



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň 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]

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 6. 2014, č. j. MF-111912/2013/34-2901-RK

takto:

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 6. 2014, č. j. MF-111912/2013/34-2901-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.

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 30. 10. 2013, č. j. MF-60641/3/2013/34 (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 Rumburk, provozované konkrétně na adrese [REDAKCE] (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 města Rumburk č. 2/2012, o provozování výherních zařízení (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 2/2012“).
2. Žalobkyně v 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 města Rumburk č. 2/2012; žalovaný žalobkyni v oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013 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 7. 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 se 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 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 vydaných loterijních povolení bylo zahájeno až dne 24. 5. 2013, tj. 42 a 20 měsíců po jejich vydání, a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 30. 10. 2013, tj. více než po 4 letech a 2 letech po vydání loterijních povolení. Dle žalobkyně tak byla překročena roční lhůta pro zahájení řízení o přezkum rozhodnutí o povolení provozu, neboť dle žalobkyně je třeba k zahájení správního řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích aplikovat ust. § 96 odst. 1 správního řádu.
5. Žalobkyně v žalobě dále rozsáhlým způsobem namítala, že napadené i prvostupňové rozhodnutí je nezákonné a protiústavní. Dle žalobkyně 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. Tímto postupem žalovaný nedovoleně zasáhl do legitimního očekávání žalobkyně a porušil princip proporcionality, když aplikoval nepřipustné retroaktivní působení obecně závazné vyhlášky.
6. V další žalobní námitce žalobkyně obsáhle polemizovala s nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami obcí, zejména s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále také jen „nález Klatovy“), nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále také jen „nález Chrastava“) a nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále také jen „nález Františkovy Lázně“). Dle žalobkyně se Ústavní soud v těchto nálezech odchýlil od své dřívější judikatury týkající se ochrany legitimního očekávání. Žalobkyně v této námitce uvedla, že požadavky na okamžité rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, vydaných před účinností zákona č. 300/2001 Sb., jímž byl novelizován zákon o loteriích, formuloval Ústavní soud v nálezu *Chrastava*, 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 loterijním povolením jakkoliv předvídaný. Žalobkyni z toho důvodu nelze dodatečně zbavit jejího legitimního očekávání. Naopak je třeba její legitimní očekávání chránit takovým způsobem, že bude dodržena platnost předmětných loterijních povolení. Ustálená rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva shledává nepředvídatelná rozhodnutí jako nezákonná; tato rozhodnutí představují neospravedlnitelný zásah do majetkových práv (čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě ochraně lidských práv a základních svobod – dále také „Protokol č. 1 k Evropské úmluvě“). Dle žalobkyně by tak zdejší soud v posuzované věci neměl dovořeným způsobem reflektovat nálezy Ústavního soudu *Chrástava, 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. 2/2012 je diskriminační a regulace jejím prostřednictvím odporuje evropskému právu. Žalobkyně namítala, že obecně závazná vyhláška č. 2/2012 bez bližšího odůvodnění zakazuje provozovat některé druhy loterií a jiných podobných her na celém území obce (sázkové hry dle ust. § 2 písm. g) a m) zákona o loteriích a loterie a jiné podobné hry dle ust. § 2 písm. j) a ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích), zatímco vyjmenované sázkové hry umožňuje provozovat ve čtyřech určených provozovnách (sázkové hry dle ust. § 2 písm. e), i), l) a n) zákona o loteriích). 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. Tím vytváří zcela absurdní situace, kdy jedna adresa provozování těchto her je vyhláškou povolena a současně druhá adresa, nacházející se v její bezprostřední blízkosti, je zakázána; obecně závazná vyhláška tak neplní žádnou rozumnou funkci. Dle žalobkyně byla obecně závazná vyhláška č. 2/2012 vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, přestože jeho porušování nebylo prokázáno. Dle žalobkyně není možné porušování veřejného pořádku na konkrétním místě dopředu předjímat a je třeba jej v přímé souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her spolehlivě prokázat, k čemuž však nedošlo. Město Rumburk jako dotčený orgán porušování veřejného pořádku na předmětné adrese neprokázal. Žalobkyně dále namítala rozporné jednání města Rumburk, které v kolaudačním rozhodnutí vydaném Městským úřadem v Rumburku, č. j. SÚ/126/2005/2/Wa/St, ze dne 7. 2. 2005, vyjádřilo svůj souhlas s provozem herny umístěné na adrese [redacted], když následně vydalo obecně závaznou vyhlášku, jíž provoz loterií a jiných podobných her na předmětné adrese zakázalo. Město Rumburk 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 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 loteriijních 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 loteriijních 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. 2/2012.
13. Žalovaný ohledně nesprávného procesního postupu uvedl, že žalobkyně byla již v oznámení o zahájení řízení dostatečným způsobem seznámena s obecně závaznou vyhláškou č. 3/2011 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 (města Rumburk) 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 meritů 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 loteriijního

povolení zbavení, 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 obecně závazné vyhlášce č. 2/2012, zakazující na území města provozování pouze některých druhů loterií a jiných podobných her, uvedl, že je mu z úřední činnosti známo, že ministerstvo vnitra takové vyhlášky nepovažuje za nezákonné. Obec je k tomu ze zákona přímo zmocněna (ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích).
21. Žalovaný k tvrzené nezákonnosti a diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 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 Rumburk přijetím obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým loteriím a jiným podobným hrám.

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. Město Rumburk se k výzvě soudu vyjádřilo tak, že účelem přijetí obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 bylo zajistit veřejný pořádek ve městě Rumburk a minimalizovat negativní jevy spojené s provozováním výherních zařízení. Město Rumburk popsalo problémy svého regionu, ve kterém se město Rumburk nachází, a zmínilo různé nepříznivé jevy, které se s touto oblastí váží. Podle města Rumburk část heren na území města Rumburk byla velmi významným střediskem odbytu odcizených předmětů, centrem distribuce drog a zdrojem přestupkového chování, přičemž snahy o řešení vzniklé situace za pomoci Městské police a Policie ČR nebyly úspěšné. Město Rumburk přistoupilo ke zvolení varianty omezení provozování výherních zařízení pouze na vybrané čtyři lokality po předchozím vyhodnocení provozů z minulosti a zkušenosti s ochotou jejich provozovatelů respektovat nově nastavovaná pravidla pro zajištění veřejného pořádku a eliminaci negativních jevů spojených s provozováním výherních zařízení. Čtyři lokality byly vnímány jako maximální počet povolených provozoven. Město Rumburk uvedlo konkrétní kritéria, podle kterých byly vybrány tři provozovny tvořící trojúhelník v centru města a jedna provozovna mimo centrum u hranic s Německem z důvodu podpory návštěv z Německa. Kritéria byla stanovena takto: 1. měly být povoleny pouze provozovny, s nimiž nebyly v minulosti problémy a neporušovaly pravidla města, 2. provozovny, v nichž jsou již vytvořeny podmínky slušného a kulturního provozování výherních zařízení, 3. na rozdíl od jiných měst se mělo jednat primárně o provozovny v centru města, kde by byly pod kontrolou městského kamerového systému a 4. které by byly ve vzájemném dostatečném odstupu.
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-60641/2013/34, kterým zahájil řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Rumburk ve věci předmětných loterijních 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 dotčený orgán (město Rumburk) k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení, zejména pak informace týkající se jakýchkoliv úprav stávající regulace loterií a jiných podobných her na území města Rumburk. Důvodem zahájení řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích byl rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou města Rumburk č. 2/2012 a dalším důvodem bylo vyhlášení nálezů Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

27. Žalobkyně podáním ze dne 7. 6. 2013 požádala o prodloužení lhůty k vyjádření ve věci. Žalovaný usnesením ze dne 13. 6. 2013, č. j. MF-60641/1/2013/34, žalobkyni tuto lhůtu prodloužil o 21 dnů ode dne doručení tohoto usnesení.
28. Město Rumburk dne 12. 6. 2013 založilo do správního spisu vyjádření ze dne 12. 6. 2013, ve kterém zopakovalo obsah předmětné obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 a dále uvedlo, že tato vyhláška byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku a minimalizace jevů souvisejících s provozováním výherních zařízení. Dále uvedlo, že v současné době není připraven žádný návrh obecně závazné vyhlášky, jež by upravovala provoz výherních hracích zařízení.
29. Žalovaný vydal dne 30. 10. 2013 prvostupňové rozhodnutí, č. j. MF-60641/3/2013/34, kterým zrušil předmětná loterijní povolení – povolení provozování loterií a jiných podobných her (jednotlivá loterijní povolení jsou specifikována v prvostupňovém rozhodnutí).
30. Žalovaný (ministr financí) vydal dne 3. 6. 2014 napadené rozhodnutí, č. j. MF-111912/2013/34-2901-RK, kterým zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 30. 10. 2013, č. j. MF-60641/3/2013/34, 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 nálezy 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 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ve spojení s obecně závaznou vyhláškou č. 2/2012. Žalovaný v této souvislosti také uvedl, že mu nepřísluší jakkoli hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu. Žalovaný zopakoval, že aplikace obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 na dříve vydaná povolení je postupem odpovídajícím zákonu o loteriích i ústavnímu pořádku ČR; k tomu žalovaný odkázal na nálezy 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 nálezy 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. 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, 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. nález 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).

36. Městský soud v Praze považuje za nutné zdůraznit, že většina námitek, jimiž žalobkyně zpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí, již byla předmětem posouzení v rámci jiných řízení před správními soudy, či Ústavním soudem. Jednalo se zejména o nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále též „nález *Chrastava*“), nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „nález *Františkovy Lázně*“) a nález ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále též „nález *Klatovy*“). Z judikatury správních soudů pak lze jmenovat zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž se Nejvyšší správní soud poprvé zabýval případem zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích. Dále je městskému soudu ze své činnosti známo, že se obdobnými námitkami žalobkyně již Městský soud v Praze opakovaně zabýval, a to v řízení se shodnými účastníky řízení, přičemž Městský soud v Praze neshledal námitky žalobkyně důvodnými (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2017, č. j. 11 Af 27/2015-69, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016, č. j. 11 Af 38/2014-81, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2019, č. j. 5 Af 31/2015-95).
37. 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 nález *Chrastava*, nález *Františkovy Lázně* a nález *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 nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 252/04), že povinnost obecných soudů rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech plyne z čl. 89 odst. 2 Ústavy, tedy povinnost sledovat *ratio decidendi* představující vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (jako rozhodovací důvod), o který se výrok předmětného nálezu opíral. Dle Ústavního soudu je třeba odlišovat povinnost respektovat *ratio decidendi* nálezu Ústavního soudu v dalším řízení v konkrétní té samé věci (ve smyslu *kasačním*) a povinnost následovat *ratio decidendi* Ústavního soudu ve věcech odlišných, ale podobných (ve smyslu *precedenčním*). Přestože je Ústavním soudem umožněno, aby v případě *precedenční* závaznosti měly obecné soudy možnost (výjimečně) za určitých podmínek dojít k jiným ústavněprávním závěrům, než dříve vysloveným Ústavním soudem, je třeba mít pro takovou výjimku obzvláště dobrý důvod. V této věci nicméně zdejší soud žádný takový důvod neshledal. Subjektivní přesvědčení žalobkyně o nesprávnosti závěrů výše uvedených nálezu Ústavního soudu na tomto názoru zdejšího soudu nemůže ničeho změnit.
38. 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.

39. Městský soud v Praze k této námitce uvádí, že otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb., se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, a v navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Hradci Králové, že „[...] *obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Jak taktéž vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., Klatovy, konkrétně z bodů 29 až 33, právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a ust. § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Chrástava). Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní. K tomu soud uvádí, že i v případě, kdyby zákon č. 300/2011 Sb. nebyl vynutitelný, obecně závazná vyhláška města Rumburk č. 2/2012 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. 2/2012 se městský soud vyjádří níže.
40. 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.
41. 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 kolidují s obecně závaznou vyhláškou, nelze v postupu správního orgánu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu, či nerespektování závěrů Ústavního soudu.

42. 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.
43. 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 „*vsutku 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 vsutku 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 spojeno 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“.

44. Městský soud v Praze tak konstatuje, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že město Rumburk 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.
45. 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.
46. 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.
47. Co se týče namítané nepřípustné 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 nepřípustnou 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 rozhodnutím Ústavního soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. L.

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“.

48. 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)“.
49. 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 Rumburk. Test proporcionality v oblasti regulace hazardu byl již proveden nálezy Ústavního soudu, z nichž jednoznačně plyne, že v případě, kdy existuje vyhláška, která zakazuje provozování hazardu na území obce, není úkolem žalovaného zkoumat, jak velký zásah bude mít zrušení dříve vydaného povolení do práv provozovatelů hazardu. Právo obcí na samosprávu totiž převáží nad právem podnikat, které právě v oblasti hazardu má negativní následky pro společnost a veřejný pořádek, neboť jak zhodnotil i Ústavní soud „*loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [neboť svými] skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.*“ (viz nálezy Františkovy Lázně, bod 37 odůvodnění).
50. Městský soud v Praze tak ani tyto námitky žalobkyně neshledal jako důvodné.
51. 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.
52. 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.

53. 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 (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 Rumburk 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.
54. K tomu Městský soud v Praze uvádí, že jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, *„účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastníku je řádně procesně sděleno, kdy tento okamžik v řízení nastává, jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy se lze s podklady seznámit“*. Dále v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje, že *„není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit“*. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, *„smyslem [...] je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci“*. Na druhé straně za odlišných skutkových okolností, *„kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započatím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002-41).

55. 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.
56. Ze samotného oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60641/2013/34, i z odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že podklady pro vydání rozhodnutí žalovaného tvořily obecně závazná vyhláška č. 2/2012 a nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalovaný z těchto podkladů ve svém rozhodnutí skutečně vycházel. Ze správního spisu vyplývá, že v návaznosti na výzvu dotčenému orgánu ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60641/2013/34, bylo dne 12. 6. 2013 do správního spisu založeno vyjádření města Rumburku ze dne 12. 6. 2013, ve kterém město Rumburk zopakovalo obsah předmětné obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 a dále uvedlo, že tato vyhláška byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku a minimalizace jevů souvisejících s provozováním výherních zařízení. Dále uvedlo, že v současné době není připraven žádný návrh loterijní vyhlášky. V prvostupňovém a ani v napadeném rozhodnutí však z tohoto vyjádření města Rumburk 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. 2/2012 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.
57. Žalovaný se nicméně dopustil vadného postupu v řízení, když žalobkyni v předmětném oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60641/2013/34, 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 Rumburk) 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 způsobilé ovlivnit závěry správního orgánu, jedná se sice o procesní pochybení, toto procesní pochybení však nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nadto 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 Rumburk), 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).

58. 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-60641/2013/34, včetně usnesení o prodloužení lhůty ze dne 13. 6. 2013, č. j. MF-60641/1/2013/34, 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.
59. S ohledem na výše uvedené tak Městský soud v Praze neshledal ani tyto námitky týkající se nesprávného procesního postupu žalovaného jako důvodné.
60. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkami, které se týkají samotné obecně závazné vyhlášky č. 2/2012. Žalobkyně v žalobě namítala, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 2/2012 je diskriminační a regulace loterií a jiných podobných her v ní obsažená odporuje evropskému právu. Žalobkyně namítala, že obecně závazná vyhláška č. 2/2012 bez bližšího odůvodnění zakazuje provozovat některé druhy loterií a jiných podobných her na celém území obce a jiné vyjmenované sázkové hry umožňuje provozovat ve čtyřech určených provozovnách. Dále namítala, že umožnění provozu loterií a jiných podobných her jen na několika vybraných místech je diskriminační a je tím narušována hospodářská soutěž a že nebyl prokázán účel jejího vydání, tj. zajištění veřejného pořádku, když porušování veřejného pořádku nebylo prokázáno, a to ani na předmětné adrese. Dále namítala, že město Rumburk v kolaudačním rozhodnutí vydaném Městským úřadem v Rumburku, č. j. SÚ/126/2005/2/Wa/St, ze dne 7. 2. 2005, vyjádřilo svůj souhlas s provozem herny umístěné na adrese [REDAKCE], ovšem následně vydalo obecně závaznou vyhlášku zakazující provoz loterií a jiných podobných her na uvedených adresách.
61. K otázce aplikovatelnosti unijního práva na nyní posuzovanou věc se již městský soud vyjádřil výše. Městský soud dále zdůrazňuje, že žalobkyně v žalobě neuplatnila žádné námitky, jimiž by brojila proti obecně závazné vyhlášce z toho pohledu, že by město Rumburk 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.

62. Jak městský soud z obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 zjistil, jejím účelem bylo zajištění veřejného pořádku ve městě Rumburk a dále rovněž minimalizace negativních jevů spojených s provozováním výherních zařízení (čl. II). Dle čl. III odst. 1 uvedené vyhlášky se zakazuje provozování výherních zařízení na celém území města Rumburk s výjimkou čtyř vyjmenovaných provozoven. Jak městský soud zjistil, mezi těmito provozovnami nejsou uvedeny provozovny na posuzované předmětné adrese, uvedené v loterijních povoleních zrušených prvostupňovým rozhodnutí (). Výherními zařízeními dle čl. I uvedené vyhlášky jsou loterie a jiné podobné hry ve smyslu ust. § 2 písm. e), i), l) a n) zákona o loteriích. Dle čl. III odst. 2 uvedené vyhlášky se na území města Rumburk zakazuje provozování loterií a jiných podobných her dle ust. § 2 písm. g), m) a j) a ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Dle čl. III odst. 3 uvedené vyhlášky jsou místa vymezená v čl. III odst. 1 této vyhlášky vyznačena v mapě, která tvoří přílohu této obecně závazné vyhlášky.
63. Městský soud 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 nález *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 nález 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 předstírat a obhájit“.
64. Městský soud v Praze ve světle výše zmíněné judikatury vyzval město Rumburk k vyjádření a město Rumburk k této výzvě zdejšímu soudu sdělilo, že přijetí obecně závazné vyhlášky č. 2/2012 bylo třeba za účelem zajištění veřejného pořádku ve městě Rumburk, stejně tak i za účelem minimalizace negativních jevů spojených s provozováním výherních zařízení. S ohledem na různé negativní jevy, které se s tímto pohraničním regionem Šluknovského výběžku váží, a vzhledem ke skutečnosti, že část heren na území města Rumburk byla velmi významným střediskem odbytu odcizených předmětů, centrem distribuce drog a původcem přestupkového chování a snahy o řešení vzniklé situace za pomoci Městské police a Policie ČR nebyly úspěšné, město Rumburk přistoupilo ke zvolení varianty omezení provozování výherních zařízení. Obecně závazná vyhláška č. 2/2012 tak zakazuje provozování výherních zařízení na celém území města Rumburku s výjimkou provozování výherních zařízení ve vyjmenovaných provozovnách. Tyto čtyři provozovny byly vybrány po předchozím vyhodnocení provozů z minulosti a zkušenosti s ochotou jejich provozovatelů respektovat nově nastavovaná pravidla pro

zajištění veřejného pořádku a eliminaci negativních jevů spojených s provozováním výherních zařízení. Město Rumburk uvedené čtyři lokality vnímalo jako maximální počet povolených provozoven na svém území. Předmětná kritéria byla stanovena takto: 1. měly být povoleny pouze provozovny, s nimiž nebyly v minulosti problémy a neporušovaly pravidla města, 2. provozovny, v nichž jsou již vytvořeny podmínky slušného a kulturního provozování výherních zařízení, 3. na rozdíl od jiných měst se mělo jednat primárně o provozovny v centru města, kde by byly pod kontrolou městského kamerového systému a 4. které by byly ve vzájemném dostatečném odstupu.

65. Jak již bylo uvedeno výše, město Rumburk 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*).
66. Soud v obecné rovině provedl test ústavnosti obecně závazné vyhlášky, tuto vyhlášku přezkoumal a dospěl k závěru, že město Rumburk mělo pravomoc vyhlášku vydat a že při jejím vydání nejednalo *ultra vires*. Posuzovanou vyhlášku nicméně městský soud hodnotí jako diskriminační. Městský soud na jednu stranu vnímá jako zcela ospravedlnitelné určení nízkého počtu provozoven, a to především s ohledem na vyjmenované negativní dopady v daném městě a regionu spojené s provozováním loterií a jiných podobných her. Podle názoru městského soudu má obec k ochraně veřejného zájmu plné právo též právo určit adresu, kde budou loterie a jiné podobné hry povoleny. Své regulační opatření by však obec měla jasně a srozumitelně zdůvodnit a dbát na to, aby nevykazovalo známky diskriminace. V posuzovaném případě obec takové povinnosti nedostála.
67. Předně z obecně závazné vyhlášky nevyplývá, podle jakého klíče obec rozsah zákazu vytvořila a nelze poznat, zda regulace zasáhla všechny provozovatele spravedlivě a stejnou měrou, neboť vyhláška sice zakázala provozování „výherních zařízení“ na celém svém území, ale zároveň bez bližšího odůvodnění umožnila výjimku z tohoto zákazu ve čtyřech vyjmenovaných konkrétních provozovnách na čtyřech vyjmenovaných místech. Z vyhlášky tak není seznatelné, zda byly důvody individuálního určení těchto provozoven a těchto míst neutrální.
68. Z důvodové zprávy k obecně závazné vyhlášce ze dne 29. 3. 2012 pak vyplývá, že přijetí vyhlášky předcházelo jednání obce s představitelem společnosti [REDAKCE], a.s., byla navázána spolupráce v oblasti regulace a kontroly herního průmyslu na území města Rumburk, a byla zahájena jednání, která měla v budoucnu na sjednané časové období zajistit uvedené společnosti faktický monopol v provozování loterií a jiných podobných her na území města, neboť čtyři provozovny, kterým vyhláška návazně udělila výjimky, byly dle obsahu důvodové zprávy provozovány právě uvedenou společností. Z důvodové zprávy nevyplývá, že by obec vyhlásila výběrové řízení, a není patrné, jaká kritéria ji vedla

k zahájení jednání právě se společností [REDAKCE], a.s., a následně k udělení výjimky právě a pouze pro provozovny společnosti [REDAKCE], a.s. Městský soud v Praze považuje tento postup obce, který fakticky bez racionálního odůvodnění upřednostnil jednoho soutěžitele před jinými, za diskriminující.

69. Ve vyjádření města Rumburk obec předestřela své důvody k udělení výjimky čtyřem individualizovaným provozovnám. Dle obhajoby obce se mělo jednat provozovny, s nimiž nebyly v minulosti problémy a neporušovaly pravidla města, provozovny, v nichž jsou již vytvořeny podmínky slušného a kulturního provozování výherních zařízení, provozovny primárně v centru města, kde by byly pod kontrolou městského kamerového systému a které by byly ve vzájemném dostatečném odstupu. Především městský soud poukazuje na skutečnost, že tyto důvody nejsou zmíněny v důvodové zprávě ze dne 29. 3. 2012, a soud tak není přesvědčen o tom, že se jedná o důvody skutečné. Dále městský soud uvádí, že zohlednění uvedených kritérií není bez dalšího přesvědčivým důvodem k zákazu ostatních provozoven, neboť není vyloučeno, že jiné provozovny (by) vytýčeným kritériím také dostaly. Ve správním spisu chybí jakákoli indicie svědčící tomu, že by obec splnění daných kritérií u jiných provozovatelů přezkoumala. Městský soud ověřil, že minimálně kritérium lokace v centru města provozovny žalobce splňovaly zcela srovnatelně s provozovnami, jimž obec vyhláškou udělila výjimku k provozování loterií a jiných podobných her na území města.
70. S ohledem výše uvedené městský soud dospěl k závěru, že předmětná obecně závazná vyhláška města Rumburk č. 2/2012 je diskriminační, a proto se městský soud rozhodl v souladu se závěry nálezu *Františkovy Lázně* obecně závaznou vyhláškou města Rumburk č. 2/2012 v předmětné věci neaplikovat. Městský soud v Praze tak shledal napadené rozhodnutí jako nezákonné a přistoupil k jeho zrušení podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s., neboť v nyní posuzované věci chybí zákonný podklad pro vydání předmětného rozhodnutí.
71. Městský soud v Praze ještě pro úplnost dodává, že naopak shledal nedůvodnou námitku žalobkyně, že město Rumburk jednalo rozporně, když nejprve v kolaudačním rozhodnutí vydaném Městským úřadem v Rumburku, č. j. SÚ/126/2005/2/Wa/St, ze dne 7. 2. 2005, vyjádřilo svůj souhlas s provozem herny umístěné na adrese [REDAKCE], 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“. Městský soud tak shledal postup města Rumburk při přijetí shora uvedené obecně závazné vyhlášky z pohledu posuzované žalobní námitky jako souladný se zákonem i s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Tato námitka žalobkyně tak není důvodná.
72. 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.

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 Rumburk 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 Rumburk č. 2/2012 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 žalobkyni 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.

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). 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