



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: [redacted],
sídlem [redacted]
zastoupena [redacted], advokátkou,
sídlem [redacted]

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí,**
sídlem [redacted]

za účasti: **město Varnsdorf,**
sídlem [redacted]

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 6. 2014, č. j. MF-111915/2013/34-2901-RK

takto:

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 6. 2014, č. j. MF-111915/2013/34-2901-RK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám [redacted], advokátky.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

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 29. 10. 2013, č. j. MF-60690/3/2013/34 (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 města Varnsdorf, provozované konkrétně na adrese [REDAKCE] (loterijní povolení je specifikováno 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 jeho rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Varnsdorf č. 4/2012, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 4/2012“).
2. Žalobkyně v žalobě podrobně shrnula dosavadní průběh správního řízení, v němž žalovaný dne 21. 5. 2013 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 města Varnsdorf č. 4/2012; žalovaný žalobkyni v oznámení o zahájení řízení vyzval dle ust. § 36 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení předmětného oznámení, a současně vyzval předmětnou obec jako dotčený orgán k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení taktéž ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení předmětného oznámení. Žalobkyně dne 12. 6. 2013 požádala žalovaného o prodloužení jí poskytnuté lhůty, čemuž žalovaný vyhověl. Poté žalobkyně popsala vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí.
3. Žalobkyně v žalobě obsáhlým způsobem namítala, že až z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zjistila, že předmětná obec jako dotčený orgán v řízení využila svého práva a spisový materiál doplnila o své vyjádření. Dle žalobkyně tak bylo povinností žalovaného, aby o této skutečnosti žalobkyni neprodleně informoval a současně vydal novou výzvu (ust. § 36 odst. 2 a 3 správního řádu). Žalobkyně dále namítala, že žalovaný nedal žalobkyni řádným způsobem na vědomí, k jakému datu rozhodnutí ve věci vydá, resp. v jakém okamžiku bezprostředně předcházejícím vydání rozhodnutí se může s poklady pro vydání rozhodnutí seznámit; nadto výzva k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí ve lhůtě do 21 dnů ode dne doručení, obsažená v oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, nebyla učiněna formou usnesení dle ust. § 36 odst. 1 správního řádu. Ve stejné lhůtě byla v oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013 vyzvána také předmětná obec jako dotčený orgán k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení, tedy nebylo spolehlivě vyloučeno, že i

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

po uplynutí 21 denní lhůty nebudou v řízení doplňovány nové důkazy, vyjádření atd. Žalobkyně se pak v návaznosti na toto procesní pochybení dostala do procesně nejistého postavení, když nemohla v řízení spolehlivě rozpoznat, v jakém okamžiku lze dokazování i opatřování dalších podkladů pro rozhodnutí považovat za skončené, a kdy je tedy na místě uvažovat o využití práva vyjádřit se ke kompletním podkladům rozhodnutí. Žalovaný tak dle žalobkyně zkrátil její procesní práva tím, že s odkazem na obecné právo nahlížení do spisu odmítl informovat účastníka řízení o procesně důležitých došlých dokumentech či jiných podáních, kdy tento postup žalovaného je v přímém rozporu s ust. § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu. Namítané procesní pochybení žalovaného vede k nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů a nezákonnosti napadeného rozhodnutí ministra financí.

4. Žalobkyně v žalobě dále namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu, že řízení o zrušení již vydaného loterijního povolení bylo zahájeno až dne 27. 5. 2013, tj. 42 měsíců po jeho vydání, a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 10. 2013, tj. téměř po 4 letech po vydání loterijního povolení. Dle žalobkyně tak byla překročena roční lhůta pro zahájení řízení o přezkum rozhodnutí o povolení provozu, neboť dle žalobkyně je třeba k zahájení správního řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích aplikovat ust. § 96 odst. 1 správního řádu.
5. Žalobkyně v žalobě dále rozsáhlým způsobem namítala, že napadené i prvostupňové rozhodnutí je nezákonné a protiústavní. Dle žalobkyně žalovaný neoprávněně zrušil předmětné loterijní povolení před uplynutím doby jeho 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. Tímto postupem žalovaný nedovoleně zasáhl do legitimního očekávání žalobkyně a porušil princip proporcionality, když aplikoval nepřípustné retroaktivní působení obecně závazné vyhlášky.
6. V další žalobní námitce žalobkyně obsáhle polemizovala s nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami obcí, zejména s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále také jen „nález *Klatovy*“), nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále také jen „nález *Chrastava*“) a nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále také jen „nález *Františkovy Lázně*“). Dle žalobkyně se Ústavní soud v těchto nálezech odchýlil od své dřívější judikatury týkající se ochrany legitimního očekávání. Žalobkyně v této námitce uvedla, že požadavky na okamžité rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, vydaných před účinností zákona č. 300/2001 Sb., jímž byl novelizován zákon o loteriích, formuloval Ústavní soud v nálezu *Chrastava*, nálezu *Klatovy* i v nálezu *Františkovy Lázně* v rozporu se závěry, které vyjádřil ve svých dřívějších nálezech, ve kterých naopak stanovil princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochranu dobré víry v nabytá práva založená akty veřejné moci. Žalobkyně předmětné nálezy *Chrastava*, *Františkovy Lázně* a také nález *Klatovy* z tohoto důvodu označila z pohledu adresáta právní úpravy v oblasti loterií a jiných podobných her za rozhodnutí překvapivá a nekonzistentní s předchozí judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie vztahující se k ochraně legitimního očekávání. Dle žalobkyně po ní nelze spravedlivě

požadovat, aby tyto nálezy Ústavního soudu spolu s v nich vyslovenými právními závěry byly z pohledu žalobkyně i dalších provozovatelů loterií a jiných podobných her ve vztahu k předmětným loteriijním 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 předmětného loteriijního povolení. Ustálená rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva shledává nepředvídatelná rozhodnutí jako nezákonná; tato rozhodnutí představují neospravedlnitelný zásah do majetkových práv (čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě ochraně lidských práv a základních svobod – dále také „Protokol č. 1 k Evropské úmluvě“). Dle žalobkyně by tak zdejší soud v posuzované věci neměl dovoleným způsobem reflektovat nálezy Ústavního soudu *Chrastava, Františkovy Lázně a Klatovy* a měl by rozhodnout v rozporu s jejich ústavněprávními výklady obsaženými v předmětných nálezech Ústavního soudu.

7. Žalobkyně dále namítala, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 4/2012 je diskriminační a regulace jejím prostřednictvím odporuje evropskému právu. Žalobkyně namítala, že obecně závazná vyhláška č. 4/2012 byla účinná již ke dni svého vyhlášení. Dřívější účinnost obecně závazné vyhlášky je přitom možná pouze tehdy, vyžaduje-li to obecný zájem, který musí být naléhavý; nadto by se k takto stanovené účinnosti nemělo přistupovat automaticky, ovšem pouze zcela výjimečně. Dále žalobkyně namítala, že umožnění provozu loterií a jiných podobných her pouze na jednom či několika vybraných místech je diskriminační a narušující hospodářskou soutěž na území předmětné obce. Obecně závazná vyhláška vytváří zcela absurdní situace, kdy je na jedné adrese provoz loterií a jiných podobných her povolen a na druhé adrese, nacházející se v bezprostřední blízkosti je tento provoz zakázán. Žalobkyně dále namítala rozporné jednání města Varnsdorf, které v kolaudačním rozhodnutí vydaném Městským úřadem ve Varnsdorfu, č.j. 332/7-8386/2000/Kola/K-sú, ze dne 28. 12. 2000, vyjádřilo svůj souhlas s provozem herny umístěné na adrese [REDAKCE], když následně vydalo obecně závaznou vyhlášku, jíž provoz loterií a jiných podobných her na předmětné adrese zakázalo. Město Varnsdorf si přitom při udílení souhlasu muselo být vědomo, že provoz herny bude fakticky realizován a budou na něj vynaloženy nemalé investice žalobkyně.
8. 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.

9. Žalobkyně dále namítala další rozpory napadeného rozhodnutí s právem Evropské unie. Žalobkyně konkrétně namítala nedodržení zásady rovného zacházení a povinnosti transparentnosti v oblasti povolování hazardních her. Dle žalobkyně musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby vnitrostátní právní úprava regulovala oblast provozování loterií a jiných podobných her soudržným a systematickým způsobem, čemuž aktuální právní úprava (zákon o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb.) neodpovídá, neboť obcím přiznává právo regulovat provozování loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami bez toho, aby pro tuto regulaci stanovila určitější objektivní, nediskriminační a z pohledu provozovatelů dopředu známá kritéria. Dle žalobkyně roztržitost, nepřehlednost a nepředvídatelnost právní úpravy loterií a jiných podobných her v České republice, účinná ke dni vydání napadeného rozhodnutí, odporuje požadavkům na soudržný a systematický způsob regulace hazardních her, je v rozporu s principem právní jistoty, zásadou rovného zacházení a z ní plynoucí povinnosti transparentnosti a není založena na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích. Dle žalobkyně tak právní úprava loterií a podobných her v České republice porušuje právo Evropské unie, a to především volný pohyb služeb a svobodu usazování; odporuje tedy také čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy České republiky.
10. Žalobkyně ve své žalobě posledně navrhla, aby městský soud řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se vynutitelnosti a použitelnosti zákona č. 300/2011 Sb. a na jeho základě přijatých obecně závazných vyhlášek s ohledem na to, že v případě předmětné novely zákona o loteriích nebyl řádně dodržen notifikační proces. K tomu žalobkyně dále navrhovala, aby městský soud Soudnímu dvoru Evropské unie předložil další čtyři předběžné otázky, zabývající se souladem aktuální právní úpravy regulace loterií a jiných podobných her ze strany obcí v České republice s právem Evropské unie.
11. Žalobkyně v doplnění žaloby setrvala na své argumentaci ohledně namítaných procesních vad řízení a namítaného nedodržení notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb. Žalobkyně dále 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 jakéhokoliv 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. [redacted] 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 jim 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.

12. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Žalovaný k jednotlivým žalobním námitkám uvedl, že ke zrušení loterijních 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. 4/2012.
13. Žalovaný ohledně nesprávného procesního postupu uvedl, že žalobkyně byla již v oznámení o zahájení řízení dostatečným způsobem seznámena s obecně závaznou vyhláškou a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. 6/13, tj. s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyni bylo umožněno uplatnit své právo na nahlížení do spisu (§ 38 správního řádu), čehož žalobkyně za celou dobu řízení nevyužila. Lhůta k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů (dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu) byla žalobkyni k její žádosti usnesením prodloužena. Dle žalovaného v řízení neproběhlo rozsáhlé dokazování, proto bylo možné oznámení o zahájení řízení spojit s výzvou žalobkyně a dotčeného orgánu; v rámci řízení nedošlo ani k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Přípis dotčeného orgánu neobsahoval žádné takové důležité informace, jež by měly vliv na probíhající správní řízení a jež by nebyly známy v době zahájení správního řízení (shrnutí právní úpravy ze strany dotčeného orgánu v oblasti loterií a jiných podobných her nepředstavuje podklad pro vydání rozhodnutí, jež by se mohl promítnout v meritu věci). Nebyl tedy dán žádný důvod k postupu dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, jež byl v souladu s ust. § 46 odst. 3 správního řádu uplatněn.
14. Žalovaný uvedl, že nesouhlasí s tvrzením, že ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je třeba aplikovat ve spojení s ust. § 96 odst. 1 správního řádu. Řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis* dle zvláštního předpisu a nelze na něj aplikovat ustanovení hlavy IX. správního řádu (přezkumné řízení).
15. Žalovaný k tvrzené protiústavnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, stejně tak k argumentaci principem dobré víry ve správní rozhodnutí a ochranu práv z nich nabytých. Žalovaný upozornil na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, který postup žalovaného dle ust. § 43 zákona o loteriích neshledává protiústavním. Provozovatelé si musejí být vědomi ust. § 43 zákona o loteriích, že mohou být loterijního povolení zbaveni, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení. Žalovaný se vyjádřil, že při aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích dochází v příslušném správním řízení k poměřování zájmů, principů, práv a povinností, jakož i dalších ústavně vymezených principů (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10).

16. Žalovaný k rozsáhlé argumentaci žalobkyně k judikatuře Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami uvedl, že mu nepřísluší jakkoli hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu; žalovaný vždy postupuje v souladu s nálezy Ústavního soudu a závěry z nich vyplývajícími.
17. Dle žalovaného byla předmětná loterijní povolení zrušena v době po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Pokud by žalovaný nepřistoupil k rušení loterijních povolení, která jsou v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).
18. Z ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích dle žalovaného jasně vyplývá, že aplikace obecně závazné vyhlášky na dříve vydaná loterijní povolení je postupem v souladu se zákonem o loteriích a v návaznosti na závěry Ústavního soudu také postupem souladným s ústavním pořádkem ČR (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).
19. Žalovaný k principu proporcionality uvedl, že tento doznal podstatných změn v důsledku pokračující rozhodovací praxe Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Žalovaný zopakoval, že v případě, kdy by žalovaný nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování se dostalo do rozporu s obecně závaznými vyhláškami, zasáhl by do ústavního práva obcí na samosprávu.
20. Žalovaný k tvrzené nezákonnosti a diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 uvedl, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra a žalovaný se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Z toho žalovaný dovozuje, že žalovanému nepřísluší posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky. Žalovaný je povinen aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“) nebyla shledána nezákonnou. Ministerstvo vnitra je také oprávněno podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu; Ústavní soud pokud shledá obecně závaznou vyhlášku protiústavní, či nezákonnou, tak ji zruší. Město (Varnsdorf) přijetím obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her.
21. Žalovaný uvedl, že námitku žalobkyně vztahující se k vydání kolaudačního rozhodnutí považuje za zcela irelevantní, neboť mu nepřísluší posuzovat správní řízení jiného správního orgánu.
22. Dle žalovaného byl zákon č. 300/2011 Sb. podroben notifikační proceduře podle směrnice č. 98/34/ES. Žalovanému nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice. Stejně tak žalovanému nepřísluší hodnotit soulad (české) právní úpravy s principy formulovanými evropským právem, neboť se žalovaný musí řídit platnými a účinnými právními předpisy. Dle žalovaného se má žalobkyně dovolávat ochrany u národního soudu, což činí. Žalovaný se dále zabýval tím, že ne všechny části technického předpisu mají technickou povahu. Žalovaný k tomu uvedl, že ke zrušení

loterijních povolení by došlo i bez přijetí zákona č. 300/2011 Sb., neboť obce již tehdy měly pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky loterie a jiné podobné hry.

23. Osoba zúčastněná na řízení k výzvě soudu sdělila, že hlavním cílem regulace počtu míst provozování hracích přístrojů ve městě bylo zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v zájmu občanů a obce. Osoba zúčastněná na řízení dále provedla výčet negativních faktorů (důsledků hazardu), jež má předmětná regulace eliminovat, či alespoň minimalizovat. Předmětná obecně závazná vyhláška č. 4/2012 reagovala na chybu v psaní v obecně závazné vyhlášce města Varnsdorf č. 5/2011. Při přijetí obecně závazné vyhlášky č. 5/2011, reagující na novelizaci zákona o loteriích, se přistoupilo ke spolupráci všech zainteresovaných stran, aby se podařilo dosáhnout maximálního cíle regulace a současně byly brány ohledy na příjem města. V komisi pro řešení problematiky heren a hracích přístrojů zasedalo 5 členů tehdejšího zastupitelstva, velitel městské policie, vedoucí odboru sociálních věcí a ekonomického a zástupce z řad majitelů herních zařízení, kteří sledovali a vyhodnocovali přípravu a dopady regulace; přičemž samotný výběr povolených míst učinili zastupitelé. Při schvalování obecně závazné vyhlášky bylo pro zastupitele zásadní vyjádření ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, které posuzovalo zákonnost předmětné vyhlášky před a po schválení vyhlášky, kdy u obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 ministerstvo vnitra došlo k závěru, že předmětná vyhláška je v souladu se zákonem.
24. Při ústním jednání konaném před soudem dne 9. 7. 2020 účastníci řízení setrvali na své dosavadní argumentaci.
25. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
26. Žalovaný vydal dne 21. 5. 2013 oznámení o zahájení řízení, č. j. MF-60690/2013/34, kterým zahájil řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Varnsdorf ve věci předmětného loterijního povolení. Současně žalovaný oznámení o zahájení řízení spojil (dle ust. § 46 odst. 3 správního řádu) s dalším úkonem a žalobkyni dle ust. § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzval k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů, či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí v souladu se správním řádem, ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení uvedeného oznámení o zahájení řízení. Dále žalovaný ve stejné lhůtě 21 dnů vyzval dle ust. § 136 odst. 3 správního řádu osobu zúčastněnou na řízení jako dotčený orgán k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení, zejména pak informace týkající se jakýchkoliv úprav stávající regulace loterií a jiných podobných her na území města Varnsdorf. Důvodem zahájení řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích byl rozpor loterijního povolení s obecně závaznou vyhláškou města Varnsdorf č. 4/2012 a dalším důvodem bylo vyhlášení nálezů Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
27. Žalobkyně podáním ze dne 12. 6. 2013 požádala o prodloužení lhůty k vyjádření ve věci. Žalovaný usnesením ze dne 18. 6. 2013, č. j. MF-60690/1/2013/34, žalobkyni tuto lhůtu prodloužil o 21 dnů ode dne doručení tohoto usnesení.

28. Město Varnsdorf dne 30. 5. 2013 založilo do správního spisu vyjádření, ve kterém uvedlo, že předmětná obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2013 a byla v ní stanovena místa, kde je povoleno výherní hrací přístroje provozovat. K jednotlivým loterijním povolením uvedla, že předmětné adresy nespadají do míst, kde je předmětnou obecně závaznou vyhláškou provozování výherních hracích přístrojů povoleno. Ke svému vyjádření město Varnsdorf připojilo obecně závaznou vyhlášku č. 4/2012, z níž soud zjistil, tato byla schválena Zastupitelstvem města Varnsdorf na jeho zasedání dne 29. 11. 2012 a byla vyvěšena na úřední desce dne 30. 11. 2012. V čl. I uvedené vyhlášky město Varnsdorf povolilo provozování sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích; loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. j) zákona o loteriích, a loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze na vyjmenovaných místech, mezi kterými nebyla předmětná adresa [REDACTED]. V čl. 3 byla stanovena účinnost obecně závazné vyhlášky dnem 1. 1. 2013.
29. Žalovaný vydal dne 29. 10. 2013 prvostupňové rozhodnutí, č. j. MF-60690/3/2013/34, kterým zrušil předmětné loterijní povolení – povolení provozování loterií a jiných podobných her (předmětné loterijní povolení je specifikováno v prvostupňovém rozhodnutí).
30. Žalovaný (ministr financí) vydal dne 3. 6. 2014 napadené rozhodnutí, č. j. MF-111915/2013/34-2901-RK, kterým zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 29. 10. 2013, č. j. MF-60690/3/2013/34, kterým žalovaný (Ministerstvo financí) zrušil tam specifikované 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. 4/2012. Žalovaný v této souvislosti také uvedl, že mu nepřísluší jakkoli hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu. Žalovaný zopakoval, že aplikace obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 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 k námitkám žalobkyně 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.

31. 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.
32. 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.
33. 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.
34. Podle ust. § 36 odst. 1 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Podle odst. 3 věty první citovaného ustanovení nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
35. Podle ust. § 12 odst. 1 zákona o obcích obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (dále jen "právní předpis obce") musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Dle odst. 2 citovaného ustanovení pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.
36. Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, jež se v celém textu žaloby a jejich doplnění často opakují a překrývají, posuzoval Městský soud v Praze žalobní 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

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).

37. 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 (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).
38. Městský soud v Praze se nejprve zabýval 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 nálezu 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 *kasačním*) a povinnost následovat *ratio decidendi* Ústavního soudu ve věcech odlišných, ale podobných (ve smyslu *precedenčním*). Přestože je Ústavním soudem umožněno, aby v případě *precedenční* závaznosti měly obecné soudy možnost (výjimečně) za určitých podmínek dojít k jiným ústavněprávním závěrům, než dříve vysloveným Ústavním soudem, je třeba mít pro takovou výjimku obzvláště dobrý důvod. V této věci nicméně zdejší soud žádný takový důvod neshledal. Subjektivní přesvědčení žalobkyně o nesprávnosti závěrů výše uvedených nálezu Ústavního soudu na tomto názoru zdejšího soudu nemůže ničeho změnit.
39. Městský soud v Praze se poté zabýval námitkou, že žalovaný v napadeném rozhodnutí aplikoval zákon č. 300/2011 Sb., při kterém nebyla splněna notifikační povinnost ve

smyslu směrnice č. 98/34/ES, což způsobuje nepoužitelnost a nevynutitelnost tohoto zákona vůči adresátům, přičemž se takový závěr vztahuje i na předmětnou obecně závaznou vyhlášku přijatou na jeho základě.

40. 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 nálezů Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*, konkrétně z bodů 29 až 33, právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a ust. § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrástava*). Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb., relevantní. K tomu soud uvádí, že i v případě, kdyby zákon č. 300/2011 Sb., nebyl vynutitelný, obecně závazná vyhláška města Varnsdorf č. 4/2012 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. 4/2012 se městský soud vyjádří níže.
41. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkou žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nezákonné a protiústavní, když žalovaný neoprávněně zrušil předmětné loterijní povolení před uplynutím doby jeho 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.
42. 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 nálezů. 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 loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu, či nerespektování závěrů Ústavního soudu.

43. 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.
44. 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. nálezný 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 návrhovatelem 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“.

45. Městský soud v Praze tak konstatuje, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že město Varnsdorf 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 principu 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.
46. 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 touto problematikou detailně v obdobném případě vypořádal. Dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Ani základní zásady unijního práva tedy nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle ust. § 43 zákona o loteriích. Vzhledem k tomu, že posuzovaný případ neobsahuje žádný unijní prvek, argumentace judikaturou Soudního dvora Evropské unie je bezpředmětná. S ohledem na výše uvedené tak zrušením předmětných loterijních povolení žalobkyně nemohlo dojít ani k omezení volného pohybu služeb (čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie), porušení svobody usazování (čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie), ani k rozporu se zásadou rovného zacházení a povinností transparentnosti v unijním právu.
47. Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani dílčí námitku žalobkyně, že žalovaný v posuzovaném případě zrušením loterijního povolení porušil také princip proporcionality, když aplikoval retroaktivní obecně závaznou vyhlášku.
48. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

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“.

49. 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. nález 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)“.
50. K otázce porušení principu proporcionality a ochrany dobré víry Městský soud v Praze ještě pro úplnost doplňuje, že není úkolem žalovaného poměřovat, jak velká újma vznikne zkrácením doby platnosti povolení žalobkyni ve vztahu k případné újmě na straně města Varnsdorf. 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 nález Františkovy Lázně, bod 37 odůvodnění).
51. Městský soud v Praze tak ani tyto námitky žalobkyně neshledal jako důvodné.
52. 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.
53. 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.

54. Městský soud v Praze se poté zabýval další námitkou žalobkyně k procesnímu postupu žalovaného. Žalobkyně namítala, že bylo povinností žalovaného žalobkyni v předmětném řízení neprodleně informovat o doplnění spisového materiálu obcí jako dotčeným orgánem a současně mělo dojít k vydání nové výzvy (ve smyslu ust. § 36 odst. 2 a 3 správního řádu), což vedlo k přímému rozporu s ust. § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně namítala, že jí žalovaný nedal řádným způsobem na vědomí, k jakému datu rozhodnutí ve věci vydá a kdy se žalobkyně může s poklady pro vydání rozhodnutí seznámit. Dále namítala, že výzva k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů a ke všem podkladům rozhodnutí v oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013 nebyla učiněna formou usnesení dle ust. § 36 odst. 1 správního řádu. Dále namítala, že nemohla v řízení spolehlivě rozpoznat, v jakém okamžiku lze dokazování a opatřování dalších podkladů považovat za skončené a kdy se může vyjádřit ke kompletním podkladům rozhodnutí, když ve stejné lhůtě bylo v oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013 vyzváno k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení též město Varnsdorf jako dotčený orgán. Výše uvedené dle žalobkyně vedlo k nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů a k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé a stejně tak nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
55. K tomu Městský soud v Praze uvádí, že jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, „účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastník je řádně procesně sděleno, kdy tento okamžik v řízení nastává, jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy se lze s podklady seznámit“. Dále v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje, že „není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit“. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, „smyslem [...] je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci“. Na druhé straně za odlišných skutkových okolností, „kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníkovi řízení dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným zjišťováním podkladů

pro správní rozhodnutí“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002–41).

56. Z uvedeného je zřejmé, že posouzení postupu správního orgánu je třeba provádět vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti; vždy je třeba posuzovat, v jakém konkrétní stádiu dokazování se správní řízení nachází, a to konkrétně k okamžiku, ke kterému je účastník řízení poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Naopak není rozhodující, kterého dne bylo toto poučení datováno, jestliže je z něj zřejmé, kdy má účastník řízení možnost úkon učinit. Městský soud pro úplnost uvádí, že možnost spojit oznámení o zahájení řízení spolu s jiným úkonem ve správním řízení (v této věci s předmětnou výzvou k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci atd.) je výslovně upravena v ust. § 46 odst. 3 správního řádu.
57. Ze samotného oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60690/2013/34, jasně vyplývá, že podklady pro vydání rozhodnutí žalovaného tvořily obecně závazná vyhláška č. 5/2011 a nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Obecně závazná vyhláška č. 5/2011 poté byla s účinností od 1. 1. 2013 zrušena obecně závaznou vyhláškou č. 4/2012. Tuto změnu reflektovalo prvostupňové i napadené rozhodnutí. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, správní orgán je povinen rozhodovat na základě skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Pro žalobkyni se uvedenou změnou obecně závazné vyhlášky změnil pouze právní stav, nikoli stav skutkový, neboť jak v případě obecně závazné vyhlášky č. 5/2011, tak v případě obecně závazné vyhlášky č. 4/2012, byl provoz loterií a jiných podobných her v předmětné provozovně s těmito vyhláškami v rozporu. Žalovaný z uvedených podkladů ve svém rozhodnutí vycházel. Ze správního spisu vyplývá, že v návaznosti na výzvu dotčenému orgánu ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60690/2013/34, bylo dne 30. 5. 2013 do správního spisu založeno vyjádření města Varnsdorf ze dne 27. 5. 2013, ve kterém město Varnsdorf pouze konstatovalo přijetí nové loterijní vyhlášky č. 4/2012 a zhodnotilo, že předmětné adresy loterijních povolení nespádají do míst, kde je předmětnou obecně závaznou vyhláškou provozování výherních hracích přístrojů povoleno. V prvostupňovém a ani v napadeném rozhodnutí však z tohoto vyjádření města Varnsdorf nebylo jakkoliv vycházeno; v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí je pouze konstatován jeho obsah a jeho existence. Ze zbytku spisového materiálu není zřejmé, že by byl spisový materiál před vydáním rozhodnutí jakkoli doplňován o nové skutečnosti, či důkazy, k jejichž seznámení by bylo třeba žalobkyni poskytnout dodatečnou lhůtu. Podklady pro rozhodnutí fakticky tvořily pouze obecně závazná vyhláška č. 4/2012 a nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalovaný jako správní orgán prvního stupně tedy nepochybil, když žalobkyni nezaslal novou výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí (ust. § 36 odst. 3 správního řádu), neboť fakticky rozhodoval (pouze) na základě podkladů, se kterými již byla žalobkyně seznámena v oznámení o zahájení řízení. Stejně tak žalovaný nepochybil, když žalobkyni nevyzval dle ust. § 36 odst. 1 správního řádu výzvou ve formě usnesení, do kdy konkrétně může činit své návrhy na doplnění dokazování. Povinnost, podle které by měl správní orgán usnesením prohlásit okamžik, do kterého mohou účastníci u něj činit své návrhy, totiž ze správního řádu nevyplývá. Ustanovení § 36 odst. 1 věta za středníkem správního řádu pouze správnímu orgánu pouze stanovuje možnost, že tak správní orgán může učinit

formou usnesení. Soud uzavírá, že jestliže žalovaný takové usnesení nevydal, nedopustil se procesní vady řízení.

58. Žalovaný se nicméně dopustil vadného postupu v řízení, když žalobkyni v předmětném oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60690/2013/34, stanovil shodnou lhůtu k činění návrhů důkazů, vyjádření se ve věci nebo jiných návrhů či úkonů a taktéž k možnému vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí (dle ust. § 36 odst. 1 a 3 správního řádu) a stejnou lhůtu stanovil taktéž dotčenému orgánu (město Varnsdorf) pro poskytnutí všech informací důležitých pro řízení (dle ust. § 136 odst. 3 správního řádu). Žalobkyně tak nemohla do poslední chvíle vědět, zda jsou podklady pro rozhodnutí skutečně úplné, když dotčenému orgánu stanovená lhůta pro poskytnutí všech informací důležitých pro řízení v té době dosud neuplynula (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 – 68). Tato vada však nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jak vyplývá ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013-31, zabývajících se možností seznámit se s podklady pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, jestliže správní orgán neučiní o provedení některých důkazů záznam do spisu a nedá účastníku řízení možnost se před vydáním rozhodnutí k těmto podkladům vyjádřit, ale současně výrok napadeného rozhodnutí není opřen o tyto důkazy jako způsobitelné ovlivnit závěry správního orgánu, jedná se sice o procesní pochybení, toto procesní pochybení však nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Pochybení žalovaného spočívající v tom, že nestanovil dvě odlišné lhůty, aniž by fakticky nedošlo k jakémukoliv doplnění dokazování nebo podkladů pro rozhodnutí, nemohlo vést k nezákonnosti takového rozhodnutí. Nadto měla žalobkyně fakticky možnost se seznámit s předmětným vyjádřením dotčeného orgánu (město Varnsdorf), kdyby využila svého práva nahlížet do správního spisu. Žalobkyně tak nebyla na svém právu na spravedlivý proces zkrácena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 – 68).
59. K námitce žalobkyně, že namítané procesní pochybení má za následek nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, resp. i napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, městský soud uvádí, že žalobkyně ze lhůty stanovené v oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60690/2013/34, včetně usnesení o prodloužení lhůty ze dne 18. 6. 2013, č. j. MF-60690/1/2013/34, věděla, k jakému okamžiku žalovaný hodlá vydat rozhodnutí; v tomto období měla možnost se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí a nahlížet do spisu, což neučinila, a taktéž jí bylo známo období, ve kterém měla možnost činit procesní návrhy.
60. S ohledem na výše uvedené tak Městský soud v Praze neshledal ani tyto námitky týkající se nesprávného procesního postupu žalovaného jako důvodné.
61. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkami, které se týkají samotné obecně závazné vyhlášky č. 4/2012. Žalobkyně v žalobě namítala, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 4/2012 je diskriminační a regulace loterií a jiných podobných her v ní obsažená odporuje evropskému právu. Žalobkyně namítala, že obecně závazná vyhláška č. 4/2012 byla účinná ke dni svého vyhlášení. Dále namítala, že umožnění provozu loterií a jiných podobných her jen na několika vybraných místech je diskriminační a je tím narušována hospodářská soutěž. Dále namítala, že město Varnsdorf v kolaudačním rozhodnutí vydaném Městským

úřadem ve Varnsdorfu, č. j. 332/7-8386/2000/Kola/K-sú, ze dne 28. 12. 2000, vyjádřilo svůj souhlas s provozem herny umístěné na adrese [REDAKCE], ovšem následně vydalo obecně závaznou vyhlášku zakazující provoz loterií a jiných podobných her na uvedené adrese.

62. 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 námítky, jimiž by brojila proti obecně závazné vyhlášce z toho pohledu, že by město Varnsdorf vůbec nemělo pravomoc tuto vyhlášku vydat, nebo že by při jejím vydání překročilo zákonem vymezenou věcnou působnost, popř. že tuto působnost zneužilo. Žalobkyně namítala pouze diskriminační charakter této obecně závazné vyhlášky.
63. Jak městský soud z obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 zjistil, město Varnsdorf v čl. I uvedené vyhlášky povolilo provozování sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích; loterií a jiných podobných her dle § 2 písm. j) zákona o loteriích, a loterií a jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze na vyjmenovaných místech. Dle zjištění městského soudu, mezi těmito místy není uvedena předmětná provozovna vedená na předmětné adrese ([REDAKCE]).
64. Městský soud k tomu předně připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v kterém Nejvyšší správní soud výslovně odkazuje na nálezy *Františkovy Lázně* a připomíná povinnost soudů před samotnou aplikací posuzovat každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených zákonem a ústavním pořádkem. Jak vyplývá z připomínaného nálezu Ústavního soudu *Františkovy Lázně*: „správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat (srov. obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008; N 80/49 SbNU165; 287/2008 Sb.).“ Jak dále Ústavní soud v citovaném nálezu uvádí: „ve 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. Nevyplyvá-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 představit a obhájit“.
65. Obecně závaznou vyhlášku by bylo možné shledat jako diskriminační v případě, kdy by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), případně by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení jisté subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace), (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 – 34).
66. Městský soud v Praze ve světle výše zmíněné judikatury vyzval město Varnsdorf k vyjádření. Město Varnsdorf k této výzvě zdejšímu soudu uvedlo, že hlavním cílem

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

regulace počtu míst provozování hracích přístrojů ve městě bylo zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v zájmu občanů a obce. Předmětná regulace měla vést k eliminaci, či alespoň minimalizaci negativních faktorů (důsledků hazardu), se kterými se město potýká – jde o město s vyloučenými lokalitami, region se potýká s vysokou nezaměstnaností a nízkými příjmy, projevují se zde negativní vlivy související s gamblerským (rušení nočního klidu, drobné krádeže, závažnější kriminalita, zneužívání sociálních dávek, užívání alkoholu atd.). Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 4/2012 reagovala na chybu v psaní v obecně závazné vyhlášce města Varnsdorf č. 5/2011. Při přijetí obecně závazné vyhlášky č. 5/2011, reagující na novelizaci zákona o loteriích, se za účelem dosažení maximálního cíle regulace přistoupilo ke spolupráci všech zainteresovaných stran; současně byly brány ohledy na příjem města. Komisi pro řešení problematiky heren a hracích přístrojů tvořilo 5 členů tehdejšího zastupitelstva, velitel městské policie, vedoucí odboru sociálních věcí a ekonomického a zástupce z řad majitelů herních zařízení; komise sledovala a vyhodnocovala přípravu a dopady regulace. Samotný výběr povolených míst byl ponechán na zastupitelích. Ministerstvo vnitra shledalo předmětnou vyhlášku č. 4/2012 v souladu se zákonem, k čemuž zastupitelé přikládali zásadní význam.

67. Jak již bylo uvedeno výše, město Varnsdorf bylo v souladu se závěry nálezu *Františkovy Lázně* zmocněno k vydání vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her již na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích; toto obecné ustanovení zákona o obcích je dále konkretizováno ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Tato ustanovení svěřují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem, či je zcela zakázat. Pravomoc obcí k vydání obecně závazné vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her na svém území není ničím dalším podmíněna. Regulace nicméně musí vycházet z racionálních důvodů, neutrálních a nediskriminačních ve vztahu ke konkrétním osobám, na které taková regulace dopadá. Je to právě správní soud, jež má možnost případně obecně závaznou vyhláškou v uvedené části neaplikovat (nález *Františkovy Lázně*).
68. Soud v obecné rovině provedl test ústavnosti obecně závazné vyhlášky, tuto vyhlášku přezkoumal a dospěl k závěru, že město Varnsdorf mělo pravomoc vyhlášku vydat a že při jejím vydání nejednalo *ultra vires*. Nicméně městský soud shledal předmětnou obecně závaznou vyhlášku jako diskriminační. Z vyjádření města Varnsdorf není městskému soudu zřejmé, jaké konkrétní důvody vedly k takto provedené regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her v obecně závazné vyhlášce č. 4/2012, kdy provoz sázkových her, loterií a jiných podobných her byl povolen pouze na určitých místech (adresách), bez bližšího vysvětlení. Město Varnsdorf zdejšímu soudu dostatečně nezdůvodnilo, na základě jakého konkrétního klíče takový výběr provedlo. K tomu městský soud doplňuje, že tyto důvody není možné zjistit ani ze samotného znění obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 4/2012. Městský soud v Praze tak musí konstatovat, že racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá, není možné zjistit jak ze samotné obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 4/2012, tak ani z doplnění (vyjádření) města Varnsdorf. S ohledem na výše uvedené městský soud dospěl k závěru, že předmětná obecně závazná vyhláška města Varnsdorf č. 4/2012 je diskriminační, a proto se městský soud rozhodl v souladu se závěry nálezu *Františkovy Lázně* obecně závaznou vyhlášku města Varnsdorf

č. 4/2012 v předmětné věci neaplikovat. Městský soud v Praze tak shledal napadené rozhodnutí jako nezákonné a přistoupil k jeho zrušení, neboť v nyní posuzované věci chybí zákonný podklad pro vydání předmětného rozhodnutí.

69. Městský soud v Praze se ještě pro úplnost vyjadřuje k námitce žalobkyně ohledně účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 4/2012, kdy se dle názoru žalobkyně obecně závazná vyhláška stala účinnou, již ke dni svého vyhlášení.
70. K této námitce městský soud uvádí, že z jak obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 města Varnsdorf zjistil, účinnost obecně závazné vyhlášky č. 4/2012 byla v čl. 3 vyhlášky stanovena dnem 1. 1. 2013. Zastupitelstvo města Varnsdorf předmětnou obecně závaznou vyhlášku schválilo na svém zasedání dne 29. 11. 2012 a vyhláška byla vyvěšena na úřední desce dne 30. 11. 2012. Není tak pravdou, že by se obecně závazná vyhláška stala účinnou již ke dni svého vyhlášení. Mezi dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky a její účinností bylo celkem 32 dní. Je tak zřejmé, že obec v tomto případě přistoupila ke stanovení ještě delší legisvakantní lhůty než v případě použití subsidiárního obecného zákonného pravidla ve smyslu ust. § 12 odst. 2, věty první zákona o obcích, podle kterého pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají obecně závazné vyhlášky účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. V posuzované věci tedy město Varnsdorf k využití institutu tzv. naléhavého obecného zájmu (ve smyslu ust. § 12 odst. 2 věty druhé zákona o obcích) vůbec nepřistoupilo. Městský soud v Praze tak tuto dílčí námitku žalobkyně neshledal důvodnou.
71. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že město Varnsdorf jednalo rozporně, když nejprve v kolaudačním rozhodnutí vydaném Městským úřadem ve Varnsdorfu, č. j. 332/7-8386/2000/Kola/K-sú, ze dne 28. 12. 2000, vyjádřilo svůj souhlas s provozem herny umístěné na adrese [redacted], a následně vydalo obecně závaznou vyhlášku, kterou byl provoz loterií a jiných podobných her na této adrese zakázán. Obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nemá povinnost zohledňovat vydaná kolaudační rozhodnutí. Jak taktéž vyplývá z výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu „[s]kutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je nezbytným důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na území zcela zakázat“. Tato dílčí námitka žalobkyně tak není důvodná.
72. Městský soud v Praze se také 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.
73. Městský soud v Praze s ohledem na předchozí žalobní body slovy Nejvyššího správního soudu uvádí, že „jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické“ (srov. bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170). Pokud město Varnsdorf 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.
74. Městský soud v Praze s ohledem na diskriminační charakter obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 4/2012 žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle ust. § 78 odst. 1, 4, 5 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu, který ve zrušujícím rozsudku vyjádřil.
75. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla v této věci plný úspěch. Náhrada nákladů řízení ve výši 19 456 Kč představuje žalobkyní zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, tj. čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení; podání žaloby (vč. doplnění ze dne 15. 10. 2014); doplnění žaloby ze dne 15. 7. 2015 a účast na jednání před soudem dne 9. 7. 2020) po 3 100 Kč za úkon dle ust. § 11 odst. 1 na základě ust. § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s ust. § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů a čtyři režijní paušály po 300 Kč (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je zástupkyně žalobkyně plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení za zastoupení ve smyslu ust. § 57 odst. 2 s. ř. s. o 21 %, tj. o 2 856 Kč.
76. Rozhodnutí o nepřiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné soud opřel o ust. § 60 odst. 5 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 [REDAKCE]. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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