



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce

SLOT Group, a.s., IČ: 62741560
se sídlem Karlovy Vary, Jáchymovská 142
zastoupen Mgr. T. S., zmocněncem
bytem K., T. 587/11,
adresa pro doručování K., J. 142

proti
žalovanému

Ministerstvo financí České republiky
se sídlem Praha 1, Letenská 525/15

za účasti osoby zúčastněné
na řízení

Hlavní město Praha
se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 6. 2. 2015, č. j. MF-61809/2014/34/2901-RK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Ministerstvo financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) vydalo dne 23. 7. 2014, č. j. MF-108806/2013/34-3 rozhodnutí, jímž dle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“) zrušilo dvacet devět rozhodnutí, jimiž bylo povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na území Městské části Prahy 2.
2. K rozkladu žalobce vydal ministr financí (dále jen „ministr“) v záhlaví tohoto rozsudku uvedené a žalobou napadené rozhodnutí, jímž
ve výroku I. zčásti rozkladu vyhověl a zrušil rozhodnutí ministerstva financí ve výrocích pod body I., II., III., XXI. vypočtených loterijních povoleních a správní řízení v těchto výrocích zastavil;
a ve výroku II. rozklad žalobce v částech týkajících se výroků pod body IV. až XX. a XXII. až XXIX. vypočtených loterijních povoleních zamítl a rozhodnutí ministerstva ve výrocích pod body IV. až XX. a XXII. až XXIX. potvrdil.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce v prvním žalobním bodě namítal nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva, neboť jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. V obecné rovině konstatoval, že řádné odůvodnění musí být přesvědčivé a musí z něj být zřejmé důvody a úvahy, kterými se správní orgán řídil, a odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75.
4. Nedostatek důvodů spatřoval v tom, že se správní orgány nevypořádaly se všemi námitkami, které žalobce uplatnil v rozkladu, především se žalovaný nevyjádřil k námitce narušení hospodářské soutěže ve smyslu stanoviska Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014, a k diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb., hl. m. Prahy (dále jen „loterijní vyhláška“). Taktéž se žalovaný nevypořádal s námitkami žalobce uplatněnými v jeho stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Nesouhlasil ani s vypořádáním námítky, ve které poukázal na rozpor argumentace ministerstva ohledně existence legitimního očekávání v nyní projednávané věci a v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
5. Nesrozumitelnost je dle něj zapříčiněna tím, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda ke zrušení loterijních povolení došlo pro jejich rozpor s vyhláškou hl. m. Prahy č. 10/2013 Sb., kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „loterijní vyhláška“), nebo pro rozpor s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Za nesrozumitelné označil i tvrzení ministerstva, že zrušením loterijních povolení

dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu, neboť hl. m. Praha realizovalo své právo na samosprávu již vydáním loterijní vyhlášky.

6. V uvedeném postupu správních orgánů spatřoval porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950 (dále jen „Úmluva“).
7. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítal nesprávné právní posouzení věci, jelikož nebyly dány důvody pro zrušení loterijních povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Správní orgány svým postupem porušily právo žalobce vlastnit, resp. jeho právo pokojně užívat majetek dle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě; princip demokratického právního státu, princip právní jistoty a právního státu; zásadu legitimního očekávání.
8. Namítal, že řízení nebylo řádně zahájeno, jelikož oznámení o zahájení řízení obsahuje dva vzájemně si odporující důvody pro zahájení, a to rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Konkrétní rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a nálezem Ústavního soudu není z oznámení zřejmý a není z něj jasný ani vztah mezi důvody zahájení řízení. Důvody zahájení jsou tak vymezeny pouze obecně, nejsou přesvědčivé, ani jasně seznatelné, a proto ani nemohlo k zahájení řízení dojít.
9. Žalobce považoval nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 za nepředvídatelný a svévolný. Dle žalobce Ústavní soud nerespektoval mezinárodněprávní závazky České republiky, odchýlil se od své dosavadní judikatury i judikatury ESLP týkající se legitimního očekávání a porušil právo Evropské unie (dále jen „EU“), zejména principy právního státu, právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jenž tvoří obecné zásady práva EU. V této souvislosti žalobce poukázal na své legitimní očekávání, že bude moci na základě loterijních povolení a přechodného ustanovení čl. II odst. 4 zákona č. 300/2011 Sb. (dále jen „přechodné ustanovení“) užívat svůj majetek. Ústavní soud však do takového legitimního očekávání žalobce zasáhl a zasáhl tím i do práva žalobce pokojně užívat majetek dle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.
10. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítal procesní vady řízení, jelikož ministerstvo upřelo žalobci možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“). Oznámení o zahájení řízení sice obsahovalo možnost žalobce vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, avšak není z něj zřejmé, že loterijní vyhláška a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 jsou jedinými podklady pro rozhodnutí. Navíc ke dni jeho vydání ministerstvo nedisponovalo všemi podklady pro rozhodnutí, neboť město Podbořany zaslalo své vyjádření až dne 20. 6. 2013. Považoval tak za nesprávný postup ministerstva, které s oznámením o zahájení řízení spojilo výzvu k vyjádření k podkladům.
11. Odmítl argumentaci správních orgánů, že mohl kdykoli nahlížet do spisu, jelikož při nahlížení si žalobce nemůže být jistý, zda spis skutečně obsahuje veškeré podklady pro rozhodnutí, či nikoli. Nadto by opakované nahlížení do spisu bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti (procesní ekonomie) řízení dle § 6 odst. 2 správního řádu.

12. Namítal, že ani ministr nevyzval žalobce, aby se vyjádřil ke všem podkladům pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu.
13. V postupu správních orgánů žalobce spatřoval porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
14. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva zrušil.
15. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 4. 6. 2015 nesouhlasil s námitkami žalobce a zdůraznil, že ke zrušení loterijních povolení přistoupil, neboť předmětná povolení byla v rozporu s loterijní vyhláškou.
16. Ve vyjádření k prvnímu žalobnímu bodu žalovaný odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, dle kterého by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva na samosprávu, jestliže by nerušilo povolení dle zákona o loteriích, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Rovněž poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, dle kterého u provozovatelů videoloterijních terminálů není možné hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Odmítl, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné nebo nesrozumitelné, neboť je z něj zřejmé, jakým způsobem ministr rozhodl, přičemž výroku odpovídá i odůvodnění napadeného rozhodnutí.
17. Žalovaný odmítl námitku nesprávného právního posouzení věci obsaženou v druhém žalobním bodě. Znovu poukázal na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, zejména že žádný z cílů přechodného ustanovení neospravedlňuje zásah do práva obcí na samosprávu a jejich možnost regulovat umístění videoloterijních terminálů na jejich území.
18. Namítal, že předmět řízení byl dostatečně určitě identifikován, když v něm byla uvedena konkrétní technická zařízení, jejichž provozování je v rozporu s loterijní vyhláškou. Vydání loterijní vyhlášky považoval za okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Uzavřel, že při specifikaci důvodů zahájení řízení nepochybil a že došlo k řádnému zahájení řízení.
19. Ke třetímu žalobnímu bodu uvedl, že výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu byla žalobci zaslána spolu s oznámením o zahájení řízení dle § 46 odst. 3 správního řádu. V dané věci přitom neprobíhalo rozsáhlé shromažďování důkazů, neboť ty byly tvořeny loterijní vyhláškou a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Dotčený orgán v průběhu řízení pouze informoval o vydání a účinnosti loterijní vyhlášky, což správní orgány nepovažovaly za skutečnost důležitou pro řízení, neboť jim byla známa již od jeho zahájení. Jelikož nebyla v dané věci doplněna žádná relevantní skutečnost, a nedošlo tak k rozšíření podkladů pro rozhodnutí, nebylo nutné znovu žalobce vyzývat dle § 36 odst. 3 správního řádu. Podklady pro rozhodnutí byly známy již v době zahájení řízení, proto správní orgány postupovaly v souladu s procesními předpisy při zachování veškerých práv žalobce i zásad činnosti správních orgánů.
20. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
21. Na ústní jednání se dostavil pouze žalovaný, který setrval na svém stanovisku ve věci a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Zdůraznil, že Městská část Praha 2 zakázala provozování příslušných hazardních her

na celém svém území, tudíž nelze mít takovýto zákaz, vztahující se na všechny subjekty stejně, za diskriminující.

22. Soud provedl k důkazu listiny navrhané žalobcem v žalobě, a to stížnost k ESLP ze dne 10. 10. 2013 a dopis tajemníka ESLP ze dne 17. 10. 2013, z nichž vyplývá, že žalobce podal k ESLP stížnost na Českou republiku za účelem posouzení, zdali se Česká republika nedopustila ve vztahu k žalobci porušení čl. 1 a Protokolu č. 1 Úmluvy prostřednictvím nálezů Ústavního soudu č. 6/2013. Žalobce ve stížnosti *de facto* zopakoval žalobní námitky směřující proti uvedenému ústavnímu nálezu.

III.

Obsah správního spisu

23. Ministerstvo vydalo dne 7. 11. 2013 oznámení o zahájení řízení, kterým zahájilo řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území hl. města Prahy ve věci loterijních povolení. Z odůvodnění oznámení o zahájení řízení vyplývá, že důvodem jeho zahájení je závěr ministerstva, že technická zařízení užívaná na základě loterijních povolení jsou provozována v rozporu s loterijní vyhláškou, přičemž ministerstvo přihlédlo k tomu, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zrušil přechodné ustanovení.
24. Hl. město Praha předložilo k výzvě ministerstva sdělení ze dne 2. 12. 2013, ve kterém uvedlo, že adresy provozoven uvedené v posuzovaných povoleních nejsou uvedeny v loterijní vyhlášce, jíž se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry.
25. Žalobce k výzvě ministerstva předložil vyjádření ze dne 6. 12. 2013.
26. Dne 23. 6. 2014 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo dvacet devět loterijní povolení žalobce pro provozovny na území Městské části Praha 2 hl. města Praha. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že hl. město Praha vydalo loterijní vyhlášku, kterou v čl. 1 povolilo na svém území provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) zákona o loteriích, dále loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, pouze na adresách uvedených v příloze k dané vyhlášce. Přitom adresy provozoven žalobce nejsou v příloze uvedeny, tudíž loterijní povolení žalobce vydaná podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích byla v rozporu s loterijní vyhláškou, a proto ministerstvo přistoupilo k jejich zrušení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
27. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad ze dne 28. 8. 2014, doplněný podáními ze dne 26. 9. 2014 a ze dne 30. 1. 2015. O rozkladu žalobce rozhodl ministr žalobou napadeným rozhodnutím tak, že mu zčásti vyhověl a řízení ve výrocích pod body I., II., III., XXI. zastavil a ve zbytku jej zamítl a prvostupňové rozhodnutí ve výrocích pod body IV. až XX. a XXII. až XXIX. potvrdil. V odůvodnění ministr k namítanému nesprávnému právnímu posouzení věci uvedl, že oznámení o zahájení řízení specifikuje dostatečně určitě předmět řízení, tj. konkrétní technická zařízení, jejichž provozování je v rozporu s loterijní vyhláškou. Ztotožnil se i s oběma důvody zahájení řízení, neboť nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 bylo zrušeno přechodné ustanovení, a proto i „ochranná doba“ pro stávající povolení dle zákona o loteriích. Vydání loterijní vyhlášky a jmenovaný náleze Ústavního soudu považoval za vzájemně provázané skutečnosti, které nově vznikly a pro které nebylo možné loterii a

jinou podobnou hru povolit. Nastaly tak okolnosti dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a již vydaná loterijní povolení musela být zrušena. Ministr rovněž k otázkám legitimního očekávání odkázal na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Ministr nepovažoval rozhodnutí ministerstva za nepřezkoumatelné ani za nesrozumitelné. V odůvodnění odmítl námitku žalobce ohledně nemožnosti vyjádřit se k podkladům, neboť žalobce byl vyzván k vyjádření dle § 36 odst. 3 správního řádu spolu s oznámením o zahájení řízení. K takovému postupu přistoupilo ministerstvo v souladu se zásadou procesní ekonomie, jelikož podklady byly známy v době zahájení řízení a byly tvořeny loterijní vyhláškou a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. V rámci řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Žádná relevantní skutečnost nebyla v průběhu řízení doplněna, proto nebyl dán důvod k opakovanému postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Ministr nepovažoval rozhodnutí ministerstva za nepřezkoumatelné ani za nesrozumitelné. Nevypořádání námítky žalobce, ve které odkazuje na argumentaci ministerstva v řízení před Ústavním soudem, považoval ministr za bezpředmětné vzhledem k závěrům Ústavního soudu obsaženým v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

IV. Posouzení žaloby

28. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
29. Žaloba není důvodná.
30. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
31. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
32. Podle § 46 odst. 1 správního řádu řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
33. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
34. Podle § 46 odst. 3 správního řádu oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení.

35. Podle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
36. Soud se nejprve zabýval námitkami žalobce obsaženými v prvním žalobním bodě, že žalobou napadené rozhodnutí ministra a jemu předcházející rozhodnutí ministerstva jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost.
37. Předně soud poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, a to zejména na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č.j. 9 Afs 70/2008-13, v němž uvedl: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze v obecné rovině považovat zejména ta rozhodnutí, která vůbec neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou jednoznačné ve vztahu k výroku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí pak musí být založen na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. [...] Přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci Van de Hurk v. The Netherlands, ze dne 19.4.1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.“*
38. V této souvislosti soud rovněž odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2013, č.j. 8 Afs 41/2012-50 a ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 Afs 44/2013-30, v posledně citovaném rozhodnutí bylo konstatováno: *„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.“* Nadto i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává, když např. ve svém nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08 uvedl: *„Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“*
39. Závěry citovaných judikátů lze plně vztáhnout také na rozhodnutí správních orgánů tak, že ačkoliv je jejich povinností svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek na detailní odpovědi na každou námitku. Soud zdůrazňuje, že požadavky kladené na správní orgány, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takovéto přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by

ohrožoval funkčnost orgánů, především pak jejich schopnost efektivně, zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu, plnit zákonem jim uložené úkoly.

40. V dané věci žalobce namítal, že ministr nevypořádal jeho námitky uplatněné v rozkladu, konkrétně ty obsažené ve stížnosti žalobce k loterijní vyhlášce, ESLP a námitku, ve které poukázal na argumentaci ministerstva ohledně legitimního očekávání v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Soud z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zjistil, že se žalovaný k namítané diskriminační povaze loterijní vyhlášky vyjádřil, když odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a vysvětlil, že je povinen zrušit povolení k provozování loterií, pokud je jejich provozování v rozporu s loterijní vyhláškou obce. Přičemž pokud by takto nepostupoval, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. Uvedl, že loterijní vyhláška neumožňuje provozování loterií na adresách uvedených v žalobcových povoleních, což způsobilo rozpor dotčených povolení s loterijní vyhláškou, a proto žalovaný musel přistoupit k jejich zrušení. Dále k námitce opomenuté stížnosti k ESLP soud konstatuje, že v doplnění rozkladu žalobce uvedl, že *„proti předmětnému protiprávnímu zásahu do svých mezinárodněprávně zakotvených práv zakotvených v Úmluvě se brání prostřednictvím stížnosti k ESLP“*, přičemž žalobce k žalobě předložil předmětnou stížnost k ESLP, která je datována ke dni 10. 10. 2013. Je tak zřejmé, že ministr se nevypořádal s argumenty obsaženými ve stížnosti žalobce k ESLP, neboť žalobce o jejím podání v doplnění rozkladu pouze informoval. Žalobce přitom podání stížnosti ve správním řízení blíže nerozvedl, a především neuvedl, z jakého důvodu by se jí ministr měl v řízení o rozkladu zabývat. Právní řád totiž správním orgánům neukládá povinnost přihlédnout k tomu, že před ESLP probíhá řízení s obdobným předmětem, přičemž je zjevné, že v době podání rozkladu řízení před ESLP ani neprobíhalo. Soud zdůrazňuje, že podání stížnosti k ESLP není žádným kvalifikovaným aktem, který by zastával mezi podklady rozhodnutí zvláštní postavení a k němuž by bylo nutné vždy přihlédnout.
41. K vypořádání žalobcem sporované argumentace ministerstva v řízení před Ústavním soudem soud nejprve v obecné rovině konstatuje, že považuje za jedině správný postup ministerstva, které v souvislosti s vydáním nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/13 změnilo na základě v něm uvedených závěrů svůj předchozí právní názor ohledně posouzení legitimního očekávání provozovatelů videoloterijních terminálů. Soud má tak námitky žalobce obsažené v rozkladu za řádně a zcela dostatečně vypořádané, neboť ministr se jimi v odůvodnění svého rozhodnutí náležitě zabýval. Soud považuje za potřebné na tomto místě rovněž uvést, že žalovaný je orgánem moci výkonné, kterému přísluší aplikace právních předpisů, nikoli jejich autoritativní výklad, jež zajišťují toliko soudy. Soud proto nespatřuje žádný rozpor v přístupu žalovaného, pokud v přechodném ustanovení v čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. spatřoval do doby vydání loterijního nálezu prostředek pro zajištění legitimního očekávání provozovatelů loterií, ale po vydání loterijního nálezu, kterým bylo dané ustanovení zrušeno, přijal závěry Ústavního soudu (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy). V demokratickém právním státě se jedná o tak přirozenou věc, že soud nespatřuje pochybení v přístupu žalovaného, pokud změnu svého názoru obsírněji žalobci nevysvětlil. Navíc řízení před Ústavním soudem a nyní posuzované řízení nemají procesní souvislost, a proto by odlišná argumentace žalovaného v řízení před Ústavním soudem nemohla sama o sobě založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v nyní posuzované věci. Soud uzavírá, že vypořádání této námítky soud

přítom považuje za zcela dostatečné, neboť ministr v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí opakovaně odkázal na závěry Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

42.

43. Nesrozumitelnost spatřoval žalobce v tom, že není zřejmý důvod zrušení loterijních povolení, a dále v tvrzení ministerstva, že zrušením povolení dochází k uplatnění práva obce na samosprávu. Soud uvedenou námitku nesdílí, jelikož v prvostupňovém rozhodnutí je jasně a srozumitelně uvedeno, že ke zrušení loterijních povolení přistupuje ministerstvo z důvodu jejich rozporu s loterijní vyhláškou, tento důvod je obsažen i v žalobou napadeném rozhodnutí ministra. Z obou rozhodnutí je tak zřejmé, že ke zrušení loterijních povolení došlo právě pro jeho rozpor s loterijní vyhláškou. Jedná se tak o důvod výlučný, jelikož jiné důvody pro zrušení loterijních povolení nebyly správními orgány v rozhodnutích uvedeny. Odkaz správních orgánů na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 soud považuje rovněž za vhodný, jelikož až tímto nálezem bylo zrušeno přechodné ustanovení v čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., které správním orgánům znemožňovalo zrušení loterijních povolení vydaných před 1. 1. 2012. Soud shrnuje, že důvod ke zrušení loterijních povolení je z rozhodnutí správních orgánů zcela zřejmý, přičemž odkazy na judikaturu Ústavního soudu jen osvětlují aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích během změn právní úpravy v důsledku vydání nálezu v dané věci.

44. Dále k žalobcem sporovanému tvrzení ministerstva o uplatnění práva obcí na samosprávu zrušením loterijních povolení soud přisvědčuje žalobci v tom, že dané tvrzení není zcela přesné. Jednalo se však jen o podpůrný argument, přičemž v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ministerstvo správně konstatovalo, že ústavně garantované právo obcí na samosprávu spočívá v pravomoci obcí regulovat umístování tzv. interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. Přestože tak odůvodnění rozhodnutí ministerstva obsahuje drobnou nepřesnost, nemohla tato mít vliv na jeho srozumitelnost, a tudíž ani na zákonnost.

45. Vzhledem ke shora uvedenému posouzení soud k prvnímu žalobnímu bodu uzavírá, že rozhodnutí ministerstva a ministra nepovažuje za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. V postupu správních orgánů soud tak neshledal ani porušení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

46. Při vypořádání námitek ve druhém žalobním bodě se soud nejprve zabýval otázkami zahájení řízení. Náležitosti oznámení o zahájení řízení jsou vymezeny v § 46 odst. 1 věta poslední správního řádu. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Žalobcovy námitky přitom směřují právě proti předmětu řízení, resp. dvou vzájemně si odporujících důvodů jeho zahájení, z čehož žalobce vyvozoval, že oznámení nemohlo vyvolat zamýšlené právní účinky. Soud dospěl k závěru, že oznámení o zahájení řízení obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a že předmět řízení zde byl vymezen řádně. Ministerstvo v oznámení uvedlo, že zahajuje řízení ve věci zrušení dvaceti devíti loterijních povolení, každé ze zrušovaných povolení bylo náležitě nezaměnitelným způsobem konkretizováno datem jejich vydání, jednacím číslem a specifikací technického zařízení, které jimi bylo povoleno na území města ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Zahájení řízení bylo

odůvodněno tím, že technická zařízení užívaná žalobcem na základě loterijních povolení jsou provozována v rozporu s loterijní vyhláškou. Zároveň ministerstvo přihlédlo i k tomu, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zrušil přechodné ustanovení v čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., neboť nálezem zrušené přechodné ustanovení znemožňovalo zrušení loterijních povolení vydaných před 1. 1. 2012. Ministerstvo by tak bez vydání citovaného nálezu nemohlo předmětné řízení zahájit dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Soud shrnuje, že z odůvodnění oznámení o zahájení řízení je zřejmé, že primárním důvodem jeho zahájení je rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou. Povinností vymezit předmět řízení při jeho zahájení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34, č. 296/2004 Sb. NSS. V něm dospěl k závěru, že vymezení skutku, pro který je řízení podle správního řádu zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno. Zdejší soud všechny tyto náležitosti v oznámení o zahájení řízení shledal. Naopak se nelze přiklonit k požadavkům žalobce, aby oznámení obsahovalo i podrobnou analýzu jednotlivých důvodů a jejich provázanosti. Vhodné je poukázat v té souvislosti i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009- 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, v němž je uvedeno, že: *„[p]okud jde o samotnou povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno vzít v potaz, že na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“*. Z výše uvedeného je zřejmé, že na oznámení o zahájení řízení nelze klást stejné požadavky jako na samotné rozhodnutí ve věci. Zatímco oznámení o zahájení řízení je procesním úkonem, aktem aplikace hmotného práva je až samotné rozhodnutí ve věci, tedy až v něm má správní orgán povinnost se podrobně vyjádřit k předmětu řízení. Námitky žalobce sporující zahájení řízení tedy nemohou obstát.

47. Dále žalobce namítal, že Ústavní nález č. 6/13 je rozporný se zásadou legitimního očekávání a s právem pokojně užívat majetek, s principy demokratického právního státu, právní jistotou, ochranou důvěry osob v právo, uplatňováním státní moci toliko v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem. Z uvedených vad loterijního nálezu pak dovozuje, že nebyly splněny podmínky zrušení loterijních povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Vzhledem k argumentaci žalobce považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: *„[...]součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“* a dále v bodě 41: *„Tvzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů*

na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání žalobcových loterijních povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.

48. Soud se dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezu, dle kterého „[...] *nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.“.*
49. Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčené město regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve jmenovaném nálezu. Vzhledem k tomu, že žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být zasaženo do jeho práva pokojně užívat majetek, nemohl být porušen čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě ani princip demokratického právního státu, který je součástí jak ústavního zřízení České republiky, tak práva Evropské unie, a který v sobě nese i princip právní jistoty. A rovněž nemohly být porušeny principy ochrany důvěry osob v právo a uplatňování státní moci toliko v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem Vzhledem k tomu, že citovaným nálezem Ústavního soudu nemohlo být zasaženo do legitimního očekávání žalobce, považuje soud za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, ESLP a Soudního dvora EU vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. Nad to soud shledává vhodným připomenout, že posuzovaná věc se nachází mimo aplikační rámec práva EU, a proto nebude zkoumat dodržení principů stanovených judikaturou ESLP.

50. Pro úplnost soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: „*Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]*“. Je zřejmé, že pokud hl. město Praha, resp. Městská část Praha 2, loterijní vyhláškou zakázalo na celém svém území provozovat loterie a jiné podobné hry povolené dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětných loterijních povolení vydaných právě pro území městské části Prahy 2 dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat nesprávné právní posouzení věci.
51. K polemice žalobce s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 považuje soud za vhodné odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č.j. 9 As 127/2015-68, jehož právní věta zní: „*Obecné soudy v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy nejsou oprávněny se odchýlit od nálezu Ústavního soudu, kterým byl zrušen zákon nebo jeho část podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy*“. Zdejší soud tak není oprávněn se od závěrů Ústavního soudu odchýlit, a nemůže ani posuzovat správnost závěrů v nich uvedených. Vzhledem k tomu soud nepovažuje za protiústavní postup správních orgánů, které se závěry obsaženými ve shora jmenovaném nález Ústavního soudu řídily, neboť Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti a jeho výklad ústavního pořádku je právně závazný (srov. čl. 83 a čl. 89 odst. 2 Ústavy).
52. Vzhledem ke shora uvedenému posouzení soud ani námitky žalobce obsažené ve třetím žalobním bodě neshledal důvodnými, přičemž v postupu správních orgánů neshledal ani porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
53. Soud pro úplnost uvádí, že žalobce na několika místech žaloby v obecné rovině odkázal na stížnost, kterou podal k ESLP a kterou činí součástí žaloby. Soud však k dané stížnosti nepřihlédl, neboť v souladu se zásadou dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby rámeček soudního přezkumu vymezil žalobce nekonkrétními, obecnými a typovými odkazy na svá jiná podání (srov. k tomu četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozhodnutí ze dne 21. 9. 2006, č. j. 8 As 15/2005-70; ze dne 24. 7. 2007, č. j. 2 Afs 194/2006-52; ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 Afs 103/2007-45; ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008-93; ze dne 25. 6. 2010, č. j. 5 Afs 91/2009-123; ze dne 20. 7. 2010, č. j. 8 As 65/2009-111; ze dne 30. 11. 2011, č. j. 5 As 5/2011-68; ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36; ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 Afs 46/2013-26; ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013-37; nebo ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 As 121/2013-40). Navíc tím, že žalobce ve stížnosti napadá náleze Ústavního soudu č. 6/13, by soud beztak musel toliko konstatovat svou vázanost právními závěry ústavního nálezu.
54. Dále se soud zabýval procesními pochybeními namítanými žalobcem ve třetím žalobním bodě týkající se aplikace § 36 odst. 3 správního řádu. Vhodné je nejprve uvést, že účelem jmenovaného ustanovení je umožnit účastníkům, aby se seznámili se

všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č.j. 7 A 112/2002-36 vyplývá, že „*smyslem [...] je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil sbírávání podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“.

55. V této souvislosti soud odkazuje i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č.j. 8 Afs 21/2009-43, podle kterého: „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 [...], pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován, či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.*“ (srov. obdobně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č.j. 1 As 297/2015-77).
56. Ministerstvo vyzvalo žalobce k seznámení se s podklady a vyjádření ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu v rámci oznámení o zahájení řízení ze dne 7. 11. 2013. Spojení oznámení o zahájení řízení s výzvou dle § 36 odst. 3 správního řádu umožňuje správním orgánům postup dle § 46 odst. 3 správního řádu, přičemž tento postup je v souladu i se zásadou hospodárnosti řízení dle § 6 odst. 1 a 2 správního řádu. Vzhledem k tomu soud neshledal pochybení ve spojení výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu s oznámením o zahájení řízení. Spojení výzvy a oznámení o zahájení řízení přitom vyjadřuje, že správní orgán na základě dosud získaných podkladů pro rozhodnutí může rozhodnout.
57. Dále soud uvádí, že právní řád neukládá správním orgánům, aby ve výzvě k seznámení s podklady rozhodnutí vypočítávaly všechny shromážděné podklady. Pro správnost přezkoumávaného správního řízení proto není nikterak relevantní, zda ministerstvo ve výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu jmenovalo podklady pro vydání rozhodnutí, či nikoli. Nadto z odůvodnění oznámení o zahájení řízení je zřejmé, že těmito podklady byly právě loterijní vyhláška a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
58. Soud musí přisvědčit žalobci, že podklady pro rozhodnutí byly po zahájení řízení doplněny o vyjádření hl. města Prahy. Jelikož hl. město Praha zaslalo vyjádření, jež je podkladem pro rozhodnutí (srov. § 50 odst. 1 správního řádu), mělo ministerstvo vydat novou výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Avšak obsahem velmi stručného vyjádření hl. města Prahy byla pouze informace, že adresy provozoven obsažené v loterijních povoleních žalobce nejsou vypočteny mezi adresami, na nichž lze provozovat loterie. Takováto informace však nebyla pro posouzení dané věci správními orgány podstatná a nikterak neovlivnila rozhodnutí ve věci samé. Přestože tedy ministerstvo nedostalo svým procesním povinností vyplývajícím z § 36 odst. 3 správního řádu, došel soud k závěru, že toto pochybení není takové intenzity, aby odůvodnilo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, protože v jeho důsledku nebylo do procesních práv žalobce definitivně negativně zasaženo. Zrušení žalobou napadeného rozhodnutí by bylo v dané věci výrazem přepjatého formalismu. Nad rámec uvedeného soud poukazuje i na to, že ministerstvo ve svém rozhodnutí obsah

vyjádření hl. města Praha konstatovalo, přičemž žalobce k jeho obsahu ani v podaném rozkladu ani v žalobě ničeho neuvedl.

59. Žalobce v žalobě nenapadá samotnou loterijní vyhlášku. Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony.
60. Zdejší soud již ve věci vedené pod sp. zn. 3 Af 39/2015 podrobil přezkumu stejnou loterijní vyhlášku, pátý senát si proto z uvedeného spisu pořídil kopie podstatných podkladů, které lze použít i na nyní posuzovanou věc. Třetí senát si konkrétně za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od hlavního města Prahy vyjádření, v němž město nejprve obecně uvedlo, že *„[r]egulace hazardních her v hlavním městě Praze je dlouhodobou záležitostí, kterou řeší zastupitelé hl. m. Prahy, vzhledem k společenské nebezpečnosti a negativním dopadům na život obyvatel hl. města Prahy. Společnost velmi negativně posuzuje provozování hazardních her, a proto zastupitelé hl. m. Prahy této problematice věnují dlouhodobou a zvláštní pozornost“*; tento úvod doplnilo výčtem průvodních negativních jevů spojených s provozováním hazardu. Dále uvedlo historický kontext regulace loterií na území hlavního města Prahy, z něhož je zjevná snaha o jejich omezení. Na základě této snahy vznikla Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy, která vytvořila koncepci jednotné regulace loterií, konkrétně pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat (pravidla schválená usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 7. 5. 2013, č. 745). Na základě těchto pravidel byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Zařazení konkrétních míst navrhly jednotlivé městské části hl. m. Prahy, které u nich vyhodnocovaly naplnění kritérií podle pravidel. Loterie a jiné podobné hry bylo možné provozovat pouze v hernách a kasinech, nikoli v provozovnách se zvláštním provozním režimem (např. restauracích). Umožněny byly varianty, aby na území jednotlivých městských částí hl. m. Prahy mohla být provozována pouze kasina nebo byl přijat přístup spočívající v nulové toleranci hazardu. Ohledně diskriminační povahy loterijní vyhlášky hl. m. Praha uvedlo, že účelem loterijní vyhlášky bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snižena nebo lépe kontrolovatelná. Výběr míst byl přitom díky stanoveným kritériím objektivně ospravedlnitelný (provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních).
61. Součástí doložených podkladů byla Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, které obsahují dvě varianty regulace loterií v městské části: a) na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance), b) na území městské části budou vybrána konkrétní místa označená názvem ulice a číslem popisným a orientačním nebo evidenčním, která splňují další kumulativní podmínky. Konkrétně Městská část Praha 2 tím, že v příloze k loterijní vyhlášce neuvedla žádnou adresu, na které by bylo možno provozovat loterie, *de facto* na celém svém území zakázala provozovat loterie, čímž se přihlásila k tzv. „nulové toleranci vůči hazardu“.
62. Loterijní vyhláška hl. m. Prahy v preambuli jednoznačně konstatuje, že jejím záměrem je omezit negativnímu vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých,

snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto hrách a předcházet záporným jevům společnosti spojeným s hraním těchto her, jež ve svém důsledku mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Dle čl. 2 loterijní vyhlášky lze provozovat vybrané hazardní hry pouze na místech a v časech stanovených v příloze k vyhlášce. Z přílohy přitom vyplývá, že provozovat loterie a jiné podobné hry je na území celé městské části Praha 2 zakázáno, jelikož v příloze nejsou uvedeny žádné adresy provozoven na území dané městské části. Přitom právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Hl. město Praha bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by město v loterijní vyhlášce překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz vybraných hazardních her na celém území Městské části Praha 2.

63. Soud shrnuje, že přezkoumal loterijní vyhlášku a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu - preambule, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž ve zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Posuzovaná loterijní vyhláška ve spojení s přílohou zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území Městské části Prahy 2. Posuzovaná úprava tak zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedené městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně. Soud shledává vhodným rovněž poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, v němž uvedený soud pod bodem 25 uvedl, že: „[ze] znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho

území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti.“ Uvedené lze vztáhnout i na projednávaný případ, neboť rovněž i v daném případě konkrétní městská část se rozhodla k plošnému zákazu na celém svém území a to bez vztahu ke konkrétnímu provozovateli loterií. Co se týče odkazu na stanovisko Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, soud upozorňuje, že toto stanovisko se netýkalo konkrétní loterijní vyhlášky, ale mělo toliko doporučující charakter. Nadto soud uvádí, že plošným zákazem provozování hazardu v předmětné městské části nedochází k diskriminaci, a nemůže tak docházet ani k omezení hospodářské soutěže mezi jednotlivými provozovateli loterií navzájem.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

64. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, bylo vydáno v souladu se zákonem, základními zásadami správního řízení a ustálenou judikaturou soudů, dále soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení takové intenzity, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
65. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.
66. Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (dle § 60 odst. 5 s.ř.s.), k tomu ale v dané věci nedošlo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Praha 25. listopadu 2019

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.