



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyní Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobkyně: **3E PROJEKT, a.s.**, IČ: 253 89 092
sídlem Mjr. Nováka 1490/14, 700 30 Ostrava
zastoupené advokátem JUDr. Martinem Skybou,
sídlem Preslova 9, 702 00 Ostrava

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí ČR**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha

za účasti: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 31. 10. 2016, č. j. MF-653/2016-34-13

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 a dosavadní průběh řízení

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým ministr financí podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) zamítl rozklad žalobkyně

směřující proti výrokům II. – VI. rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 29. 3. 2016, č. j. MF-653/2016-34-8 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) a v této části rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Výroky II. až VI. rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno pět povolení k provozování sázkových her na území Městské části Praha 8 udělených žalobkyni z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 Sb. hl. m. Prahy, účinném od 1. 1. 2016 (dále také jen „obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy“).

2. Ze správního spisu k dané věci vyplynulo, že Ministerstvo financí oznámením ze dne 4. 1. 2016, č. j. MF-653/2016/34-2 (dále jen „oznámení o zahájení řízení“) zahájilo z moci úřední správní řízení ve věci zrušení povolení udělených žalobkyni k provozování sázkových her na území Městské části Praha 8. Důvodem pro zahájení řízení byla skutečnost, že provozování výherních zařízení specifikovaných v oznámení o zahájení řízení bylo v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy.
3. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo uvedeno, že ve výroku specifikovaná povolení byla vydána na přístroje na místech, na kterých dle obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy nelze sázkové hry provozovat. Správní orgán I. stupně tedy rozhodl o zrušení povolení podle ustanovení § 43 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). Zároveň konstatoval s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, že zrušení povolení neporušuje základní práva žalobkyně.
4. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně rozklad, v němž namítla jeho nezákonnost a protiústavnost.
5. Rozklad žalobkyně podaný proti výrokům II. až VI. rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl ministr financí napadeným rozhodnutím. V napadeném rozhodnutí bylo konstatováno, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo řádně odůvodněno a v řízení bylo postupováno v souladu se zásadami uvedenými ve správním řádu. Podle ministra financí se v případě zrušení povolení nejednalo o protiústavní zásah do práv žalobkyně na legitimní očekávání. Zrušení povolení z důvodu později přijaté obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy bylo v souladu s § 43 zákona o loteriích, neboť zrušení obdobných rozhodnutí připustil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Správním orgánům nepřísluší činnost Ústavního soudu hodnotit; Ministerstvo financí vždy postupovalo a postupuje plně v souladu s jeho nálezy a právními závěry z nich vyplývajících. Stejně tak Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek. K odkazu žalobkyně na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ministr financí uvedl, že nejsou relevantní a aplikovatelná na danou věc. Ministr financí zamítl i další námitky žalobkyně uvedené v rozkladu.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

6. V žalobě žalobkyně namítla, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zasahují do jejího práva na podnikání a provozování hospodářské činnosti ve smyslu čl. 26 Listiny základních práv a svobod, brání svobodnému rozvíjení hospodářské a podnikatelské

činnosti v zájmu dosažení hospodářského prospěchu a porušují princip právní jistoty, ochrany důvěry v zákon a zásadu zákazu retroaktivity.

7. Dále namítla, že postupem podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích nelze zahájit přezkumné řízení po době přesahující dobu uvedenou v ustanovení § 96 správního řádu. Správní řád výslovně stanoví, že přezkumné řízení lze zahájit nejdéle do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci. V případě rozhodnutí, která byla zrušena napadeným rozhodnutím, však již jednoletá lhůta daná ustanovením § 96 odst. 1 s. ř. dávno uplynula. Podle žalobkyně má toto ustanovení sloužit k nápravě stavu, kdy po vydání povolení nastaly či dodatečně vyšly najevo okolnosti, či se ukázaly klamnými údaje, jejichž splnění zákonná úprava zákonně vyžadovala k vydání či udržení povolení, avšak tímto způsobem nelze měnit, resp. rušit povolení, která v době, kdy byla vydána, splňovala veškeré zákonné požadavky a byla přijata zcela v souladu s platnou právní úpravou. Aplikace obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy tudíž byla nepřipustnou retroaktivitou.
8. Hlavní město Praha takto široce pojatým zákazem překročilo oprávnění, které mu bylo dáno ustanovením § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“). Pokud tedy došlo k překročení těchto oprávnění, nemohla být obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy podkladem pro zrušení povolení uvedených v napadeném rozhodnutí. Ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou ve smyslu ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích lze pouze pro určité činnosti, které lze vykonávat na určitých místech a čase obecně závaznou vyhláškou určených, anebo lze stanovit, že pouze na některých veřejných prostranstvích jsou určité činnosti zakázány.
9. Žalobkyně dále namítla, že právo na samosprávu obce bylo nedůvodně nadřazeno právu žalobkyně na právní jistotu a legitimní očekávání. Došlo také k porušení práv žalobkyně nabytých v dobré víře, jestliže správní orgán pouze upřednostnil právo obce na samosprávu a nepřihlédl k újmě, která předmětným rozhodnutím mohla být žalobkyni způsobena, a to i přesto, že i žalobkyně má zaručena ústavní práva, která jsou postavena na principu právní jistoty a předvídatelnosti práva a s tím související předvídatelnosti postupu orgánu veřejné moci. Ministr financí v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí upřednostnil bez náležité argumentace právo na územní samosprávu, a tudíž v daném případě došlo k prolomení právní jistoty a zásahu do legitimního očekávání a dobré víry žalobkyně, tj. jejích zaručených práv plynoucích z toho, že Ministerstvem financí bylo vydáno řádné rozhodnutí k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Ministr financí nezohlednil zásadu proporcionality a napadené rozhodnutí trpí vážným nedostatkem odůvodněnosti.
10. Žalobkyně rovněž poukázala na to, že Ústavní soud se v nálezu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 vyjádřil k otázce případné problematiky vyplývající ze zmaření investic, které žalobkyně na základě pravomocných rozhodnutí učinila, resp. byla nucena učinit v souvislosti se stanovenými podmínkami tak, aby vyhověla vydaným rozhodnutím. V tomto směru Ústavní soud bagatelizoval její nároky s argumentací, že případné nároky se mohou týkat pouze zahraničních provozovatelů na základě mezinárodních dohod o podpoře a ochraně investic. Tento názor však podle žalobkyně bude muset přehodnotit nejen Ústavní soud, ale zejména se podle něj bude muset začít řídit také Ministerstvo financí ČR, a to z důvodu rozsudku SDEU ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další v. Magyar Állam* (dále jen „rozsudek SDEU ve

věci C-98/14“). Dále podle rozsudku ESLP ze dne 13. 1. 2015 č. 65681/13 – *Vékony v. Maďarsko* (dále jen „rozsudek ESLP ve věci č. 65681/13“) platí, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, které jim umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady. Takto však správní orgány nepostupovaly. Žalobkyně dále odkázala na rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2009 ve věci C-201/08 *Plantanol GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Darmstadt* (dále jen „rozsudek SDEU ve věci C-201/08“), podle něhož „*hospodářský subjekt, který za účelem dosažení souladu s právní úpravou dříve přijatou zákonodárcem učinil nákladné investice, může být považován za subjekt, jehož zájmy jsou značně dotčeny předčasným zrušením této právní úpravy, a to tím spíše, když je toto zrušení provedeno náhlým a nepředvídatelným způsobem, aniž mu byl ponechán čas nezbytný k přizpůsobení se nové právní situaci.*“

11. Podle žalobkyně by mělo být posouzeno, zda zaručené ústavní právo na samosprávu obce prezentované konkrétní obecně závaznou vyhláškou obce bylo porušeno právě rozhodnutím Ministerstva financí o provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, zejména zda obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy skutečně zakládá takovou překážku, pro kterou musí Ministerstvo financí ČR zrušit již udělené povolení.
12. Žalobkyně uzavřela, že obce při regulaci provozování technických herních zařízení postupují v drtivé většině případů zcela netransparentně a nesystematicky, přičemž jejich normotvorba se neopírá o jakákoliv předvídatelná kritéria. Při absenci jakýchkoliv zákonných či jinak právně závazných kritérií, která by definovala regulační rámec vyplněný obecně závaznými vyhláškami obcí, je zcela zřejmé, že tato forma regulace je v rozporu se závěry SDEU. Z tohoto důvodu Ministerstvo financí ČR nebylo povinno aplikovat právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem.
13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. K jednotlivým žalobním námitkám uvedl argumentaci v zásadě totožnou s tou, kterou představil v napadeném rozhodnutí.
14. O probíhajícím řízení bylo vyrozuměno hlavní město Praha (dále též jen „osoba zúčastněná na řízení“), jež bylo vyzváno ke sdělení, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné v řízení. Na tuto výzvu hlavní město Praha sdělilo, že v řízení bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, k věci samé se však nevyjádřilo.

III. Posouzení věci soudem

15. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Soud předně poznamenává, že posouzením zákonnosti rušení povolení pro provozování sázkových her s ohledem na rozpor s obecně závaznou vyhláškou obce se již v minulosti opakovaně zabýval a porušení práv provozovatelů neshledal (k tomu viz např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2016 č. j. 3 Af 52/2014 – 57, ze dne 7. 3. 2017 č. j. 11 Af 27/2015 – 69, ze dne 26. 6. 2017 č. j. 3 Af 32/2014-82, ze dne 24. 10. 2017 č. j. 11 Af 2/2015 – 39, ze dne 25. 10. 2017 č. j. 9 Af 53/2015-57 či rozsudky ze dne 25. 7.

2018 č. j. 3 Af 33/2016 – 52 a ze dne 4. 9. 2019 č. j. 8 Af 36/2014 - 36). Obdobně porušení práv provozovatelů neshledává ani judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 - 45 či ze dne 26. 9. 2017, č. j. 8 As 127/2017 - 47) a Ústavního soudu (viz např. rozhodnutí ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. II. ÚS 3284/17 či rozhodnutí ze dne 16. 1. 2018 sp. zn. III. ÚS 3406/17).

17. Rozsudkem ze dne 11. 6. 2020, č. j. 11 Af 13/2017 - 66 Městský soud v Praze zamítl žalobu téže žalobkyně proti žalovanému v obdobné věci (s pouhým rozdílem místa umístění loterních zařízení, pro která byla povolení vydána a ve vztahu k jiné obecně závazné vyhlášce). Ve věci sp. zn. 11 Af 13/2017 přitom žalobkyně uplatnila zcela totožné žalobní námitky, jako je tomu v nyní projednávané věci.
18. Soud se s výše citovanými rozhodnutími ztotožnil a ani v nyní projednávané věci neshledal žádné důvody, pro které by se měl se od závěrů přijatých v těchto rozhodnutích jakkoli odchýlit. Proto pouze ve stručnosti zopakuje důvody z výše citovaných rozhodnutí zdejšího soudu, které dokládají nedůvodnost žalobních námitek.
19. 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.*
20. Podle 45 odst. 1 zákona o loteriích *pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her platí správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.*
21. Podle § 46 odst. 1 s. ř. *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.*
22. Podle § 44 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha (dále jen „zákon o hlavním městě“) *povinnosti může hlavní město Praha ukládat v samostatné působnosti jen obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány.*
23. K námitce žalobkyně, že správní orgán I. stupně nebyl oprávněn zahájit přezkumné řízení z moci úřední na základě ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, soud uvádí, že otázkou možnosti Ministerstva financí zrušit rozhodnutím ve správním řízení již udělená a dosud platná povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry se podrobně zabýval Ústavní soud. V nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 dospěl k závěru, že „*obec je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. inomínátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přiblížit.*“ Tento postup se nepochybně uplatní i v případě již vydaných povolení. Jak Ústavní soud uvedl, jakmile Ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit

řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

24. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích předpokládá zrušení již vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích je ustanovením speciálním k § 96 s. ř. a nelze jej připodobňovat k přezkumnému řízení podle správního řádu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020 č. j. 6 Af 16/2016-57 nebo ze dne 11. 6. 2020 č. j. 11 Af 13/2017-66)
25. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014 - 32 lze povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (srov. § 43 odst. 1 zákona o loteriích), 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 videoloterijního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 43 zákona o loteriích umožňuje žalovanému revidovat předchozí povolení k provozování sázkových her, včetně jejich rušení v časově neomezeném horizontu, v příčinné souvislosti se změnou okolností, kterou bylo v projednávané věci přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy. Lze tedy uzavřít, že o nepřipustnou retroaktivitu nejde, neboť zákon o loteriích naopak takovou možnost připouští.
26. Napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně nezpůsobilo ani porušení základních práv žalobkyně. V dané věci se základní práva žalobkyně na ochranu vlastnického práva a práva na podnikání dostala do střetu s právem obcí na samosprávu (právem hlavního města Prahy na samosprávu) a ochranou veřejného zájmu, které v dané věci převážily. Pokud žalobkyně namítala porušení čl. 26 Listiny základních práv a svobod, musí soud konstatovat, že žalobkyně nespecifikovala, v čem konkrétně spatřuje porušení tohoto článku upravujícího právo podnikat. Zrušením povolení k provozování loterií a jiných podobných her udělených žalobkyni totiž nemůže být nijak dotčeno právo žalobkyně podnikat. Žalobkyně může bez ohledu na výsledek správního řízení svůj majetek užívat a nakládat s ním (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2017, č. j. 11 Af 2/2015 - 39 nebo obdobně též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2020, č. j. 11 Af 13/2017).
27. Jak bylo vysvětleno výše, ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích opravňuje Ministerstvo financí ke zrušení již vydaného povolení. Pokud tedy správní orgán seznal, že nastaly okolnosti, pro které by nebylo možné sázkovou hru povolit – konkrétně rozpor s obecně závaznou vyhláškou hlavního města – byl oprávněn zahájit řízení o zrušení tohoto povolení, a postupoval proto zcela v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 s. ř.
28. Žalobkyně taktéž nemohla legitimně očekávat, že její povolení zůstane nezměněno. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6As 285/2014 - 32, „[s]těžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá

na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.“ Obdobně dle nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí.

29. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne 27. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 22/11, ze dne 16. 1. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2315/12, ze dne 18. 6. 2013 sp. zn. III. ÚS 2336/12 či ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12 lze konstatovat, že žalovaný je povinen zahájit řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterijního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Nutným následkem takové kolize je zrušení dříve vydaných povolení tak, jak se to stalo i v nyní projednávané věci.
30. Jak vyplývá z článku 89 odst. 1 a odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. (dále jen „Ústava“), jsou rozhodnutí Ústavního soudu vykonatelná, jakmile byla vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Městský soud v Praze je tedy povinen se rozhodnutím Ústavního soudu řídit. Z tohoto pohledu nemůže být důvodná argumentace žalobkyně, že v nálezu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 Ústavní soud bagatelizoval případné nároky žalobkyně, a že by Ústavní soud a rovněž žalovaný měli své závěry přehodnotit s ohledem na judikaturu SDEU. K odkazům žalobkyně na konkrétní evropskou judikaturu se soud konkrétně vyjádří níže.
31. Pokud jde o princip přiměřenosti a porovnání práva žalobkyně na podnikání s veřejným zájmem, který hájil žalovaný při zrušení vydaných povolení, soud vychází ze skutečnosti, že provozování hazardu je pro společnost riziková činnost. Ústavní soud k tomu uvedl, že *„[j]e notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci“* (nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10).
32. V tomto světle soud uvádí, že žalobkyně podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost a zejména na její zranitelné skupiny, a to včetně dětí, předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň žalobkyně věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Této skutečnosti žalobkyně mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Pokud Ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení vydaných povolení, hájilo tím právo obcí na samosprávu a také veřejný zájem na ochraně společnosti před hazardními hrami.

33. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí soud tedy neshledal ani v tvrzeném porušení práva žalobkyně na podnikání či jiných jejích základních práv. Práva žalobkyně v projednávané věci konkurují právu města na samosprávu a veřejnému zájmu na ochranu před hazardními hrami, jak bylo vysvětleno výše.
34. Žalobkyně dále v žalobě namítala nezákonnost a protiústavnost obecně závazné vyhlášky, zejména z důvodů překročení oprávnění obce podle § 10 zákona o obcích. K tomu soud předně uvádí, že odkaz žalobkyně na zákon o obcích je v případě hlavního města Prahy nerelevantní. Podle § 150 zákona o obcích se totiž tento zákon výslovně *nevztahuje na hlavní město Prahu*. Postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení jeho městských částí upravuje zákon o hlavním městě (srov. § 1 zákona o hlavním městě).
35. Oprávnění hlavního města Prahy ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou, které je obdobné oprávnění obcí podle § 10 zákona o obcích, je upraveno v ustanovení § 44 odst. 3 zákona o hlavním městě, přičemž tento zákon, resp. právě toto ustanovení, je pro uvedenou žalobní námitku relevantní.
36. Obecně lze konstatovat, že Ústavní soud při přezkoumávání ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek zpravidla postupuje testem tzv. čtyř kroků (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04). V jeho rámci zkoumá dvě formální a dvě meritorní kritéria, a to za prvé zda obec měla pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a zda byla přijata způsobem, který zákon předepisuje, za druhé zda obec při jejím vydání nevykročila ze zákonem stanovené působnosti (nejednala *ultra vires*), za třetí zda obec nezneužila svou působnost a za čtvrté zda obecně závazná vyhláška neporušuje kritérium „rozumnosti“.
37. Z judikatury Ústavního soudu je také zřejmé, že obecně závazné vyhlášky, kterými obce přistoupily k explicitní územní a časové regulaci hazardu na svém území, jsou vydávány v mezích působnosti a pravomoci obcí (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10; ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10; nebo ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11).
38. V případě obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy dospěl soud, obdobně jako to učinil v rozsudku ze dne 11. 6. 2020 č. j. 11 Af 13/2017-66, k závěru, že hlavní město Praha využilo své zákonem dané možnosti a stanovilo vyhláškou místa, na kterých lze výherní hrací přístroje provozovat, přičemž tak učinilo v mezích zákonem daného zmocnění. Konkrétně obecně závazná vyhláška zakazuje provozování některých sázkových her na celém území města. Podle § 1 obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy platí, že *loterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a dále v § 50 odst. 3 zákona o loteriích (dále jen „loterie“), mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce*. Obecně závazná vyhláška tak reguluje poměry neurčitého počtu adresátů, neboť ve vyhlášce uvedené loterie a jiné podobné hry nemůže, vyjma stanovených míst, provozovat žádný z provozovatelů. Nelze proto dospět k závěru, že dochází k nerovnosti osob. Podle § 2 obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy platí, že *provozování loterií na místech uvedených v příloze k této vyhlášce je možné pouze v čase, který je u konkrétního místa určen*. Seznam více než tří stovek míst, kde je provozování loterií povoleno, včetně času provozování loterií, je součástí přílohy obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy.

39. Soud uzavírá, že zákon obce, resp. hl. město Prahu, nikterak neomezuje v tom, kde mohou provozování sázkových her zakázat. Hlavnímu městu Praze tedy nic nebrání zákaz vztáhnout na celé své území, případně vymezit konkrétní místa, kde je provozování těchto her městem povoleno (umožněno). Hlavní město Praha navíc nezakázalo veškeré sázkové hry na svém území, ale zakázalo pouze loterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a dále v § 50 odst. 3 zákona o loteriích, včetně videoloterijních terminálů povolovaných Ministerstvem financí.
40. Soud proto závěrem k této námitce shrnuje, že přezkoumal obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy a dospěl k závěru, že při jejím vydávání hlavní město Praha nepřekročilo své pravomoci svěřené mu zákonem o hlavním městě. Obsah obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy spadá pod regulaci upravenou v ustanovení § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě a neobsahuje nic, co by se vymylo z pravomoci hlavního města Prahy. Účel vyhlášky vyplývá již ze samotné preambule vyhlášky, podle které bylo jejím záměrem *omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nezrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů*. Soud vzal rovněž v potaz skutečnost, že možnost obcí, včetně hlavního města Prahy, omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobeována nejen Nejvyšším správním soudem, ale zejména Ústavním soudem, a proto argumentace žalobkyně směřující proti obecně závazné vyhlášce, která toto právo obcí, resp. hlavního města Prahy realizuje, nemůže obstát.
41. Soud se zabýval i případnou diskriminační povahou obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy. Již v rozsudku ze dne 11. 6. 2020, č. j. 11 Af 13/2017-66 nicméně uvedl, že *„[p]rávní 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)“*. Posuzovaná obecně závazná vyhláška ve spojení s přílohou sice zakazuje provoz hracích přístrojů na území hlavního města s výjimkami uvedenými v příloze, soud však konstatuje, že zejména z určení konkrétních míst k provozování loterií a jiných podobných her je zřejmé, že hlavní město tímto způsobem omezilo a vytěsnilo provozování loterijních her a jiných obdobných her toliko do prostor, které jsou již k hazardu určeny, tj. výhradně do kasin a heren, které tak taktéž musejí být i označeny (srov. § 4 obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy).
42. Soud tudíž neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz loterií a jiných podobných her, včetně hracích přístrojů, jsou stanoveny na území hlavního města Prahy ve vztahu ke všem subjektům stejně. Je pak obecně známou skutečností, že problémy v oblasti hazardních her činí především hra na k tomu určených přístrojích, které se zpravidla nacházejí ve volně veřejně přístupných prostorech (restaurace, bary apod.).
43. Co se týče posledního kroku testu, je nutno připomenout, že dle Ústavního soudu aplikace principu nerozumnosti přichází v úvahu jen za extrémních okolností (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, bod 54). Takovou nerozumnost však soud u posuzované obecně závazné vyhlášky nespatřuje. Jasným smyslem této

vyhlášky je snaha omezit zásadní negativní jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu, jako je např. závislost na hře (gamblerství) a s tím spojené problémy osob, které závislosti podlely, a které mají hluboký dopad do osobního i pracovního života. Soud proto dospěl k závěru, že hlavní město vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy v souladu se zákonem a ústavním pořádkem.

44. Žalobkyně v žalobě taktéž odkazovala na judikaturu evropských soudů. Ve vztahu k případné aplikaci práva Evropské unie soud shledal, že správní spis neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je uplatňováno či by mělo být uplatňováno právo Evropské Unie. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32 či v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170 dospěl k závěru, že Listiny základních práv Evropské Unie se žalobkyně dovolávat nemůže, neboť není (nebo alespoň netvrdí, že by byla) osobou využívající v daném případě svobody pohybu osob, zboží a služeb. Na její postavení tak nedopadá právo Evropské Unie včetně Listiny základních práv Evropské unie. Působnost Listiny základních práv Evropské Unie je ve vztahu k jednání členských států definována v jejím článku 51 odst. 1, podle něhož platí, že *ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, vyhradně pokud uplatňují právo Unie*. Tyto závěry plně dopadají na nyní projednávanou věc.
45. Pro úplnost soud doplňuje, že žalobkyně argumentovala odkazem na rozsudek SDEU ve věci C-98/14, jehož závěry by podle ní měl respektovat nejen žalovaný, ale taktéž Ústavní soud. Soud k tomu uvádí, že zmíněné rozhodnutí SDEU neobsahuje skutečnosti, které by vedly soud k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Podle žalobkyní odkazovaného rozsudku SDEU platí, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, které jim umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo stanovit systém přiměřené náhrady za zrušení takových povolení.
46. Městský soud v Praze k tomu již v minulosti uvedl, že „*Soudní dvůr EU v citovaném rozsudku nerozhodoval ve věci žaloby proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu ve věci zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry. Předmět citovaného rozsudku byl zcela odlišný – byla jím žaloba na náhradu škody podaná společnostmi, kterým až v důsledku uplatnění vnitrostátních zákonů týkajících se provozování výherních hracích přístrojů údajně vznikla škoda, a dále posouzení zda tato konkrétní maďarská právní úprava je či není v rozporu s unijním právem. Městský soud v souvislosti s tím odkazuje i na článek 116 bod 5 citovaného rozsudku, který přiznává práva jednotlivcům v souvislosti s jejich porušením ze strany státu prostřednictvím jeho legislativní činnosti, ovšem jen „pokud je uvedené porušení dostatečně závažné a pokud mezi tímto porušením a vzniklou škodou existuje přímá příčinná souvislost, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.“ Tento závěr SDEU však podle názoru městského soudu dalece svým rozsahem přesahuje rámec přezkumné činnosti správního soudu v nyní posuzované věci.“ (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2017, č. j. 11 Af 27/2015 - 69)*
47. Nadto je třeba konstatovat, že z judikatury SDEU vyplývá, že vnitrostátní soud může od SDEU požadovat výklad práva EU i v případě, kdy jsou skutkové okolnosti čistě vnitrostátní. Odpověď SDEU totiž může být užitečná v případě, že by vnitrostátní právo ukládalo, aby byla tuzemskému výrobcí poskytnuta stejná práva jako práva, která výrobce

z jiného členského státu vyvozuje z práva EU v téže situaci (viz rozsudek SDEU ze dne 5. 12. 2000 ve věci C-448/98 *Judgment of the Court of 5 December 2000*, bod 23).

48. V bodě 27 rozsudku ve věci C-98/14 SDEU uvedl, že „nelze v žádném případě vyloučit, že provozovatelé usazení na území jiných členských států, než je Maďarsko, měli nebo mají zájem otevřít herny na maďarském území,“ z čehož vyvodil svou pravomoc rozhodnout o položených předběžných otázkách. Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 31. 10. 2017 č.j. 8 Af 11/2014-158 uvedl, že „[z] toho však neplyne možnost žalobce dovolávat se aplikačního rámce práva EU v právě projednávaném v případě, kdy správní orgány vůbec neřešily otázky méně příznivého zacházení s vlastními státními příslušníky a ani se nezabývaly zájmem cizozemských provozovatelů o vstup na český trh. Proto nebylo třeba ani zkoumat právo EU.“ V nyní projednávané věci se spor týká zrušení povolení k provozování loterií, které bylo dříve vydáno české právnické osobě k tomu, aby mohla svou činnost provozovat na území České republiky. Jakákoli vazba na právo EU zde tedy chybí, a proto žalobkyní odkazovaný rozsudek není pro nyní projednávanou věc jakkoliv relevantní.
49. Žalobkyně se dále dovolávala ochrany svých práv s odkazem na rozsudek ESLP ve věci č. 65681/13. Ve věci řešené tímto rozsudkem stěžovatel téměř 20 let prodával ve svém obchodu s potravinami tabákové výrobky, a to na základě licence své matky (sám stěžovatel byl držitelem oprávnění k prodeji spotřebního zboží), přičemž prodej těchto výrobků tvořil třetinu jeho příjmů. V roce 2012 byl přijat zákon upravující prodej tabákových výrobků, který měl za cíl omezit kouření mladistvých. V důsledku této úpravy se prodej tabáku stal státním monopolem, přičemž maloobchodním prodejcům byly udělovány licence ve veřejné soutěži. Předchozí držitelé tabákových licencí nebyli v soutěži nijak zvýhodněni. Stěžovatelově žádosti o udělení licence nebylo v dubnu 2013 vyhověno. Rozhodnutí neobsahovalo žádné odůvodnění a nebylo možné proti němu podat opravný prostředek. Evropský soud pro lidská práva k tomu konstatoval, že přijetím zákonné úpravy, která vedla k automatickému zrušení stěžovatelovy licence pro prodej tabákových výrobků a jejímu neobnovení, došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Řízení o přiznání nové licence postrádalo základní míru transparentnosti, rozhodnutí nebylo odůvodněné a navíc nebyl k dispozici žádný opravný prostředek, např. v podobě soudního přezkumu. Stěžovatel nadto pozbyl licenci bez jakékoli náhrady či jiného zmírňujícího opatření ze strany státu zohledňujícího situaci osob, které dosud oprávněně prodávaly tabákové výrobky, např. v podobě otevření prvního kola soutěžního řízení jen pro dosavadní držitele licencí. Tyto skutečnosti spolu s nepřiměřeně krátkou dobou, která zbývala mezi oznámením o neudělení licence a povinností ukončit prodej, ESLP dovedly k závěru, že stěžovatel musel nést nadměrné individuální břemeno, čímž byla porušena spravedlivá rovnováha mezi obecným zájmem společnosti a ochranou práv jednotlivce (rozsudek ESLP ze dne 28. 7. 2005 ve věci č. 51728/99 - *Rosenzweig a Bonded Warehouses Ltd. v. Polsko*)
50. Z uvedeného vyplývá, že rozsudek, jehož se žalobkyně dovolává, nelze vztáhnout na nyní projednávanou věc. Vydání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy nevedlo k automatickému zrušení vydaných povolení k provozování sázkových her. Řízení o jejich zrušení bylo zahájeno na základě obecně závazné vyhlášky, výsledkem řízení bylo vydání rozhodnutí, které bylo řádně odůvodněno, a byl proti němu přípustný opravný prostředek. (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2019, č. j. 8 Af 56/2015 – 79)

51. K odkazu žalobkyně na rozsudek SDEU ve věci C-201/08 pak soud uvádí, že česká právní úprava představovaná zákonem o loteriích byla žalobkyni předem známá a předvídatelná, a to mimo jiné s ohledem na existenci § 43 zákona o loteriích, což konstatoval i Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Z již odkazovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 pak vyplývá, že u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání 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 obcí). Jinými slovy řečeno nedošlo k nepředvídatelné či předčasné změně právní úpravy (vydáním obecně závazné vyhlášky) ve smyslu rozsudku SDEU ve věci C-201/08. Vzhledem k výše uvedenému si i žalobkyně musela být vědoma toho, že tyto změny mohou nastat, a proto ani tento její odkaz na evropskou judikaturu není pro nyní projednávanou věc relevantní.
52. Závěrem soud pro úplnost uvádí, že na nyní posuzovanou věc se nevztahuje předběžná otázka položená Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 21. 3. 2019 č. j. 5 As 177/2016-61. Předběžná otázka se týká aplikace evropského práva z důvodu, že provozovatel hazardní hry má zahraniční klientelu. Námitku založenou na takové argumentaci však žalobkyně v žalobě nevznesla.

IV. Závěr a náklady řízení

53. Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná. Soud neshledal žalobkyni namítané vady při postupu správních orgánů v dané věci. Napadené rozhodnutí obsahuje všechny zákonem předpokládané náležitosti, je v něm náležitě vymezen předmět řízení i hlediska, která byla zkoumána. Žalovaný v něm rovněž detailně popsal rozhodný skutkový stav a rozvedl právní závěry z něho vyplývající, přičemž výrok napadeného rozhodnutí má v těchto důvodech oporu.
54. Vzhledem k výše uvedenému soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. O nákladech řízení pak rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, jemuž však v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly.
55. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve třetím výroku rozsudku rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 8. ledna 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu