International je žalobkyně toho názoru, že vady v procesu přijímání Novelu způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost předpisu vůči jeho adresátům.*
15. *V šestém okruhu žalobních námitek žalobkyně namítala další rozpor s právem EU, tvrdila, že aktuální právní úprava obsažená v § 50 odst. 4 zákona o loteriích neodpovídá právu EU, zejména požadavkům na soudržný a systematický způsob regulace her, který byl formulován judikaturou SDEU ve věcech SIA Garkalns a Sporting Exchange. Stávající právní úprava je roztržistěná, nepřehledná a nepředvídatelná, neboť umožňuje, aby se vydaná povolení dostala kdykoli a bez jakýchkoli předvídatelných pravidel do kolize s následně vydanou obecně závaznou vyhláškou. Taková úprava odporuje zásadě rovného zacházení, povinnosti transparentnosti a skutečnosti, že právní úprava hazardních her musí být založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Úprava je tak v rozporu i s čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), který*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

zaručuje svobodu usazování, a rovněž s principem volného pohybu služeb. Z pohledu adresáta je navíc technicky velmi obtížné sledovat účinnou úpravu v každé obci, když zákon podmiňuje platnost obecně závazných vyhlášek pouze jejich vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, a není tedy stanovena centrální veřejně dostupná adresa nebo jiný celostátní informační systém.

16. V závěru žaloby žalobkyně navrhl, aby soud předložil SDEU předběžné otázky týkající se nedodržení notifikačního procesu, výkladu čl. 49 SFEU ve vztahu k české regulaci loterií a jiných podobných her a vztahu právní jistoty a úpravy obsažené v zákoně o loteriích.
17. V doplnění žaloby ze dne 30. 9. 2015 žalobkyně poukázala na svou vlastnickou strukturu, podle které je jediným společníkem většinového vlastníka žalobce společnost se sídlem v Kyprské republice.
18. Žalobkyně navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

19. Ve svém písemném vyjádření žalovaný uvedl, že ministerstvo přistoupilo ke zrušení provozování loterie a jiné podobné hry v této věci z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a to z důvodu rozporu povolení s OZV č. 10/2013. Uvedl, že již v rámci oznámení o zahájení řízení byla žalobkyně dostatečným způsobem seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí a s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl.6/13, bylo jí umožněno nahlížet do spisu po celou dobu řízení a v prodloužené lhůtě podala vyjádření k zahájení správního řízení. Následně již neproběhlo dokazování, nedošlo k rozšíření podkladů řízení, proto nebyl dán žádný důvod k postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu. K argumentu týkajícímu se dokazování ve věci porušování veřejného pořádku poukázal na § 52 správního řádu, podle kterého není správní orgán vázán návrhy účastníků, vždy však provede důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. V daném případě dokazování ve věci porušování veřejného pořádku na dotčených adresách ministerstvo neprovedlo, neboť není relevantní jako podklad pro vydání rozhodnutí v této věci.
20. Žalovaný odmítl argument k aplikovatelnosti § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis* dle zvláštního právního předpisu, na které se ustanovení Hlavy IX. správního řádu neaplikuje. Dané řízení je možné zahájit kdykoliv po dobu platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné hry. Současně odmítl námitku nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť v něm vypořádal všechny argumenty žalobce, z rozhodnutí je zřejmé, jaké skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, podle jakých právních norem bylo rozhodováno a jakými úvahami se při rozhodování řídil. Uvedl, že během správního řízení byla zachována všechna procesní práva žalobce.
21. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou protiústavnosti. Konstatoval, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, jak již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).
22. K námitkám nezákonnosti a diskriminační povahy OZV žalovaný uvedl, že ministerstvo se řídí platnými právními předpisy, není oprávněno přezkoumávat její zákonnost. Takovou

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

pravomoc má Ministerstvo vnitra, které OZV nezákonnou neshledalo, proto jsou veškeré argumenty proti ní nepodstatné. Obec prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřila svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. K takovému postupu měla pravomoc, kterou aproboval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, v němž se vyjádřil k právu obcí na samosprávu. V tomto směru ministerstvo aplikovalo princip proporcionality ve vztahu práva obcí na samosprávu na straně jedné a práva podnikat na straně druhé, přičemž na právo podnikat nahlíželo jako na oslabené s ohledem na ust. § 43 zákona o loteriích. Obec jednoznačně projevila prostřednictvím OZV svůj regulační úmysl. Zrušením loterijního povolení došlo k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Zopakoval, že v případě, že by ministerstvo nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami, dopustilo by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu.

23. Dle žalovaného zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu dle směrnice č. 98/34/ES. V rámci pozměňovacích návrhů poté došlo k jeho rozšíření, avšak bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci nedošlo k uplatnění připomínek k § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Poukázal na to, že zákon o loteriích je sice předpis, který podléhá notifikaci, ne všechny jeho části však jsou technickými normami v pravém slova smyslu. Pouze ustanovení čistě technické povahy přitom notifikační proceduře podléhá dle rozhodnutí SDEU ve věci Unilever, C-443/98. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích technickou povahu nemá. Vzhledem k tomu, že obce měly pravomoc regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., považoval námitky žalobce za neúčelné.
24. Ministerstvu nepřísluší hodnotit soulad české právní úpravy s kritérii stanovenými v rozhodnutí SDEU C-470/11, ani s principy formulovanými evropským právem, neboť postupuje v souladu s platnými a účinnými předpisy a nepřísluší mu přezkoumávat soulad s jinými právními předpisy nebo mezinárodními smlouvami. Uzavřel, že ke zrušení loterijního povolení by došlo i v případě, kdy by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat, neboť již před jeho přijetím byla dána pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Konečně nesouhlasil s návrhem na přerušení řízení a položení předběžné otázky SDEU.
25. K vytýkané nesystematičnosti a nesoudržnosti české právní úpravy a tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU uvedl, že právě obce nejtíživěji pociťují celospolečenská rizika spojená s provozováním hazardu, a proto je na místě, aby právě místní orgány regulovaly hazard na svém území. Navíc znovu upozornil, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra, které je rovněž oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na jejich zrušení. Vzhledem k těmto skutečnostem nelze rozdílnou úpravu na místní úrovni považovat za rozpornou s právem EU.
26. Žalovaný v závěru vyjádření odkázal na aktuální rozhodovací praxi Městského soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu, které v obdobných případech zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her potvrdily postup ministerstva pro rozpor s obecně závaznými vyhláškami obcí. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Následná vyjádření žalobce a žalovaného

27. V replice žalobkyně setrvala na obsahu žaloby a na právním názoru, že došlo k nepřípustné retroaktivitě, že jde o případ nového rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. c) správního řádu, a

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

žalovaný tak postupoval v rozporu s podmínkami tohoto ustanovení, bylo porušeno ust. § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobkyni nebylo umožněno vyjádřit se k podkladu řízení a seznámit žalobkyni s tím, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí o zrušení povolení, že žalovaný porušil ústavně zaručený princip právní jistoty, dobré víry ve správnost aktů veřejné moci a konstituovaná nabytá práva, a zásadu legitimního očekávání i zákaz retroaktivní účinnosti a výkladu právních norem. K otázce legitimního očekávání doplnila judikaturu správních soudů i SDEU. Měla za to, že žalovaný postupoval jednostranně a formalisticky a dostatečně se nevypořádal s námitkou porušení zásady proporcionality, nezákonnosti OZV, nepoužitelnosti a nevynutitelnosti zákona č. 300/2011 Sb. Konstatovala, že využití předběžných otázek je i zájmem žalovaného, neboť stávající vnitrostátní úprava loterií a podobných her nesplňuje požadavky vyplývající z práva EU a judikatury SDEU. Polemizovala s názorem na neaplikovatelnost práva Evropské unie. Uvedla, že nelze spolehlivě předvídat, zda a jakou obecně závaznou vyhlášku k regulaci loterií a jiných podobných her by v případě neexistence zákona č. 300/2011 Sb. obec vydala.

28. Žalovaný v duplice plně odkázal na své vyjádření k žalobě a k replice poukázal na rozdílnost české a maďarské úpravy, která byla předmětem řízení před SDEU ve věci C-98/14, a pro kterou nelze předmětné rozhodnutí SDEU mechanicky aplikovat na projednávaný případ. Konstatoval, že právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně stanovit úroveň ochrany. K zásadě ochrany legitimního očekávání s odkazem na judikaturu SDEU zopakoval, že provozovatelé hazardu nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je pro provozovatele hazardu známá a předvídatelná, včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loteriijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a pro které budou příslušná loteriijní povolení zrušena. Zdůraznil, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze o legitimním očekávání hovořit. Závěrem zopakoval, že mu nepřísluší vykonávat dohled nad obecně závaznými vyhláškami obcí, stejně jako posuzovat jejich nezákonnost či nepředvídatelnost, ani posuzovat případný rozpor ustanovení zákona o loteriích s právem EU.

V. Stanovisko osoby zúčastněné na řízení

29. V řízení uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení obec – hlavní město Praha a ke svému vyjádření připojila dokumentaci svědčící o vůli a důvodech přijetí předmětné OZV k regulaci provozu loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy, mimo jiné v dané věci konkrétně usnesení Rady Městské části Praha 7 ze dne 18. 7. 2013 s přílohou a Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry ze dne 7. 5. 2013. Zápis z usnesení Zastupitelstva a Rady hlavního města Prahy osvětlila důvody, které ji vedly k přijetí OZV v dané podobě. Sdělila, že důvodem pro přijetí OZV byla ochrana občanů obce před vznikem závislosti na hazardním hraní a omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním těchto her, které mohou vést až k narušování veřejného pořádku, zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. K tomu zmínila úpravu předcházející vydání OZV a sdělila, že OZV byla vydána z důvodu potřeby pokračujícího omezování negativních a patologických jevů, a to na základě

jednotných, konkrétních, rovných, objektivních a nediskriminačních pravidel pro výběr míst, na nichž je možné hry provozovat. Ke konkrétnímu znění, předmětu a rozsahu právní regulace OZV uvedla, že záměrem OZV bylo snížení počtu míst, kde je možné loterie a jiné podobné hry provozovat, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků snižena či lépe kontrolovatelná, a která podléhají přísnější regulaci (pouze herny nebo kasina, případně pouze kasina). V rámci OZV je regulována také propagace loterií, protože ta vytváří předpoklady pro narušování veřejného pořádku. Jednotlivé druhy her jsou potom v OZV regulovány proto, že OZV reguluje jen ty druhy, jež umožňuje regulovat § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Všechny regulované druhy jsou prostřednictvím OZV regulovány stejným způsobem, tedy tak, že mohou být provozovány pouze na místech v OZV uvedených. Obec dále objasnila důvody, proč OZV nepovoluje provozování loterií a jiných podobných her na místě, na které bylo vydáno žalobci loterijní povolení. Bylo tomu tak proto, že místo provozoven na ulici Milady Horákové 688/8 se nachází v blízkosti škol, školských zařízení sociální péče, budov s činností státních orgánů a v blízkosti tramvajové zastávky. Jedná se tedy o rizikové místo s velkým počtem osob a shromažďování osob zabývajících se hazardem by mohlo negativně ovlivnit veřejný pořádek. Závěrem obec sdělila, že dlouhodobě pokládá provozování loterií a jiných podobných her v objektech metra za nežádoucí a má za to, že zde musí nad právem žalobce na podnikání převážet ústavně zaručené právo obce na samosprávu.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

30. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.). Rozhodl ve věci bez nařízení jednání v souladu s ust. § 51 s.ř.s., když účastníci řízení k výzvě soudu (žalobkyně až následně s omluvou po nařízeném ústním jednání) souhlasili s projednáním žaloby v neveřejném zasedání. Důkazy soud neprováděl, neboť to s ohledem na obsah spisového materiálu a ustálenou judikaturu pro posouzení právní otázky shledal nadbytečným.
31. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
32. 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.
33. Soud předně uvádí, že vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, které se často v celém textu žaloby opakují a překrývají, posuzoval žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky 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).
34. Soud se nejprve zabýval námitkami procesních vad v *prvním okruhu žalobních námitek*.
35. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem tohoto ustanovení je

umožnit účastníkům, aby se seznámili se všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. 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.“

36. Soud na tomto místě upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-43, podle kterého „není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 [...], 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.“
37. V daném případě byla výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu zaslána žalobkyni současně s oznámením o zahájení řízení. Již v rámci zahájení řízení byl žalobce seznámen s podklady pro rozhodnutí, kterými byla OZV a nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13. Žalobci byla stanovena lhůta k učinění návrhů důkazů a k podání vyjádření. Lhůta byla následně na jeho žádost prodloužena. V rámci této lhůty se žalobkyně vyjádřila. Po zaslání oznámení o zahájení řízení již správní spis doplňován nebyl, a proto měla žalobkyně dostatečný prostor seznámit se se spisem. Takový postup dle soudu plně odpovídá i judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nebylo proto nutné, aby správní orgán vydával žalobkyni novou výzvu a poskytoval i informaci o vyjádření obce a kdy má v úmyslu ve věci rozhodnout. Soud proto neshledal, že došlo ke zkrácení procesních práv žalobkyně.
38. Další procesní vadu spatřovala žalobkyně v tom, že správní orgány neprovedly dokazování, zda na adresách, pro něž byla vydána loterijní povolení, dochází k narušování veřejného pořádku a neopatřily a ani neprovedly důkazy, jejichž provedení žalobce navrhoval. Soud nejprve v obecné rovině konstatuje, že dle § 52 věty druhé správního řádu správní orgány nejsou návrhy účastníků vázány, vždy však provedou důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Stejně tak soud poukazuje na § 51 odst. 1 věta první správního řádu, dle kterého k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Soud přisvědčuje správním orgánům, že skutečnost, zda na adresách, pro které bylo vydáno loterijní povolení, dochází či docházelo k porušování veřejného pořádku, není předmětem správního řízení vedeného v dané věci ministerstvem, a správní orgány tudíž nemusely žalobkyni navrhované důkazy provést. Takový postup by byl ostatně v rozporu se základními zásadami rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvenými v § 6 správního řádu. Předmětem řízení v dané věci byl rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou, nikoli porušování veřejného pořádku provozem loterií a jiných podobných her žalobcem na základě loterijních povolení. Tato konkrétní skutečnost, tj. narušování veřejného pořádku, tak nemohla ovlivnit rozhodnutí ministerstva o zrušení loterijního povolení. Ministerstvo není ani oprávněno posuzovat účel a důvody přijetí obecně závazné vyhlášky územně samosprávným celkem, neboť tuto pravomoc má ministerstvo vnitra, které obecně závaznou vyhlášku může posoudit a případně se obrátit k Ústavnímu soudu za účelem jejího zrušení. Rozhodnutí ministerstva proto není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jak žalobce tvrdí, a žalovaný nepochybil, když

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

jej aproboval.

39. Soud proto nespátřuje pochybení ani v postupu ministerstva, které před vydáním rozhodnutí nesdělilo žalobci důvody, pro které neprovedlo navrhované důkazy. Správní orgány jsou povinny vypořádat důkazní návrhy účastníků v odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu, tedy až v odůvodnění vydaného rozhodnutí jsou povinny uvést, z jakého důvodu účastníkem navrhované důkazy neprovedly. Ministerstvo v dané věci správně předešlo žalobkyni důvody, pro které navrhované důkazy neopatřilo a neprovedlo v prvostupňovém rozhodnutí. Za porušení zásady rovnosti dle § 2 odst. 4 správního řádu soud nepovažuje postup ministerstva, které mělo v obdobných řízeních zaslat příslušnému provozovateli loterií a jiných podobných her sdělení o tom, že navrhované důkazy neprovede ještě před vydáním rozhodnutí. Rozhodným soud shledává, že byla žalobkyně stejně jako jiní provozovatelé loterií a jiných podobných her seznámena s důvody, pro které nebyly jí navrhované důkazy provedeny. Nadto žalobkyně ani nespécifikovala, z jakého důvodu a jakým způsobem jej neinformování o důvodech neprovedení důkazů ještě před vydáním rozhodnutí zkrátilo na jeho právech, a došlo tak k porušení zásady rovnosti. Lze shrnout, že žalobkyně s důvody neprovedení důkazů seznámena byla v souladu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Soud zároveň přisvědčuje důvodům, pro které ministerstvo důkazy neprovedlo.
40. Soud nevěšel ani na tvrzení o procesním pochybení, podle kterého měl být aplikován § 96 odst. 1 správního řádu. Přezkumné řízení obsažené v § 94 a násl. správního řádu je totiž prostředkem, který slouží k nápravě nezákonných rozhodnutí. V rámci tohoto řízení správní orgány z úřední povinnosti přezkoumávají vlastní rozhodnutí, u kterých byla odhalena možná nezákonnost. V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1 věta první správního řádu). Důvodem pro zahájení přezkumného řízení je tak pouze nezákonnost rozhodnutí, nikoli jeho nesprávnost.
41. V projednávané věci však došlo ke zrušení původně vydaného povolení pro rozpor s následně vydanou OZV, a to na základě § 43 loterijního zákona. Ust. § 43 odst. 1 stanoví, že ke zrušení původního povolení se přistoupí, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Vydání OZV zakazující hazard na území obce je právě takovou dodatečně nastalou okolností, pro kterou je třeba původně vydané povolení zrušit. Přitom nedochází k přezkoumání zákonnosti původně vydaného povolení, ale posuzuje se vliv nově nastalé skutečnosti na původně vydané povolení. Soud tak souhlasí se žalovaným, že řízení o zrušení povolení je specifickým řízením právě podle loterijního zákona a nelze jej podřazovat pod přezkumné řízení. Irelevantní je argument žalobkyně ohledně toho, že loterijní zákon nevylučuje subsidiaritu správního řádu. Správní řád se v řízení podle loterijního zákona subsidiárně použít může, ale na řízení o zrušení povolení nelze vztahovat § 94 a násl. správního řádu, protože institut přezkumu je kvalitativně zcela odlišným od řízení o zrušení povolení podle loterijního zákona. Nelze proto souhlasit ani s argumentací žalobkyně ohledně maximální doby k zahájení řízení. Pokud by platila žalobcem předešlá argumentace, zůstal by § 43 loterijního zákona zcela neúčinným pro všechny případy, kdy by dodatečná skutečnost, včetně vydání nové OZV, vyšla najevo po lhůtě 1 roku od vydání původního povolení. Takový výklad by proto byl zcela v rozporu se smyslem § 43 citovaného zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

42. Uvedenou námitku posoudil soud v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, kde jmenovaný soud v bodě 77 uvedl, že „[...] § 43 loterního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícím obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí“. Jelikož se na řízení podle citovaného ustanovení nevztahují časová omezení pro zahájení přezkumného řízení, žalovaný mohl řízení zahájit kdykoli, jakmile vyšly najevo relevantní okolnosti pro jeho zahájení.
43. Uvedený okruh procesních námitek proto nevedl ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.
44. K druhému obsáhlému okruhu žalobních námitek týkajících se porušení ústavních principů, zejména principů právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv a legitimního očekávání městský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, a uvádí, že by se s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu mohl jen stěží od závěrů ÚS v nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb. (dále též „loterijní nález“) odchýlit, ani pro to neshledal důvod.
45. Pokud správní orgány vycházely z právních názorů Ústavního soudu, nelze jejich stanoviska považovat za protiústavní, neboť je aproboval Ústavní soud, který je dle čl. 83 Ústavy České republiky orgánem ochrany ústavnosti. Jinými slovy, výklad ústavního pořádku Ústavním soudem je v České republice i s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy právně závazný a krom toho se mu přikládá vysoká míra argumentační síly.
46. S ohledem na rozsah argumentace žalobkyně soud připomíná závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: „[...] součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“ a dále v bodě 41: „Tvzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání žalobcových loterijních povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.

47. Soud dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezu, dle kterého „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.“.
48. Soud na základě shora uvedeného uzavírá, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčená obec regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve jmenovaném nálezu. Vzhledem k tomu, že žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo býtasaženo do jeho práva pokojně užívat majetek, nemohl být porušen čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě nebo čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stejně tak nemohlo býtasaženo napadeným rozhodnutím do principů právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv a právního státu či zásady presumpce správnosti správních aktů. Vzhledem k tomu, že citovaným nálezem Ústavního soudu, a tudíž ani žalobou napadeným rozhodnutím nemohlo býtasaženo do legitimního očekávání žalobce, považuje soud za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu.
49. Nelze přehlédnout ani rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: „Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“. Je zřejmé, že pokud hlavní město Praha svou vyhláškou zakázalo na svém území provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětného loterijního povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat nesprávné právní posouzení věci.
50. K namítanému porušení zásady proporcionality v žalobou napadeném rozhodnutí soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, který se v bodech [38] a [39] jmenovaného rozhodnutí detailně zabýval právě

konfliktem mezi právy provozovatelů hazardních her a právem na samosprávu a dospěl k závěru, že právo na samosprávu nad právy provozovatelů hazardních her převáží. Zdejší soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje a nemůže tudíž ani přisvědčit tvrzení žalobce o porušení zásady proporcionality, jelikož i v nyní posuzovaném případě převáží právo samosprávných celků na regulaci hazardu nad ochranou vlastnického práva žalobce a nad jeho právem podnikat.

51. Ohledně namítaných retroaktivních účinků loterijní vyhlášky městský soud opětovně plně odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, ve kterém se Nejvyšší správní soud v bodech [36] a [37] podrobně zabýval případnou retroaktivitou obecně závazných vyhlášek ve vztahu k loterijním povolením. Městský soud shrnuje, že obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy nemá účinky pravé retroaktivity, jelikož nikterak neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti, přičemž nepravá retroaktivita, tj. v dané věci ovlivnění dříve vydaných loterijních povolení, je v právu obecně přípustná. Soud proto ani druhý okruh žalobních námitek neshledal způsobitým vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
52. K třetímu okruhu námitek – k polemice žalobkyně s nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií, kterou v této souvislosti uplatnil, soud znovu odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, jehož právní věta zní: „*Obecné soudy v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy nejsou oprávněny se odchýlit od nálezu Ústavního soudu, kterým byl zrušen zákon nebo jeho část podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.*“ Městský soud tak není oprávněn se od závěrů Ústavního soudu odchýlit, a nemůže ani posuzovat správnost závěrů v nich uvedených. Vzhledem k tomu soud nepovažuje za protiústavní postup správních orgánů, které se aktuálními závěry Ústavního soudu řídily, neboť Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti a jeho výklad ústavního pořádku je právně závazný (srov. čl. 83 a čl. 89 odst. 2 Ústavy). Nad rámec uvedeného k tvrzení žalobkyně o nepředvídatelnosti závěrů Ústavního soudu poukazuje soud na shora uvedenou argumentaci, kterou přednesl výše. K namítanému rozporu uvedených nálezů s primárním právem Evropské unie, soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, který se v bodě II. A detailně vypořádal s aplikovatelností unijního práva v obdobném případě. 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 § 43 loterijního zákona. Soud proto ani uvedené námítky neshledal důvodnými.
53. Ke čtvrtému okruhu námitek, namítajících diskriminaci a rozporu OZV s právem EU soud předně uvádí, že by provedl přezkum zákonnosti vyhlášky i bez návrhu žalobkyně, neboť si je vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Městský soud tak již např. ve věcech vedených pod sp. zn. 3 Af 39/2015 a 9Af 41/2015 podrobil přezkumu stejnou OZV, a v této věci proto neshledal důvod se od závěrů v uvedených věcech přijatých odchýlit, neboť je lze použít i na nyní posuzovanou věc. Přesto si soud vyžádal vyjádření obce a poskytl jí možnost uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení, v němž hlavní město Praha, obdobně jako v uvedených věcech nyní projednávané věci, nejprve obecně uvedla, že provozování hazardních her je spojeno

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

s řadou konkrétních negativních jevů, které jejich provozování provázejí a které jsou důvodem pro regulaci loterií na území hlavního města Prahy tak, aby došlo k omezení dostupnosti loterií a jiných podobných her z důvodu ochrany občanů hlavního města Prahy, zejména sociálně slabých před vznikem závislosti na těchto hrách a důsledky, jimiž jsou narušení veřejného pořádku, kriminalita a další patologické jevy. Tento úvod obec konkretizovala výčtem průvodních negativních jevů spojených s provozováním hazardu. Dále poukázala na historický exkurs k regulaci loterií na území hlavního města Prahy, z něhož je zjevná snaha o jejich omezení již od 1. 1. 2008. Poukázala na 4 novely OZV, jimiž došlo ke snižování počtu míst k provozu loterií a na účinnější regulaci po nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a po účinnosti novely zákona o loteriích č. 300/2011 Sb. Na základě této snahy vznikla Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy, která vytvořila koncepci jednotné regulace loterií, konkrétně pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat (pravidla schválená usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 7. 5. 2013, č. 745). Na základě těchto pravidel byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Zařazení konkrétních míst navrhly jednotlivé městské části hl. m. Prahy, které u nich vyhodnocovaly naplnění kritérií podle pravidel. Loterie a jiné podobné hry bylo možné provozovat pouze v hernách a kasinech, nikoli v provozovnách se zvláštním provozním režimem (např. restauracích). Umožněny byly varianty, aby na území jednotlivých městských částí hl. m. Prahy mohla být provozována pouze kasina nebo byl přijat přístup spočívající v nulové toleranci hazardu. Ohledně diskriminační povahy loterijní vyhlášky obec uvedla, že účelem loterijní vyhlášky bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snižena nebo lépe kontrolovatelná. Výběr míst byl přitom díky stanoveným kritériím objektivně ospravedlnitelný (provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních).

54. Součástí podkladů předložených s vyjádřením obce byla Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, které obsahují dvě varianty regulace loterií v městské části: a) na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance), b) na území městské části budou vybrána konkrétní místa označená názvem ulice a číslem popisným a orientačním nebo evidenčním, která splňují další kumulativní podmínky.
55. Loterijní vyhláška hl. m. Prahy, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, v preambuli jednoznačně konstatuje, že jejím záměrem je omezit negativní vliv loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházet záporným jevům společnosti spojeným s hraním těchto her, jež ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Dle čl. 2 loterijní vyhlášky lze provozovat vybrané hazardní hry pouze na místech a v časech stanovených v příloze k vyhlášce. K regulaci na území Městské části Praha 7, konkrétně v místech, pro něž byla povolení zrušena, tj. na adrese ulice Milady Horákové č. 688/8 provozovat loterie a jiné podobné hry nelze z důvodu, cit: „*blízkosti škol, školských zařízení, zařízení zdravotní a sociální péče, budov, ve kterých je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností apod.*“; konkrétně že se „*nachází na protilehlé straně zastávky MHD Strossmayerovo nám., toto místo je významný komunikační uzel s velkou koncentrací dětí a mládeže v blízkosti ZŠ Strossmayerovo nám., koncepcí MČ P7 je snaha zabránit negativním vlivům hazardu na*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

mládež“, jak odůvodnila svůj návrh Rada městské části Praha 7 usnesením č. 0578/13-R ze dne 18. 7. 2013 v připomínkovém řízení k návrhu OZV 10/2013. Místo adresy Milady Horákové 688/8, Praha 7, jak odůvodnila v rámci svých připomínek k návrhu OZV 10/2013 Městská část Praha 7, se nachází v bezprostřední blízkosti tramvajové zastávky Strossmayerovo náměstí, která tvoří významný výstupní a nástupní bod žáků a studentů blízké Základní školy Praha 7, Strossmayerovo náměstí 4. Za účelem ochrany dětí a mládeže před negativními dopady bylo proto prostřednictvím OZV 10/2013 zakázáno provozování loterií a jiných podobných her na dotčeném místě.

56. Hlavní město Praha tedy v projednávané věci ozřejmilo důvody, proč OZV nepovoluje provozování loterií a jiných podobných her na místě, na které bylo vydáno žalobkyni loterijní povolení. Tyto důvody lze shrnout tak, že je toto místo rizikové, neboť se nachází v lokalitě velkého pohybu a shromažďování osob, zejména dětí, mladistvých a sociálně slabých a dále i v blízkosti veřejných institucí, takže je pro provoz loterií a jiných podobných her z hlediska cíle a záměru OZV logicky nežádoucí a mohlo by negativně ovlivnit veřejný pořádek.
57. K tomu soud dodává, že právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Hl. město Praha bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by obec v loterijní vyhlášce překročila své pravomoci, tedy jednala *ultra vires*, když umožnila provoz vybraných hazardních her pouze na vybraných místech území. K tvrzení žalobkyně o nutnosti provést důkazy k porušování veřejného pořádku se soud již vyjádřil shora.
58. Soud shrnuje, že přezkoumal loterijní vyhlášku a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymylo z pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu, zejména z preambule, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž na zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou 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). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Hlavní město Praha vydáním loterijní vyhlášky toliko využilo svého práva a při respektování Pravidel pro výběr míst a s přihlédnutím k vysoké společenské nebezpečnosti a negativním dopadům loterijních her na život obyvatel hl. města Prahy loterijní vyhláškou zásadně omezilo a vytěsnilo provozování videoloterijních terminálů na daném území jen do prostor, které byly k hazardu určeny. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Pro úplnost

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

soud uvádí, že v obdobné věci žalobkyně (8 Af 22/2015) Nejvyšší správní soud shledal posouzení legality dané OZV souladným se zákonem (rozsudek ze dne 26. 9. 2019, č. j. 9 As 98/2018-48).

59. K pátému okruhu žalobních námitek o nepoužitelnosti a nevynutitelnosti Novely pro rozpor s právem EU pro nedodržení notifikačního procesu při jejím přijetí, soud uvádí, že se otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem krajského soudu, 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 [náleze ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by OZV obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení. Duplicita kompetenčních ustanovení v obecním zřízení a loterijním zákoně nemá ve smyslu zásady, že *nadbytečné neškodí (superfluum non nocet)* hlubší význam. Námitky proto nejsou důvodné.
60. Soud neshledal opodstatněným ani okruh výhrad v šestém žalobním bodu, týkajících se rozporu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie a judikaturou SDEU. Soud v obecné rovině souhlasí se žalobkyní v tom, že vnitrostátní orgány či soudy mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu unijnímu. Avšak tato povinnost nastává pouze v případě, kdy se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva. Podle názoru soudu právě projednávaný případ do tohoto rámce nespadá.
61. V aplikačním rámci unijního práva se může věc nacházet toliko za situace, kdy je doložen unijní prvek, a to především v případech, kdy dochází k vnitrostátní aplikaci unijního předpisu, kdy vnitrostátní orgán provádí unijní závazek anebo kdy se vnitrostátní orgán dostane do konfliktu s unijním závazkem (k tomu viz stanovisko generálního advokáta ze dne 12. 6. 2012 ve věci *Fransson*, C-617/10, body 25-39). Jelikož regulace loterií a sázek není upravena v žádném přímo aplikovatelném unijním předpise, nemůže právě řešený případ spadat pod prvně uvedenou situaci. V oblasti regulace loterií a sázek neexistuje pro Českou republiku ani žádný jiný unijní závazek, který by musela provádět. Oblast hazardu obecně není vůbec unijním právem regulována a ani zákon o loteriích není předpisem, který by prováděl unijní právo.
62. Zbývá tedy situace, kdy se vnitrostátní orgán dostává do konfliktu s unijním závazkem, ale ani ta v právě projednávaném případě nenastala. Soud v obecné rovině připouští, že základní zásady práva Evropské unie budou použitelné i na oblasti, které právo Evropské unie neupravuje, a to především v případě svobody usazování (čl. 49 SFEU) nebo volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU). Avšak tato ustanovení mohou být aktivována pouze v případě, že dotčená osoba tyto ekonomické svobody skutečně realizuje, což pro žalobkyni neplatí. Žalobkyně totiž není osobou, která by realizovala svobodu usazování na území jiného členského státu nebo která by využívala svobodu pohybu služeb. K doplnění žaloby soud nesdílí názor žalobkyně, že ve věci je dán unijní prvek v důsledku vlastnické

struktury žalobkyně, neboť žalobkyně je českou právnickou osobou, se sídlem v České republice, která nabízí služby na území České republiky. Kdo konkrétně je společníkem, resp. vlastníkem žalobce, není dle stanoviska soudu rozhodné. Soud dodává, že žalobkyně v podané žalobě ani nespecifikovala, jakým konkrétním způsobem by měly být zásady práva Evropské unie porušeny, přičemž existence jakéhokoliv přeshraničního prvku nevyplývá ani z předloženého správního spisu. Jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci regulovanou vnitrostátní právní úpravou. Ta sice může spadat do působnosti ustanovení týkajících se základních ekonomických svobod zaručených unijním právem, avšak „*zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použije na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy*“ (viz rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech Anomar, C-6/01, bod 39; Garkalns, C-470/11, bod 21).

63. Jelikož se daná věc nachází mimo aplikační rámec práva Evropské unie, soud se otázkou namítaného nesouladu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie nezabýval a námitky obsažené v šestém žalobním bodu nepovažuje za důvodné.
64. Z hlediska procesního postupu v řízení pak soud rozhodl, že vzhledem k délce řízení o předběžné otázce ohledně unijního prvku ve věcech jiných provozovatelů loterií, není v případě žalobkyně nezbytné vyčkávat výsledku řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie a v návaznosti na to na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a proto soud následně, kdy bylo i v této věci zpočátku řízení přerušeno, pokračoval v řízení (usnesení ze dne 7. 4. 2020, č. j. 9Af 38/2015-96)
65. S ohledem na závěry shora uvedené o neexistenci unijního prvku soud ani nepovažoval za důvodné položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky, jak žalobkyně navrhoval v podané žalobě. Soud upozorňuje, že není soudem, jehož povinností by bylo předběžnou otázku položit. Nadto trvá na tom, že odpovědi na žalobkyní navržené otázky lze pro danou věc najít ve stávající judikatuře, případně je výklad pravidel jasný, a proto není nutné vyžádat si další výklad. K tomu zdejší soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170 týkající se obdobné věci uvedl, 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*“.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

66. S ohledem na shora uvedené soud nedůvodnou žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
67. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobkyně nebyla ve věci samé úspěšná a úspěšnému žalovanému důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

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 22. června 2020

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu