



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně:

sídlem

zastoupena Mgr. Ivanou Sládkovou, advokátkou,
sídlem Na poříčí 1079/3a, 110 00 Praha

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**

sídlem Letenská 15, Praha 1

za účasti:

sídlem

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 24. 10. 2014, č. j. MF-32554/2014/34-2901-RK

takto:

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

Odůvodnění

1. Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí ministra financí, kterým ministr zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 7. 3. 2014, č.j. MF-65088/2013/34-4 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým ministerstvo financí (dále též „žalovaný“, kterým je obecně označován též ministr financí, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) zrušilo povolení žalobkyně k provozování loterie nebo jiné podobné hry na území hl. města Prahy, provozovaných konkrétně na adrese Rumunská 8/16, Praha 2 (jednotlivá loterijní povolení jsou specifikována v prvostupňovém rozhodnutí – dále jen „loterijní povolení“), podle ust. § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou 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 jen „obecně závazná vyhláška č. 10/2013“).
2. Žalobkyně v podané žalobě podrobně shrnula dosavadní průběh správního řízení, v němž žalovaný zahájil se žalobkyní z moci úřední správní řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích na základě vlastního zjištění, že povolená technická zařízení jsou na uvedené adrese provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 18/2011“); v průběhu správního řízení byla s účinností od 3. 11. 2013 přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013.
3. Žalobkyně v žalobě namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť řízení o zrušení již vydaných loterijních povolení bylo zahájeno až dne 24. 6. 2013, tj. více než dva a půl roku po jejich vydání, a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 7. 3. 2014, tj. více než tři roky po vydání loterijních povolení. Dle žalobkyně tak byla několikanásobně 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 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
4. Žalobkyně v žalobě dále rozsáhlým způsobem namítala, že napadené 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.
5. 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“) a nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále také jen „nález Chrastava“). 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*, nálezu *Klatovy* i v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále také jen „nález *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 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 o 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.

6. Žalobkyně dále namítala, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je diskriminační a regulace jejím prostřednictvím odporuje evropskému právu. Žalobkyně tyto závěry dovozovala zejména ze skutečnosti, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 umožňuje provoz loterií a jiných podobných her pouze na určitých vybraných adresách, což vede k diskriminaci a na předmětném území je tak narušena hospodářská soutěž. Dle žalobkyně byla obecně závazná vyhláška č. 10/2013 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. Hlavní město Praha jako dotčený orgán porušování veřejného pořádku na předmětné adrese neprokázal.
7. 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.

8. 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 roztržičnost, 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.
9. Žalobkyně ve své žalobě závěrem 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.
10. Žalobkyně v doplnění žaloby doplnila svou argumentaci o 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, a k tomu dále odkázala na další judikaturu SDEU (zejména rozsudek SDEU C-201/08, *Plantanol*, rozsudek SDEU C-470/11, *SLA Garkalns v. Rigas dome*). 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. Dle žalobkyně taková regulace loterií a jiných podobných her, která nesplňuje požadavky ochrany právní jistoty a legitimního očekávání a omezuje

provozování loterií a jiných podobných her nepřiměřeně z pohledu stanoveného cíle, představuje omezení volného pohybu služeb podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie a přímý zásah do výkonu vlastnického práva zaručeného čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Dle žalobkyně je tak žalovaný povinen neaplikovat takovou právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem. Dle žalobkyně je třeba rozhodnutí o zrušení loterijních povolení s ohledem na výše uvedené posuzovat jako nezákonné rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

11. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Žalovaný k žalobním námitkám uvedl, že ke zrušení loterijního 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. 10/2013.
12. 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).
13. 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 loterijního povolení zbaveni, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení. Při aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích dochází v příslušném správním řízení k poměrování zájmů, principů, práv a povinností, jakož i dalších ústavně vymezených principů (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10).
14. 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.
15. Dle žalovaného bylo předmětné loterijní povolení zrušeno 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, zasáhl by do ústavního práva obcí na samosprávu (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).
16. 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).

17. Žalovaný k principu proporcionality uvedl, že tento doznal podstatných změn v důsledku pokračující rozhodovací praxe Ústavního soudu v oblasti regulace loterií prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Žalovaný zopakoval, že pokud by žalovaný narušil 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.
18. Žalovaný k tvrzení nezákonnosti a diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 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. 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.
19. Dle žalovaného byl zákon č. 300/2011 Sb. podroben notifikační proceduře dle 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. Žalobkyně se má dovolávat ochrany u národního soudu, což činí. Žalovaný se dále zabýval tím, že ne všechny části technického předpisu mají technickou povahu. 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. Žalovaný v návaznosti na zmíněný rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Berlington Hungary* doplnil, že se česká právní úprava od přezkoumávané maďarské právní úpravy odlišuje; rušení vydaných povolení podle českého právního řádu je ve zcela odlišném režimu než v případě posuzovaném SDEU.
20. Osoba zúčastněná na řízení se k výzvě soudu vyjádřila a uvedla důvody, které ji vedly k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 upravující provozování hazardních her. Nejprve obecně uvedla, s jakými negativními (patologickými) jevy je jejich provozování provázáno, dále provedla historický exkurz ve věci přijímání obecně závazných vyhlášek v oblasti regulace loterií na území hl. m. Prahy, dále se vyjádřila k předmětu a rozsahu regulace obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 a poté se vyjádřila konkrétně k regulaci na území Městské části Praha 2, která vychází z principu nulové tolerance k provozování loterií a jiných podobných her na území Městské části Praha 2.
21. Při ústním jednání konaném před soudem dne 9. 7. 2020 účastníci řízení setrvali na své dosavadní argumentaci.
22. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.

23. Žalovaný (ministr financí) vydal dne 24. 10. 2014 napadené rozhodnutí, č.j. MF-32554/2014/34-2901-RK, kterým zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 7. 3. 2014, č.j. MF-65088/2013/34-4, kterým žalovaný (ministerstvo financí) zrušil tam specifikovaná povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Žalovaný nejprve shrnul dosavadní průběh správního řízení a k jednotlivým námitkám žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí uvedl, že nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že je nutné aplikovat ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve spojení s ust. § 96 odst. 1 správního řádu, když řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis* dle zvláštního předpisu, na nějž nelze aplikovat ustanovení Hlavy IX. správního řádu o přezkumném řízení. Žalovaný uvedl, že nesouhlasí s námitkou protiústavnosti postupu žalovaného při rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Žalovaný odkázal na objasnění legitimního očekávání, ústavnosti a zákonnosti využívání institutu možnosti zrušení pravomocného rozhodnutí dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích v prvostupňovém rozhodnutí a také odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. 29/10. Nově nastalými okolnostmi ve smyslu ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích jsou vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ve spojení s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013. Žalovaný v této souvislosti také uvedl, že mu nepřísluší jakkoli hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu. Žalovaný zopakoval, že aplikace obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 na dříve vydaná povolení je postupem odpovídajícím zákonu o loteriích i ústavnímu pořádku ČR; k tomu žalovaný odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, podle kterého se na základě ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích předpokládá zrušení vydaných povolení i v případě, kdy skutečnosti, pro které nebylo možno loterii či jinou hru povolit, nastanou i po vydání povolení. Žalovaný k principu proporcionality taktéž odkázal na shora uvedený nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, podle kterého jestliže by žalovaný nerušil loterijní povolení, jejichž provoz je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obci na samosprávu. Žalovaný dále uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu ve smyslu směrnice (č. 98/34/ES); žalovaný se řídí platnými a účinnými předpisy a nepřísluší mu rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice. K nezákonnosti obecně závazné vyhlášky žalovaný uvedl, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra a žalovaný se řídí platnými a účinnými právními předpisy; žalovanému nepřísluší posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky. Žalovaný dále uvedl, že předmětné řízení nebylo zahájeno z důvodu porušování veřejného pořádku, ale pro rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013.
24. Městský soud v Praze následně napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění dalších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
25. Podle ust. § 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.

26. Podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích může obec 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.
27. Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, jež se v celém textu žaloby a jejích doplnění často opakují a překrývají, posuzoval Městský soud v Praze žalobní námitky 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 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). 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).
28. 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále též „nálezy Chrastava“), nálezy ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „nálezy Františkovy Lázně“) a nálezy ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále též „nálezy 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).
29. 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 nálezy Chrastava, nálezy Františkovy Lázně a nálezy 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 nálezy 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 *kasacním*) 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.

30. Městský soud v Praze se poté zabýval námitkou, že žalovaný v napadeném rozhodnutí aplikoval zákon č. 300/2011 Sb., při kterém nebyla splněna notificační 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.
31. 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 hlavního města Prahy č. 10/2013 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. 10/2013 se městský soud vyjádří níže.
32. 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.

33. 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 v uvedeném rozsudku vyjádřil k postupu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích 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 koliduje s obecně závaznou vyhláškou, nelze v postupu správního orgánu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který vyústil ve zrušení loterijního povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu, či nerespektování závěrů Ústavního soudu.
34. 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.

35. 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“*.
36. Městský soud v Praze tak konstatuje, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že hlavní město Praha 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.
37. 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 k omezení volného pohybu služeb (čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie), omezení svobody usazování (čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie) ani k rozporu se zásadou rovného zacházení a povinností transparentnosti v unijním právu.

38. 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.
39. 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 náleзовé 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“.*
40. 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 stěžovatelovým 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 vyhlášce 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)“.*
41. 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 hlavního města Prahy. 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 nálezní Františkovy Lázně, bod 37 odůvodnění).

42. Městský soud v Praze tak ani tyto námitky žalobkyně neshledal jako důvodné.
43. 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.
44. 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.
45. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkami, které se týkají samotné obecně závazné vyhlášky. Žalobkyně v žalobě namítala, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je diskriminační a regulace loterií a jiných podobných her v ní obsažená odporuje evropskému právu. Žalobkyně dále namítala, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 umožňuje provoz loterií a jiných podobných her jen na vybraných adresách a že nebyl prokázán účel jejího vydání, tj. zajištění veřejného pořádku, když porušování veřejného pořádku nebylo prokázáno ani na předmětné adrese.
46. Městský soud v Praze shledal tyto námitky žalobkyně jako nedůvodné.
47. 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 hlavní město Praha vůbec nemělo pravomoc tuto 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.
48. Jak připomenul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77 (s ohledem na nálezní Františkovy Lázně), je povinností soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Správní soud je tak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. včetně posouzení, zda obec zařazením určitého konkrétního místa do textu vyhlášky nejednala libovolně, či diskriminačně. Správní soud

pak může obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat. Ústavní soud v nálezu *Františkovy Lázně* konkrétně uvedl, že „[v]e vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit“.

49. Hlavní město Praha jako osoba zúčastněná na řízení k výzvě zdejšího soudu sdělilo, že cílem regulace na území hl. m. Prahy regulačními vyhláškami je omezení dostupnosti loterií a jiných podobných her z důvodu ochrany občanů před vznikem závislosti na hazardním hraní a omezení negativního vlivu loterií, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky z účasti na takových hrách a předcházení záporných jevů spojených s hazardem, které ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku, zvýšení kriminality a další patologických jevů. Tento cíl je realizován stanovením takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry povoleny, aby byly v co největší míře omezeny negativní důsledky. Dle osoby zúčastněné na řízení volení zástupci hl. m. Prahy opakovaně deklarovali svou vůli omezit počet míst, kde se loterie a jiné podobné hry provozují. K tomu žalobkyně provedla historický exkurz regulace loterií na území hl. m. Prahy a dále uvedla, že z důvodu potřeby pokračujícího omezování negativních a patologických jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy vznikla Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy. Tato komise vytvořila koncepci jednotné regulace loterií – pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat; tato pravidla byla schválena usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 7. 5. 2013, č. 745. Na jejich základě došlo k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Jednotlivé městské části hl. m. Prahy navrhly zařazení konkrétních míst, u nichž vyhodnocovaly naplnění kritérií podle výše zmíněných pravidel.
50. Osoba zúčastněná na řízení k zasílaným podkladům městskému soudu připojila Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry. Z předložených pravidel městský soud zjistil, že tato pravidla upravovala dvě varianty regulace loterií v městské části, a to 1) na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance); nebo 2) na území městské části budou vybrána konkrétní místa označená názvem ulice a číslem popisným a orientačním nebo evidenčním, která splňují další v Pravidlech stanovené kumulativní podmínky (blíže odst. 2 písm. a) – e) Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry).
51. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 konkrétně ve své preambuli uvádí, 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. Čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 stanovil, že loterie a

jiné podobné hry (§ 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a dále § 50 odst. 3 zákona o loteriích) mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce. Dle čl. 2 obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 lze provozovat takto definované loterie na místech uvedených v příloze této vyhlášky pouze v čase stanovených v příloze k této vyhlášce. Zdejší soud z přílohy k této vyhlášce zjistil, že na celém území městské části Praha 2 bylo plošně zakázáno provozovat loterie; adresy uvedené v loterijních povoleních, zrušených prvostupňovým rozhodnutím, nejsou v příloze této vyhlášky uvedeny.

52. Jak již bylo uvedeno výše, hl. město Praha 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 (nálezní *Františkovy Lázně*).
53. Soud v obecné rovině provedl test ústavnosti obecně závazné vyhlášky, tuto vyhlášku přezkoumal a dospěl k závěru, že hlavní město Praha mělo pravomoc vyhlášku vydat, že při jejím vydání nejednalo *ultra vires*, že nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc a nejednalo zjevně nerozumně, když umožnilo provoz vybraných hazardních her pouze na vybraných místech území (v určitých městských částech). Ve světle již zmíněné judikatury Ústavního soudu hlavní město Praha disponovalo pravomocí vydat obecně závaznou vyhlášku a jejím prostřednictvím regulovat na území obce vybrané loterie a jiné podobné hry. Cíl obecně závazné vyhlášky je deklarován v samotné preambuli obecně závazné vyhlášky a jasně z něj vyplývá, že účelem přijaté obecně závazné vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což je dle názoru soudu skutečností všeobecně známou. Nadto Ústavní soud taktéž několikrát aproboval možnost obcí omezit, či vyloučit hazard na svém území, a tedy argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát.
54. Jak Městský soud v Praze v posuzované věci z obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 zjistil, hlavní město Praha zakázalo provoz loterií a jiných podobných her na území městské části Praha 2 plošně, tj. s působností pro celé území městské části Prahy 2. K tomu městský soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, ve kterém se uvedený soud zabýval obecně závaznou vyhláškou Brna č. 1/2014, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 9/2014 a č. 15/2014: „[ze] znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující

provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti“. Tyto závěry lze jistě vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, kdy hlavní město Praha taktéž přistoupilo k plošnému zákazu provozu loterií a jiných podobných her na celém území městské části Praha 2, a to bez vztahu ke konkrétnímu provozovateli. Hlavní město Praha vyšlo z připomínek jednotlivých městských částí, které zapracovalo do obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, což Městský soud v Praze posoudil jako zcela legitimní postup, neboť jsou to právě jednotlivé městské části, které nejlépe znají místní poměry a které se primárně potýkají s negativními jevy spojenými s hazardem. Soud uzavírá, že plošným zákazem provozování loterií a jiných podobných her ve stanovené městské části nedochází k diskriminaci a současně je taktéž zachován princip rovnosti. S ohledem na výše uvedené tak zdejší soud shledává námitku žalobkyně, že v řízení nebylo prokázáno, že na předmětné adrese dochází k porušování veřejného pořádku, jako nedůvodnou; takovou povinnost zákon obcím ve věci přijetí loteriijních vyhlášek neukládá. Městský soud v nyní posuzované věci zjistil dostatečně racionální a neutrální důvody, jež vedly k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 hlavního města Prahy. Městský soud v Praze neshledal žádné důvody, pro které by předmětnou obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 z důvodu její diskriminační povahy či z důvodu podezření z libovůle jednání města nebylo možné v nyní posuzované věci aplikovat.

55. Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že na předmětném území dochází k narušování hospodářské soutěže. Jak již bylo uvedeno výše, obce mohou obecně závaznou vyhláškou stanovit, že určité druhy loterií a jiných podobných her lze provozovat pouze na místech a v čase určených vyhláškou, popřípadě mohou obce provozování uvedených loterií a jiných podobných her na určitých místech a v určitém čase v obci zakázat, nebo je mohou zcela zakázat na celém území obce. Je pravdou, že obce v rámci takové regulace nesmí žádného provozovatele zvýhodňovat ve smyslu ustanovení § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně jak městský soud v nyní posuzované věci zjistil, obecně závazná vyhláška není diskriminační, je v souladu se zákonem i ústavním pořádkem a v žádném ohledu neznevýhodňuje některé provozovatele před jinými. Městský soud tak tuto námitku shledal jako nedůvodnou.
56. 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.
57. 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 hlavní město Praha 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.

58. Městský soud v Praze tak uzavírá, že žalobkyně se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.
59. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.
60. Rozhodnutí o nepřiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné soud opřel o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V předmětné věci jí soud žádné povinnosti neuložil a důvody zvláštního zřetele hodných nebyly shledány.

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 nejbližší 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 dne 9. července 2020

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu