



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **MERKUR CASINO a. s.**, IČ 27151506, se sídlem Pláničkova 442/1, Praha 6, zastoupen JUDr. Milošem Kodešem, advokátem, se sídlem Lucemburská 1599/13, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 20. 4. 2015, č. j. MF-20447/2015/34/2901-RK,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předmět sporu

Ministr financí rozhodnutím ze dne 20. 4. 2015, č. j. MF-20447/2015/34/2901-RK, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2014, č. j. MF-65091/2013/34-4 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), kterým žalovaný zrušil 11 povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry na adrese *Lípová 512/22, Praha 2* (dále jen „loterijní povolení“). Důvodem rozhodnutí žalovaného pro zrušení loterijních povolení byl jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 hlavního města Prahy, ve znění pozdějších změn (dále též „loterijní vyhláška“). Podle § 1 loterijní vyhlášky bylo

totiž možné provozovat loterie a jiné podobné hry na místech stanovených v příloze k této vyhlášce. Příloha stanovila, že na celém území městské části Prahy 2 nebylo možné loterie provozovat.

Ministr zopakoval, že zrušení loterijních povolení bylo projevem práva obce na samosprávu. Přitom u provozovatelů interaktivních loterijních terminálů nebylo možné hovořit o existenci legitimního očekávání, protože si mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena přijetím, změnou či zrušením zákonů a podzákonných předpisů, a to včetně obecně závazných vyhlášek [nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb. (dále též „loterijní nález“)]. Aplikací § 43 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), nedošlo k protiústavnímu postupu či porušení loterijního zákona, protože provozovatelé musí brát existenci uvedeného ustanovení loterijního zákona v potaz (nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb., *Chrastava*).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou doručenou dne 12. 6. 2015 zdejšímu soudu napadl žalobce nadepsané rozhodnutí ministra financí v celém jeho rozsahu. V poměrně rozsáhlé žalobě namítá, že mu žalovaný nedal řádným způsobem na vědomí, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí a kdy je možné se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Formu, jakou zvolil, nepovažuje za dostatečnou k zabezpečení všech svých procesních práv, což dokládá rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 152/2002, sp. zn. 8 Afs 21/2009, sp. zn. 1 As 39/2008 a Krajského soudu v Ústí na Labem sp. zn. 15 Ca 258/2008. Žalovaný v oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 6. 2016 vyzval žalobce k učinění návrhů důkazů, jiných návrhů či úkonů, vyjádření ve věci a k podkladům rozhodnutí ve lhůtě 21 dní od doručení tohoto oznámení. Tato výzva nebyla učiněna dle § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, formou usnesení a nebylo spolehlivě vyloučeno, že i po uplynutí 21denní lhůty nebudou v řízení doplňovány důkazní prostředky, vyjádření nebo jiné informace. Uvedené procesní pochybení způsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí I. stupně a nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Ohledně zahájení správního řízení z úřední povinnosti dle § 43 odst. 1 loterijního zákona poukázal žalobce na lhůtu v § 96 odst. 1 správního řádu. Jelikož správní řízení bylo možné zahájit pouze do jednoho roku od právní moci rozhodnutí a správní řízení bylo zahájeno až po 59 měsících po vydání prvního z loterijních povolení, roční lhůta byla překročena a správní řízení bylo nezákonné. Došlo tak k vadě dle § 76 odst. 1 písm. c) č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Žalobce dále namítá, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, a to zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. Žalobce uvádí, že loterijní vyhláška byla vydána na základě § 50 odst. 4 loterijního zákona, ve znění novely – zákona č. 300/2011 Sb. Součástí zmiňované novely bylo i přechodné ustanovení, jehož smyslem bylo vyloučit dopad regulačního oprávnění obce na povolení vydaná do 31. 12. 2014. Žalobce se následně

vymezuje proti nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, Pl. ÚS 6/13, *Klatovy*, který opodstatnění přechodného ustanovení odmítl s odůvodněním, že zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu. Poukazuje i na další judikaturu Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie k principu právní jistoty. Žalobce namítal, že spoléhal na to, že stát dodrží podmínky loterijních povolení, která žalobci vydal ve formě individuálních správních aktů, a že bude chránit práva, jež žalobce na základě těchto aktů veřejné moci v dobré víře nabyt. Žalobce doplňuje svoji argumentaci i o lidskoprávní rovinu týkající se ochrany vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod; čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské unie) a legitimního očekávání; odkazuje i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V napadených rozhodnutích spatřuje i porušení zásady proporcionality, protože správní rozhodnutí byla vydána bez ohledu na jiné ústavně vymezené principy, než je právo obcí na samosprávu. Loterijní vyhláška navíc působila nepřipustně retroaktivně, protože žalovaný zrušil loterijní povolení před uplynutím doby jejich platnosti neoprávněně.

Žalobce uvádí k jednotlivým nálezům Ústavního soudu (loterijní nálezy *Chrastava*, *Klatovy* a *Františkovy Lázně*), které se týkaly regulace loterií obcemi, že se odchylují od dřívější judikatury týkající se ochrany legitimního očekávání, což žalobce dokládá citací řady jiných nálezů. Jmenované loterijní nálezy považuje za překvapivá rozhodnutí, která jsou nekonzistentní i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie. Zdejšímu soudu proto žalobce navrhuje, aby loterijní nálezy Ústavního soudu nereflektoval a rozhodl proti závěrům, které jsou v nich uvedené, a to i pro jejich rozpor s primárním právem Evropské unie.

Žalobce napadá loterijní vyhlášku, pokládá ji diskriminační, dle žalobce narušuje hospodářskou soutěž a regulace jejím prostřednictvím je v rozporu s unijním právem. Loterijní vyhláška vymezuje místa k provozování loterií selektivně konkrétními adresami, čímž jednoznačně ztrácí svůj obecný charakter. Žalobce proto navrhuje soudu, aby loterijní vyhlášku dle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky neaplikoval.

Žalobce dále konstatuje, že zákon č. 300/2011 Sb. je nevynutitelný pro rozpor s unijním právem, protože v jeho případě nebyl řádně dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES. Žalobce namítá, že loterijní zákon je jednoznačně nutné považovat za normu technického charakteru dle § 7 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. S odvoláním na judikaturu Soudního dvora se žalobce domnívá, že vady procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují jeho nepoužitelnost a právní nevynutitelnost vůči jeho adresátům.

Žalobce poukazuje i na další rozpory napadeného rozhodnutí s unijním právem. V kontextu četné judikatury poukazuje na principy rovného zacházení, transparentnosti, objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Dovolává se i volného pohybu služeb a soudržného a systematického způsobu regulace hazardních her. Právní úprava loterií a jiných podobných her v České republice porušuje unijní právo, zejména volný pohyb služeb a svobodu usazování, a proto je v rozporu s čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy.

Žalobce rovněž navrhuje, aby soud předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru ohledně dodržení notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb. a ve vztahu k souladu národní právní regulace s právem Evropské unie. Při nedodržení notifikačního procesu judikatura Soudního dvora hovoří o nevynutitelnosti takových technických norem. Žalobce odkazuje i na judikaturu Ústavního soudu, ze které vyplývá, že porušením práva na zákonného soudce jsou za určitých okolností i takové situace, kdy soud se při aplikaci unijního práva opomene zabývat úvahami, zda není nutné vznést předběžnou otázku.

Žalobce z výše uvedených důvodů navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí obou stupňů a žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření ze dne 8. 7. 2015, č. j. MF-31158/2015/2902, žalovaný uvádí, že zrušil loterijní povolení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona pro jejich rozpor s loterijní vyhláškou. Ohledně porušení procesních práv žalobce žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K namítanému porušení procesních práv nemohlo dojít zejména s ohledem na skutečnost, že v rámci řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, které by zakládaly povinnost žalovaného postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu.

Žalovaný rovněž uvádí, že § 43 odst. 1 loterijního zákona je v poměru k § 94 a násl. správního řádu speciální. Tento vztah vylučuje subsidiární použití hlavy IX. správního řádu na řízení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona. Žalovaný rovněž vysvětluje, proč napadené rozhodnutí není možné považovat za nepřezkoumatelné.

V otázce ústavnosti svého postupu žalovaný odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, podle něhož aplikace § 43 loterijního zákona není protiústavní. Žalovanému nepřísluší jakkoli hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu. Pokud by žalovaný nerušil loterijní povolení, která jsou v rozporu s obecně závaznými vyhláškami, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. Posuzování principu proporcionality tak v důsledku rozhodovací praxe Ústavního soudu doznalo změny. Provozovatelé loterií si musí být vědomi § 43 loterijního zákona a skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz regulovaných zařízení, tohoto povolení zbaveni. Aplikace loterijní vyhlášky na dříve vydaná povolení je postupem, který plně odpovídá loterijnímu zákonu a ústavnímu pořádku, což vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. U provozovatelů videoloterijních terminálů nelze navíc hovořit o existenci legitimního očekávání, protože si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů. Právo na podnikání garantované v čl. 26 odst. 1 Listiny limituje ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny právě § 43 odst. 1 loterijního zákona.

Ohledně notifikačního procesu žalovaný uvádí, že zákon č. 300/2011 Sb. jemu podroben byl a žalovaný byl v rámci správního řízení povinen postupovat podle platných a účinných právních předpisů. Připomínky přitom nebyly uplatněny ve vztahu k § 50 odst. 4 loterijního zákona a ne všechny části loterijního zákona mají technickou povahu. I v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice. Ke zrušení předmětného

povolení by došlo i v případě, kdy by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat. Již před přijetím tohoto zákona měly obce pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Žalovaný dále uvádí, že mu nepřísluší hodnotit kvalitu právní úpravy s ohledem na její objektivitu a soulad s principy unijního práva. K vytýkané nesystematičnosti národní právní úpravy žalovaný doplňuje, že jsou to zejména obce, které nejtěživěji pocítují celospolečenská rizika spojená obvykle s provozováním loterií a jiných podobných her. Proto je namístě, aby právě místní orgány regulovaly provozování loterií a jiných podobných her na svém území.

Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu řízení.

V doplnění ze dne 7. 7. 2015 žalobce poukazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, v rámci něhož Soudní dvůr posuzoval mimo jiné otázku zrušení povolení k provozování výherních hracích přístrojů. Podle rozsudku právní úprava loterií a jiných podobných her, která nesplňuje požadavky z pohledu ochrany zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a jež omezuje provozování loterií a jiných podobných her nepřiměřeně z pohledu sledovaného cíle, představuje omezení volného pohybu služeb dle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a přímý zásah do výkonu práva vlastnictví zaručeného čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stávající právní úprava loterií a související praxe žalovaného proto v žádném ohledu nenaplnuje požadavky vytyčené Soudním dvorem. Žalobce se domnívá, že žalovaný byl povinen neaplikovat takovou právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem. Pokud by zdejší soud rozhodl bez aplikace unijního práva, vystavil by se reálnému riziku vydání nezákonného rozhodnutí, v jehož důsledku by vznikla žalobci významná škoda.

V doplnění ze dne 9. 10. 2015 se žalobce opakovaně dovolává judikatury Soudního dvora, z níž dovozuje, že vady procesu, ve kterém byl zákon č. 300/2011 Sb. přijat, způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost zákona vůči jeho adresátům. K tomu předkládá i stanovisko, v rámci něhož se Evropská komise otázkou porušení notifikační procedury tohoto zákona zabývala a potvrdila jmenované dopady chybně notifikovaného vnitrostátního technického předpisu.

Žalobce rovněž znovu poukazuje na skutečnost, že argumentaci uvedenou v žalobě je nutné hodnotit v kontextu unijního práva a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce dovozuje existenci evropského prvku z toho, že je součástí podniku, který sídlí v jiném členském státě. Proto je podle něho namístě aplikovat unijní právo. Dále okazuje i na dodatkový protokol č. 1 Úmluvy, v němž je zakotveno legitimní očekávání. Žalobce rovněž opakovaně navrhuje, aby soud předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

V duplice ze dne 30. 6. 2016, č. j. MF-23714/201/2902-2, žalovaný uvádí, že případy české praxe jsou zcela odlišné od situace, kterou posuzoval Soudní dvůr v rozsudku ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, v tuzemsku zejména nedochází k rušení loterií a jiných podobných her ze zákona okamžitě. Žalovaný dále z judikatury Soudního dvora dovozuje, že hospodářské subjekty jsou sice chráněny zásadou legitimního očekávání, ale nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám.

V kontextu judikatury Evropského soudu pro lidská práva žalovaný poukazuje na skutečnost, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Jelikož právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti. Česká právní úprava je pro hospodářské subjekty předem známá a předvídatelná, a to i s ohledem na existenci § 43 loterijního zákona, což potvrdil i Ústavní soud.

Žalovaný opakuje, že nemá pravomoc posuzovat obecně závazné vyhlášky. Dokud jsou platným a účinným předpisem, je žalovaný je povinen aplikovat. Žalovaný se rovněž neztotožňuje s žalobcem, že by aplikovaná právní úprava omezovala provozování loterií nepřiměřeně a představovala by omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu Unie. I volný pohyb služeb je možné omezit z důvodů vymezených čl. 51 a 52 ve spojení s čl. 62 SFEU. Žalovaný rovněž zdůrazňuje, že dosud nebylo vydáno tuzemskými soudy žádné rozhodnutí o neaplikaci loterijního zákona. Žalovaný nesouhlasí s položením předběžné otázky Soudnímu dvoru a ve zbytku dupliky opakuje svoje argumenty uvedené ve vyjádření k žalobě.

III.

Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Dne 25. 1. 2016 proběhlo u zdejšího soudu jednání. Obě strany odkázaly na svá písemná podání. K dotazu předsedkyně senátu žádný z účastníků řízení neuplatnil žádné důkazní návrhy.

Žaloba není důvodná.

Předmětem sporu je posouzení otázky, zda žalovaný zrušil žalobci výše specifikovaná loterijní povolení na adrese *Lípová 512/22, Praha 2*, v souladu s § 43 odst. 1 loterijního zákona a loterijní vyhláškou hlavního města Prahy.

Podle § 43 odst. 1 loterijního zákona „[o]rgán, 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“.

Podle § 1 obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 hlavního města Prahy („loterijní vyhláška“) „[l]oterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a

dále v § 50 odst. 3 zákon a o loteriích (dále jen „loterie“), mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce“.

Podle § 8 loterijní vyhlášky „[t]ato vyhláška nabývá účinnosti dnem 4. října 2013 s výjimkou ustanovení § 4, které nabývá účinnosti dnem 3. listopadu 2013“.

Příloha k loterijní vyhlášce je členěna podle jednotlivých městských částí hlavního města Prahy, přičemž u každé z městských částí jsou vymezeny adresy, kde je provoz loterií povolen. Městská část Praha 2 není v příloze uvedena.

Soud konstatuje, že posuzovaný případ je jedním z dalších typových případů, kdy žalovaný na základě existence obecně závazné vyhlášky, kterou obec reguluje provoz loterií a jiných her na svém území, zruší provozovateli povolení k provozování loterií či jiných podobných her. S ohledem na četnost těchto případů jsou prakticky veškeré žalobní námitky již zodpovězeny judikaturou správních soudů. Soud proto vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, které se často v žalobě a jejích doplněních opakují a překrývají, posuzoval žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srovnej například 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).

1. Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí

Soud se předně zabýval námitkou ohledně nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, protože tyto vady by vylučovaly jejich další věcný přezkum. Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost v procesním pochybení žalovaného, že mu nedal řádně na vědomí, kdy chce vydat rozhodnutí, nedal mu prostor vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a uplatňovat jeho práva.

Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS).

Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5.

2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, pročez není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22).

Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).

Soud uvádí, že žalobcem tvrzené vady správního řízení by mohly být v případě své důvodnosti vadami ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nikoli ale důvody způsobujícími nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí. Žalobce netvrdí nic konkrétního k tomu, že by žalovaný vydal nesrozumitelné rozhodnutí, že by se žalovaný nevypořádal některou z jeho rozkladových námitek nebo že by výrok nebyl podložen argumentací v odůvodnění. Rovněž soud z úřední povinnosti neshledal, že by správní rozhodnutí byla nepřezkoumatelná. Je z nich poznatelný předmět rozhodování, včetně důvodů, proč byla přijata, a v napadeném rozhodnutí se ministr vypořádal s žalobcovým rozkladem.

Jelikož soud neshledal, že by správní rozhodnutí byla zatížena vadou spočívající v jejich nepřezkoumatelnosti, mohl případ posoudit věcně.

2. Procesní vady ve správním řízení

Žalobce uvádí, že mu žalovaný nedal řádným způsobem na vědomí, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí, a neumožnil mu uplatňovat jeho procesní práva. Žalobce také namítá, že řízení o zrušení loterijních povolení bylo možné dle § 43 odst. 1 loterijního zákona ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu zahájit pouze do 1 roku od právní moci loterijních povolení. Jelikož bylo řízení ale zahájeno až dne 10. 6. 2013, stalo se tak téměř 59 měsíců od vydání prvního z loterijních povolení. Žalovaný se tak dopustil procesního pochybení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a napadené rozhodnutí je nezákonné.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu „[n]estanoví-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“.

Soud shledal, že žalovaný vyzval žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu již v rámci oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 6. 2013, č. j. MF-65091/2013/34, přičemž žalobci stanovil lhůtu 21 dnů k případnému vyjádření a seznámení se s podklady rozhodnutí. Žalobce reagoval přípisem ze dne 9. 7. 2013, kterým požadoval prodloužení

lhůty. Žalovaný následně vydal usnesení ze dne 9. 8. 2013, č. j. MF-65091/1/2013/34, kterým žalobci lhůtu prodloužil o 60 dní. Žalobce dne 15. 7. 2013 nahlédl do spisu (viz protokol č. j. MF-59967/2013/34). Žalobce následně zaslal žalovanému vyjádření ze dne 10. 10. 2013 k zahájení správního řízení. Žalovaný reagoval výzvou ze dne 10. 12. 2013, č. j. MF-65091/2/2013/34, a opakovaně vyzval žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Následně žalovaný vydal rozhodnutí I. stupně.

Spojení oznámení o zahájení řízení s kombinovanou výzvou dle § 36 odst. 1 a 3 je poměrně běžným postupem, který zajišťuje ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 správního řádu hospodárnost řízení (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS). Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu zakládá správnímu orgánu povinnost, aby upozornil účastníky řízení na svůj záměr vydat rozhodnutí ve věci na základě shromážděného podkladového materiálu a poskytl jim možnost se k podkladům vyjádřit či činit návrhy na doplnění. Pro správnost přezkoumávaného správního řízení není nikterak relevantní, zda žalovaný ve výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu jmenoval podklady pro vydání rozhodnutí či ne. Daná výzva navíc nemusela mít formu usnesení, protože ve smyslu § 36 odst. 1 věty za středníkem správního řádu vyžaduje formu usnesení pouze rozhodnutí o koncentraci řízení, ke které žalovaný v nyní posuzovaném případě nepřistoupil.

Pokud žalovaný vyzval žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí a zároveň dotčenou obec k případnému dodání dalších podkladů, vyjádřil tím, že měl v danou chvíli již dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, ale v rámci zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) chtěl žalobci i dotčené obci poskytnout možnost podklady doplnit. Žalovaný byl přirozeně povinen vydat novou výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu, pokud by žalobce či dotčená obec využili této možnosti, což také dne 10. 12. 2013 učinil. Není proto vůbec patrné, jak mohl být žalobce zkrácen na svých procesních právech. Žalobce nahlédl do spisu, měl možnost navrhopvat důkazy, zaslal žalovanému vyjádření k zahájení správního řízení a žalovaný ho před vydáním rozhodnutí vyzval ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

Zcela bezpředmětná je pro posouzení zákonnosti postupu žalovaného otázka, v kolika správních řízeních je žalobce účastníkem a zda je v jeho kapacitách uplatňovat svá práva. To, že žalovaný měl po vydání druhé výzvy již shromážděny všechny podklady, prokazuje i skutečnost, že po marném uplynutí stanovené lhůty pro doplnění podkladového materiálu vydal rozhodnutí ve věci. Soud neshledal v postupu žalovaného žádné pochybení. Přitom ani žalobce neuvádí konkrétní tvrzení, jak byl postupem žalovaného zkrácen na svých právech. Pro doplnění soud uvádí, že v rozkladovém řízení ministr žádné nové podklady neopatřoval, a proto nebyl dán důvod, aby před vydáním napadeného rozhodnutí žalobce vyzval dle § 36 odst. 3 správního řádu [srov. § 90 odst. 5 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu *a contrario* § 90 odst. 1 písm. c) část věty za středníkem téhož zákona].

Pokud žalobce namítá, že řízení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona mohlo být zahájeno pouze ve lhůtách určených pro přezkumné řízení podle hlavy IV správního řádu, soud zcela odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, kde tento soud v bodě 77 uvedl, že „[...] § 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“. Jelikož se na řízení podle citovaného ustanovení nevztahují časová omezení pro zahájení přezkumného řízení, žalovaný mohl řízení zahájit kdykoli, jakmile vyšly najevo relevantní okolnosti pro jeho zahájení.

Soud proto neshledal námitku ohledně procesních vad žalobce za důvodnou.

2. Protiústavnost správních rozhodnutí a nálezy Ústavního soudu

Žalobce v další námitce poukazuje na nezákonnost a protiústavnost správních rozhodnutí, pokud správní orgány vycházely z právního názoru Ústavního soudu vysloveného v loterijních nálezech, se kterým se žalobce neztotožňuje. Dovolává se svého legitimního očekávání v účinky vydaných loterijních povolení, právní jistotu, ochranu vlastnického práva a odkazuje na celou řadu rozhodnutí Ústavního soudu, Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva. Rovněž upozorňuje na retroaktivní účinky loterijních vyhlášek.

Soud předně k žalobcově obsáhlým námitkám odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, že s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu odchýlit.

Ze samotné věcné argumentace žalobce vyplývá, že žalobce neporozuměl závěrům loterijního nálezu zcela. Ústavní soud v daném nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb. („loterijní nález“), v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Žalobcova zrušená loterijní povolení pro adresu *Lípová 512/22, Praha 2*, byla vydána v letech 2008 až 2011, tedy ve chvíli, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí Zastupitelstva hlavního města Prahy, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podřídit regulaci. Žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci hlavní město Praha regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení v čl. II odst. 4 tohoto zákona nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale 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 v loterijním nálezu. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být porušeno právo garantované čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, natož aby byl porušen princip právního státu, který je součástí jak ústavního zřízení České republiky, tak práva Evropské unie (v otázce aplikace unijního práva v nyní posuzovaném případě srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170).

K právě uvedenému zdejší soud dodává, že byť se loterijní nálezy vztahují k § 10 zákona o obcích, jsou plně přenositelné i na hlavní město Prahu, které jednak je ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, také obcí, a jednak v § 44 odst. 3 obsahuje zákon o hlavním městě Praze úpravu shodnou s § 10 zákona o obcích.

Ačkoli Ministerstvo financí přirozeně hájilo účel přechodného ustanovení, nelze z jeho argumentů užívaných před vydáním loterijního nálezu, resp. z příslušné důvodové zprávy k novele č. 300/2011 Sb., vycházet, protože právě Ústavní soud je ve smyslu čl. 83 orgánem ochrany ústavnosti, který je nadán pravomocí posuzovat soulad zákonů a podzákonných předpisů s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy]. Jakmile byl vydán loterijní náleze, Ministerstvo financí správně přijalo nový výklad a zohlednilo závěry Ústavního soudu ve své rozhodovací praxi.

Zdejší soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, v němž tento soud vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 loterijního zákona. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nakonec Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 loterijního zákona lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti rázu právního. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Z loterijní vyhlášky vyplývá, že na celém území hlavního města Prahy je zakázáno provozovat vybrané loterie mimo místa specifikovaná v její příloze. Pokud výše popsaná loterijní povolení kolidovala s loterijní vyhláškou, nelze v postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu či nerespektování závěrů Ústavního soudu.

Jelikož loterijním nálezem nemohlo být z výše uvedených důvodů zasaženo do legitimního očekávání žalobce, respektive jeho vlastnických práv či práv na podnikání, soud považuje za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu. Jak totiž Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 loterijního nálezu, „[...] 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)“. Zdejší soud se plně s tímto závěrem ztotožňuje a žalobce nevzněl přesvědčivé důvody, které by ho vyvracely.

Pokud žalobce spatřuje rozpor uvedených nálezů s právem Evropské unie, soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, který se v bodě II.A detailně vypořádal s aplikovatelností unijního práva v obdobném případě. Dospěl k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Ani základní zásady unijního práva tedy nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona. Vzhledem k absenci unijního prvku, který se snaží žalobce dovodit, je tedy v posuzovaném případě bezpředmětná odkazovaná judikatura Soudního dvora. Soud se jí proto více nezabýval.

V otázce retroaktivních účinků loterijních vyhlášek, soud plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, kde se uvedený soud podrobně v bodech 36 a 37 retroaktivitou zabývá. Zdejší soud zkráceně uvádí, že loterijní vyhláška hlavního města Prahy nemá účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná.

Soud proto neshledal námitku důvodnou.

3. Nálezy Ústavního soudu

Žalobce dále polemizuje s nálezy Ústavního soudu. Odkazuje na právní názory Ministerstva vnitra před vydáním řady nálezů, kterými Ústavní soud přinesl odlišný pohled na regulaci loterií obecně závaznými vyhláškami obcí. Domnívá se, že se Ústavní soud v nálezech ve věcech *Klatovy*, *Chrastava* a *Františkovy Lázně* odchýlil od své dřívější judikatury týkající se ochrany legitimního očekávání, od judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora. Žalobce proto navrhuje, aby zdejší soud tyto nálezy nerespektoval a rozhodl v jejich rozporu. Rovněž by je neměl užít s ohledem na aplikační přednost unijního primárního práva.

Soud k možnosti odchýlení se od judikatury Ústavního soudu odkazuje na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, tedy že s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu odchýlit.

Soud proto námitku neshledal důvodnou.

4. Loterijní vyhláška

Žalobce rovněž napadá loterijní vyhlášku. Uvádí, že je diskriminační, narušuje hospodářskou soutěž a regulace jejím prostřednictvím je v rozporu s evropským právem. Diskriminační je z toho důvodu, že zakazuje provoz loterií a jiných podobných her pouze selektivně na jednom či několika vybraných číslech popisných, čímž ztrácí svůj obecný charakter, který je vlastní právnímu předpisu.

Soud předně 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. Zejména zdůraznil, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Případně pak správní soud může obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat. Ústavní soud uvedl v konkrétně v citovaném nálezu, že „[v]e vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit“.

Soud si za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od hlavního města Prahy vyjádření a zaslání všech relevantních podkladů. Ve vyjádření ze dne 1. 12. 2016, č. j. MHMP 2104155/2016, sp. zn. S-MHMP 858736/2015 DPC, hlavní město Praha nejprve obecně uvádí, 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 doplňuje výčtem průvodních negativních jevů spojených s provozováním hazardu. Dále uvádí 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 regulaci loterií, konkrétně pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat (pravidla schválena usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 7. 5. 2013, č. 745). Na základě těchto pravidel byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013 („loterijní vyhláška“). Zařazení konkrétních míst navrhly 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 uvádí, 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 snížena nebo lépe kontrolovatelná. Výběr míst byl přitom díky stanoveným kritériím objektivně ospravedlnitelný (provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních). Konkrétně k posuzovanému případu hl. m. Praha uvádí, že městská část Praha 2 přijala rozhodnutí o nulové toleranci k provozování loterií a jiných podobných her na území Prahy 2 již v roce 2010 usnesením ze dne 24. 8. 2010, č. 565. Místo *Lípová 512/22, Praha 2*, navíc bylo ve vzdálenosti 36 metrů od školského zařízení

(mateřská škola, základní škola a gymnázium pro sluchově postižené) na adrese *Ječná 27, Praha 2*. Loterijní povolení na tomto místě tak byla v rozporu s § 17 odst. 11 loterijního zákona, ve znění účinném do 31. 11. 2011.

Součástí doložených podkladů je i celá řada dalších relevantních písemností: Příloha č. 6 k usnesením Rady HMP ze dne 7. 5. 2013, č. 745, nazvaná Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry obsahuje 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. Přípisem ze dne 19. 7. 2011, č. j. 562193/2011, upozornilo hl. m. Praha Ministerstvo financí, že v okruhu blízkosti adresy *Lípová 512/22, Praha 2*, pro kterou byla vydána loterijní povolení, jsou školská zařízení. Z důvodové zprávy k obecně závazné vyhlášce č. 10/2013 vyplývá, že s ohledem na potřebu omezovat negativní a patologické jevy související s hraním loterií a v zájmu sjednocení principů pro výběr míst, kde bude provozování loterií povolováno, byla vytvořena Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy. Výstupem činnosti této komise byla jednotná, konkrétní, rovná, objektivní a nediskriminační pravidla pro výběr míst, na který je možné loterie provozovat. Přijatá loterijní vyhláška byla výsledkem aplikace těchto pravidel. V usnesení ze dne 28. 5. 2013, č. 343, Rada městské části Praha 2 konstatovala, že s účinností od 1. 10. 2010 dosáhla městská část Praha 2 naplnění své strategie nulové tolerance hazardu. Dále trvala na nulové toleranci vůči hazardu i do budoucna. Součástí usnesení je detailní odůvodnění, jehož součástí je popis povahy městské části Praha 2, negativních vlivů provozování loterií a snahy městské části Praha 2, aby byl zvolen přístup nulové tolerance loterií na celém území hl. m. Prahy.

Loterijní vyhláška hlavního města Prahy omezuje dle § 1 provozování vybraných loterií a jiných podobných her na vybrané části města specifikované v příloze loterijní vyhlášky. U městské části Prahy 2 se jedná o zákaz na celém jejím území. V nyní posuzovaném případě byla žalobci zrušena loterijní povolení, protože byla udělena právě pro adresu *Lípová 512/22, Praha 2*, která leží na území městské části Praha 2. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím v nejobecnější rovině čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. K vydání loterijní vyhlášky bylo hl. m. Praha zmocněno podle závěrů loterijního nálezu Ústavního soudu již na základě § 10 obecního zřízení [respektive zde dle § 44 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze] a § 50 odst. 3 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 tohoto zmocnění soud neshledal, že by hl. m. Praha v § 1 loterijní vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz hracích přístrojů na celém území městské části Praha 2.

Soudu je přitom zjevný i účel takové regulace. Ze zaslaných podkladů vyplývá, že loterijní vyhláška byla přijata na základě předem stanovených pravidel schválených usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 7. 5. 2013, č. 745. Zastupitelstvo hl. m. Prahy, resp. Městská část Praha 2, zjevně považuje vybrané loterie za fenomén, jehož sociopatologické dopady jsou natolik závažné, že upřednostnilo v konkrétních případech veřejný pořádek před finančními příjmy z těchto her. Soud konstatuje, že uvedený postoj je projevem

samosprávné pravomoci obce, je zcela v souladu s § 44 odst. 3 písm. zákona o hl. m. Praze, a § 50 odst. 3 loterijního zákona a není v rozporu s aktuálním stavem poznáním, že hazard a jeho průvodní jevy mohou mít patologické účinky na lidskou psychiku a zasahovat do veřejného pořádku.

Soud se dále zabýval možnou 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). Posuzovaný § 1 loterijní vyhlášky ve spojení s přílohou zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území městské části Praha 2. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedené městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně. Navíc v těsné blízkosti adresy *Lípová 512/22, Praha 2*, pro kterou byla loterijní povolení vydána, existuje školské zařízení, což je další významný důvod, proč hl. m. Praha přistoupilo k regulaci. Zároveň loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci.

Soud poukazuje rovněž na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, v němž uvedený soud uvedl, že žalobní bod „[...] je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“. Jelikož žalobcova tvrzení ohledně diskriminačního potenciálu vyhlášky, který narušuje hospodářskou soutěž, jsou pouze obecná a nepodložená konkrétními skutečnostmi, vypořádal je soud rovněž obecně.

Soud neshledal, že by loterijní vyhláška odporovala zákonu. Námitka tak není důvodná.

5. Porušení notifikační povinnosti

Žalobce dále namítá, že před přijetím novely loterijního zákona č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby notifikační společnosti (dále jen „notifikační směrnice“). Žalobce detailně popisuje proces přijetí zákona č. 300/2011 Sb. Jelikož nové změny nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření, došlo k dle žalobce porušení § 2 odst. 1 písm. a) a c) a § 3 a § 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1

notifikační směrnice. Tyto vady zakládají nepoužitelnost a právní nevynutitelnost zákona vůči jeho adresátům.

Soud k danému žalobnímu bodu 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 navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem krajského soudu, že „[...] *obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nález 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.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní, protože i v případě, kdyby nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška hlavního města Prahy obstála i na základě § 44 odst. 3 zákona o hl. městě Praze.

Soud neshledal námitku důvodnou.

6. Předběžné otázky

Žalobce závěrem považuje za zásadní otázku, zda byl dodržen notifikační proces při přijetí zákona č. 300/2011 Sb., tedy otázku, je-li tato novela, včetně obecně závazných vyhlášek přijatých na jejím základě, vynutitelná vůči svým adresátům či nikoli. Žalobce pak rozvádí význam notifikační směrnice a poukazuje na důsledky, které by nastaly, pokud by nebyl dodržen notifikační proces u technického předpisu.

Soud s ohledem na předchozí žalobní bod slovy Nejvyššího správního soudu uvádí, že „[...] *akékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navýsost akademické*“ (srov. bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170). Pokud hlavní město Praha mohlo loterijní vyhlášku vydat i na základě pravomoci založené v § 44 odst. 3 zákona o hl. m. Praze, je nadbytečné posuzovat notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. (srov. body 30 a 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, 1 As 297/2015-77). Soud navíc pro úplnost dodává, že dle čl. 267 SFEU unie má položit předběžnou otázku pouze v případě, *považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku*. Soudy, proti jejichž rozhodnutím lze podat opravný prostředek, mají možnost (nezávisle na vůli účastníků řízení), nikoli povinnost využít jmenovaného institutu. Přitom soud z výše uvedených důvodů potřebu položit předběžnou otázku neměl.

Ani tato námitka není důvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í: 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.

V Praze dne 25. ledna 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.