



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **WEKOSA a.s. v likvidaci**, IČO: 601 97 153
sídlem Podbabská 1014/20, 160 00 Praha 6

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 252/15, 118 00 Praha 1

za účasti: **hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutím ministra financí č. j. MF-64916/2014/34-2901-RK, č. j. MF-65207/2014/34-2901-RK a č. j. MF-64914/2014/34/2901-RK z 20. 4. 2015

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoba zúčastněná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadená rozhodnutí

1. Žalovaný rozhodnutími č. j. MF-71197/2013/34-3 z 19. 8. 2014, č. j. MF-64297/2013/34-4 z 26. 8. 2014 a č. j. MF-63873/2013/34-4 z 28. 8. 2014, vydanými podle § 43 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „**loterijní zákon**“), zrušil celkem 93 svých rozhodnutí v částech týkajících se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 2 písm. j) nebo § 50 odst. 3) téhož zákona, prostřednictvím různých technických zařízení, na adresách Bělehradská 630/104, Francouzská 771/23, Ibsenova 1234/1, Jugoslávská 481/12, Karlovo náměstí 292/15, Karlovo náměstí 555/31 a Vinohradská 1233/22 v Praha 2, na adresách Jičínská 2348/10, Vinohradská 120/103, Vinohradská 1728/123 v Praze 3 a na adrese Krhanická 365/36a v Praze 12. Zrušení povolení žalovaný odůvodnil jejich rozporem s obecně závaznou vyhláškou (dále jen „**OZV**“ nebo „**vyhláška**“) hlavního města Prahy 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 (dále jen „**OZV 10/2013**“).
2. Ministr financí v žalobou napadených rozhodnutích zamítl žalobkyniny rozklady proti uvedeným rozhodnutím. Odůvodnění ministrových rozhodnutí jsou až na drobné odchylky shodná, neboť v podstatných rysech byly shodné taktéž žalobkyniny rozklady. Ministr nejprve shrnul průběh správního řízení a poté se vyjádřil k jednotlivým rozkladovým námitkám.
3. Ministr k tvrzeným vadám notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (dále jen „**zákon č. 300/2011 Sb.**“), jenž byl podkladem pro vydání vyhlášky, uvedl, že notifikační proces proběhl řádně podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES z 20. 7. 1998 (dále jen „**směrnice 98/34/ES**“). K argumentaci týkající se nezákonnosti vyhlášky uvedl, že do působnosti žalovaného nespadá dozor nad OZV, jež vykonává Ministerstvo vnitra, které je také oprávněno podat Ústavnímu soudu návrh na její zrušení. Ministr neshledal žádné důvody pro podání podnětu k zahájení řízení o pozastavení OZV u Ministerstva vnitra a vyzval žalobkyni, aby jej případně podala sama. Stejně tak žalovanému podle ministrova názoru nepřísluší zkoumat důvody, které vedly obec ke stanovení míst, kde lze nebo nelze provozovat loterie a jiné podobné hry, anebo hodnotit, zda právní úprava odpovídá principům formulovaným evropským právem; opačný postup by byl zásahem do ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu. Dále ministr nesouhlasil s žalobkyniným tvrzením, že se výkon její podnikatelské činnosti nedostal do rozporu s právními předpisy, odkazuje přitom na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 z 2. 4. 2013, který zrušil přechodná ustanovení zákona č. 300/2011, v důsledku čehož je možné posuzovat rozpor vydaných povolení k provozování loterií a jiných podobných her s vyhláškou okamžitě.
4. Ohledně účastenství třetích osob ve správním řízení ministr uvedl, že jejich nepřipuštěním nedochází k porušení zásady materiální pravdy, neboť byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí, což je dostatečně odůvodněno v napadeném rozhodnutí. Dodal, že rozklad podaný proti usnesení o nepřiznání postavení účastníka nemá dle § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

(dále jen „**správní řád**“), odkladný účinek. Dále odkázal na § 28 odst. 1 větu poslední správního řádu, která výslovně stanoví, že vydání usnesení o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení, nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci, což podporuje i § 28 odst. 2 správního řádu. Dle § 27 odst. 2 tohoto zákona je takové posouzení předmětem jiného správního řízení, o kterém je rozhodováno samostatně. Ministr shledal, že žalovaný se vypořádal se všemi argumenty, a to přesto, že v závěru odůvodnění uvedl, že „*ostatní argumenty jsou irelevantní*“. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 4927/12 z 26. 11. 2013 ministr zdůraznil, že míra odůvodnění rozhodnutí musí být posuzována v každém konkrétním případě a povinnost odůvodnit rozhodnutí nemůže být vykládána tak, že správní orgán musí podrobně odpovědět na každý argument. Ministr nepřisvědčil ani žalobkyninu názoru, že žalovaný porušil zákaz libovůle. Napadené rozhodnutí je sice datované 8. 4. 2014, to však neznamená, že v tento den bylo i vydáno. Vydáním se dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k doručení. Rozhodnutí tedy bylo vydáno až 11. 4. 2014, kdy bylo také doručeno žalobkyni. Rozhodnutí nemohlo být v okamžiku nahlížení do spisu součástí spisu, protože nebylo ještě vydáno. Žalobkynina procesní práva nebyla zkrácena, neboť se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřila. Případné další vyjádření by bylo doručeno až po stanovené lhůtě a nebylo by k němu přihlíženo. K otázce škodlivých následků zrušení dotčených povolení ministr uvedl, že tato není relevantní, neboť k tomu došlo pro jejich rozpor s OZV 10/2013, čímž bylo naplněno právo obcí na samosprávu. Je pouze na obci, aby určila způsob regulace loterií a jiných podobných her na svém území.

II. Žaloba

5. Žalobkyně předně namítla, že prvostupňová rozhodnutí jsou částečně neurčitá, neboť v některých výrocích jsou chybně uvedena výrobní čísla dotčených zařízení: v rozhodnutí z 19. 8. 2014 jde o povolení č. IV., VIII., XIV., XVIII. a XXXI., v rozhodnutí z 28. 8. 2014 o povolení č. IV., V., X. a XVIII., u rozhodnutí z 26. 8. 2014 o povolení č. II. Výrokové části však trpí řadou dalších právně technických vad, a to například v označení jednotlivých rozhodnutím dotčených povolení, v tom, zda tato byla či nebyla zrušena již dřívějšími rozhodnutími žalovaného, apod. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že nelze zahajovat a vést „revizní“ správní řízení postupem dle § 43 odst. 1 loterního zákona, neboť skutečnosti vzniklé teprve v budoucnu, po vydání povolení, nemohou mít žádný vliv na již pravomocné povolení. Dále žalobkyně namítla, že po zrušení obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy (dále jen „**OZV 18/2011**“), pro rozpor s níž byla řízení zahájena, odpadl předmět řízení a to mělo být bez dalšího zastaveno. S ohledem na zahájení řízení z úřední povinnosti jsou totiž určující skutečnosti uvedené v oznámení o zahájení řízení, které nelze v průběhu řízení měnit. Za nesprávné označila žalobkyně tvrzení žalovaného, že správní řízení bylo zahájeno nikoli z důvodu porušování veřejného pořádku v dotčených provozovnách, ale kvůli jejich provozování v rozporu s OZV 18/2011 a OZV 10/2013, jelikož zákonné zmocnění k vydávání těchto OZV spočívá právě v ochraně veřejného pořádku. S provozem povolených zařízení přitom nebyly spojeny žádné negativní jevy v oblasti veřejného pořádku, tedy objektivně neexistuje žádný důvod k omezení legálně provozované činnosti. V napadených rozhodnutích nebyla dostatečně zhodnocena skutečnost, že se na žalovaného ve vztahu k revizi podmínek provozu loterií v daných provozovnách obrátili i další účastníci řízení, kteří žádali, aby jim umožnil seznámení se správním spisem a podání vyjádření. Rozhodnutí ve věci samé pak bylo vydáno, aniž bylo řízení ohledně účastenství daných osob pravomocně skončeno. Správní

řízení mělo být podle žalobkynina názoru také z vícera důvodů přerušeno. Žalovaný se však postavil ke všem procesním návrhům negativně a svůj postup odůvodnil jen vágně nebo vůbec, čímž je jeho postup nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

6. Žalobkyně dále odkázala na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) z 1. 9. 2014, z něž dovozuje, že řešení spočívající v úplném zákazu provozování loterií nebo jiných podobných her, i s ohledem na nálezy Ústavního soudu, nemá opodstatnění a vede fakticky jen k transferu provozoven do jiných lokalit. Cíl ochrany veřejného pořádku nemůže být naplněn. Při jakékoli regulaci povolených aktivit je nutno předem stanovit jasná regulační kritéria. K povaze regulace se však žalovaný vyjádřil nedostatečně, pominul argumenty srovnávající možnosti regulace a naprostou nevhodnost prohibičních opatření a nerefletoval svoji povinnost učinit si o obsahu vyhlášky vlastní komplexní úsudek. Postavení obce nemá ve vztahu k řízení absolutní charakter, nejde o skutečnost, která by měla vůči ostatním skutečnostem výsadní postavení. Vyhláška přitom měla diskriminační povahu, jelikož na území některých městských částí byl provoz herních zařízení tolerován (a to ještě jen na některých adresách) a na území jiných nebyl. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudky SDEU ve věcech C-470/11, *SI4 Garkalns proti Rigas dome* (zejména jeho bod 42), a C-203/08, *Sporting Exchange*, podle nichž musí být v rámci režimu povolování hazardních her dodržena zásada rovného zacházení a z ní vyplývající transparentnost, a toto povolování musí být založeno na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, aby byla vyloučena svévole. Kromě toho musí každá regulace umožnit regulovaným subjektům v rámci přiměřeného přechodného období přizpůsobit se novým podmínkám. Žalobkyně nepovažovala za dostatečné ani vypořádání svých námitek týkajících se vad při notifikaci zákona č. 300/2011 Sb., když ministr pouze uvedl, že předpis byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice 98/34/ES a žalovanému nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice. Ministr také nepochybně ví o zahájeném sankčním řízení v souvislosti s nedodržením zásad notifikačního procesu a o žalobkynině stížnosti Evropské komise směřující proti postupu při přijetí zákona č. 300/2011 Sb.
7. Nakonec žalobkyně namítla, že se ministr nevyjádřil k její argumentaci obsažené v podáních učiněných před vydáním rozhodnutí o rozkladu. Konkrétně šlo zejména o obsah stanoviska ÚOHS z 1. 9. 2014, jež podporuje žalobkynin názor ohledně diskriminačního charakteru vyhlášky, a sdělení Evropské komise z 8. 11. 2014, jež nevyvrací existenci vad v notifikační proceduře zákona č. 300/2001 Sb. S těmito skutečnostmi se nelze vypořádat konstatováním o jejich „irelevantnosti“, a napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ministr nebyl oprávněn danou argumentaci prominout striktním formalistním výkladem správního řádu ve smyslu, že jsou pro něj závazné jen ty skutečnosti, které žalobkyně uvedla ve lhůtě pro podání rozkladu. Dle žalobkynina názoru není uvedena lhůta absolutní a uvádí paralelu s podáním blanketního rozkladu a povinností správního orgánu vyzvat k jeho doplnění.

III. Žalovaného vyjádření k žalobě

8. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Ve svém vyjádření uvedl, že ke zrušení povolení přistoupil z důvodu dodatečně nastalé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona, pro kterou by nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit, tedy z důvodu jejich rozporu s OZV 10/2013. Správní řízení bylo zahájeno pro rozpor povolení s OZV 18/2011, ale to na věci ničeho nemění, jelikož správní orgán je povinen při svém

rozhodování vycházet z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí, v daném případě tedy posuzovat rozpor povolení s OZV 10/2013. Ohledně údajných chyb v označení jednotlivých technických zařízení nebo povolení ve výroku svých rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že žalobkyně nekonkretizovala, v čem tvrzené nesprávnosti spočívají, dodává, že informace prověřil v příslušném informačním systému a žádné chyby neobjevil. Neztotožnil se ani s argumentem, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů: z odůvodnění zřejmé, jak se ministr vypořádal se všemi žalobkyninými argumenty, které jsou relevantní k předmětu daného správního řízení, i které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil.

9. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že aplikace vyhlášky na dříve vydaná povolení je v souladu s výkladem § 43 loterijního zákona zastávaným Ústavním soudem, podle něž může být důvodem zrušení povolení rovněž skutečnost nastalá po jeho vydání (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011), a tímto způsobem lze rušit rovněž povolení vydaná před účinností zákona č. 300/2011 Sb. (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 z 2. 4. 2013). Aplikaci zákona nebrání ani údajně vady notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., neboť ustanovení, o které se rušení povolení opírá, bylo součástí již návrhu schváleného vládou 23. 9. 2010. Kromě toho loterijní zákon sice obecně je technickým předpisem, jenž musí projít notifikací, to však neplatí o všech jeho ustanoveních, přičemž právě regulační pravomoc obcí ve vztahu k loteriím tuto technickou povahu nemá. Především však podle rozsudku NSS sp. zn. 1 As 123/2012 měly obce tuto pravomoc již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., takže ani případné nedostatky v notifikaci by neměly na posouzení věci žádný vliv.
10. Stanovení zákazu provozování loterií a jiných podobných her může být podle stanoviska ÚOHS skutečně považováno za problematické, avšak je na obci, aby v takovém případě prokázala, proč je povolení na př. pouze určitého počtu provozoven postačující k dosažení legitimního cíle obce v zásadě ochrany veřejného pořádku. ÚOHS ve svém stanovisku, které nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 19a odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, pouze obecně vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a nikterak nekonstatoval rozpor OZV 10/2013 se soutěžním právem. Žalovaný dále podotkl, že při rozhodování vychází z platných a účinných OZV, přičemž dozor nad nimi vykonává Ministerstvo vnitra, které je oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na jejich zrušení. Zrušením daných povolení je naplňováno ústavní právo obcí na samosprávu, a pokud by žalovaný na základě OZV tato povolení nezrušil, do práva obcí na samosprávu by nepřijatelným způsobem zasáhl. Zároveň žalovaný uvedl, že v řízení o zrušení povolení jsou poměřovány jednotlivé zájmy, principy, práva a povinnosti ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. 29/10 ze 14. 6. 2011. Provozovatelé si musejí být vědomi existence § 43 loterního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, uděleného povolení zbaveni. Žalovaný totiž není oprávněn přezkoumávat zákonnost OZV nebo ji dokonce neaplikovat. K žalobkyninu tvrzení, že v ní vnitrostátní orgány vzbudily naději tím, že vydaly povolení k provozování technických herních zařízení s platností 10 let, žalovaný uvedl, že od počátku roku 2009 vydával povolení na dobu tří let a od 1. 3. 2014 dokonce jen na jeden rok.
11. K námitce nevypořádání se s argumentací obsaženou v doplňujících podáních žalovaný uvedl, že v souladu s § 82 odst. 2 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu je za rozklad

možné považovat pouze to odvolání, které bylo řádně podané v zákonné lhůtě stanovené pro podání rozkladu, která dle § 83 odst. 1 správního řádu činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Za doplnění rozkladu tak lze považovat pouze takové doplnění, které bylo učiněno ještě v patnáctidenní lhůtě pro podání rozkladu. Žalobkyniny písemnosti zaslané po uplynutí lhůty pro podání rozkladu proto nemohou mít vliv na rozsah přezkumné činnosti nadřízeného orgánu, který je vymezen v § 89 odst. 2 správního řádu.

IV. Žalobkynina další podání

12. V návrhu na přednostní projednání a rozhodnutí věci z 18. 6. 2015 žalobkyně mimo jiné zopakovala stěžejní žalobní body a vyčíslila ztrátu, která v důsledku napadených rozhodnutí vzniká jí samé i veřejným rozpočtům.
13. V replice z 2. 7. 2015, zaslané soudu ještě ve lhůtě pro podání žaloby, žalobkyně zopakovala argumenty uvedené v žalobě a doplnila, že žalovaný ji měl vyzvat k novému seznámení s podklady rozhodnutí poté, co chtěl vydat své rozhodnutí ve věci samé na základě nově přijaté vyhlášky, a jelikož tak neučinil, zkrátil procesní práva žalobkyně v příslušném správním řízení. Dále uvedla, že žalovanému nic nebránilo obrátit se s podnětem ve vztahu k dotčené obecně závazné vyhlášce na Ministerstvo vnitra, a zdůraznila, že žalovaný byl povinen hodnotit věc individuálně a za pomoci vážení protichůdných zájmů, nikoli paušalizujícím všeobecným způsobem. Ohledně svých podání doplňujících rozklad žalobkyně dodala, že nebyla samoúčelná a vždy obsahovala aktuální skutečnosti, které ke dni uplynutí lhůty pro podání rozkladu nebyly žalobkyni ještě známy, a nemohla je tedy bez svého zavinění uvést. Nakonec konstatovala, že žalovaný řádně nevyhodnotil a nijak nerozhodl ohledně její námitky podjatosti. Ke svému podání žalobkyně bez jakéhokoli komentáře připojila rozsudek SDEU ve věci C-98/14, *Berlington Hungary*, z 11. 6. 2015.
14. V doplnění žaloby z 31. 8. 2017 žalobkyně odkázala na rozsudek NSS č. j. 1 As 5/2017-76 z 13. 7. 2017, jenž se týkal totožné vyhlášky hlavního města Prahy a skutkově obdobné situace a z nějž podle žalobkynina názoru vyplývá, že hlavní město Praha nemůže do textu vyhlášky pouze mechanicky převzít náměty a názory jednotlivých městských částí, nýbrž rozdíly v jednotlivých částech obce musí ve vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů, nikoli z postoje k hazardu či přísnosti jednotlivých městských částí.

V. Osoba zúčastněná na řízení

15. Hlavní město Praha uplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení a ve svém vyjádření navrhlo žalobu zamítnout. Uvedlo, že provozování hazardních her je spojeno s řadou negativních jevů, jako jsou závislost na hře nebo problémy hráčů v osobním i pracovním životě v důsledku nedostatku finančních prostředků, způsobeném programy na různých druzích hracích přístrojích, výskyt problémových osob v hernách a dalších provozovnách s hracími přístroji i v jejich okolí, který zvyšuje riziko páčání trestné činnosti (krádeží za účelem získání finančních prostředků na hru), soustředění osob užívajících omamné látky v okolí provozoven, rušení nočního klidu a veřejného pořádku, výskyt vandalství a kriminality. Z těchto důvodů je nezbytné provozování loterií a jiných podobných her regulovat, což vyplývá i ze závěrů volených zástupců obyvatelů hl. m. Prahy, kteří opakovaně deklarovali vůli omezit počet míst, kde se tyto loterie a jiné podobné hry provozují. Cílem regulace loterií na území hl. m. Prahy prostřednictvím OZV je ochrana občanů před vznikem závislosti na hazardních hrách, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na

těchto hrách, a omezení jejich negativních vlivů, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku nebo ke zvýšení kriminality. Tento cíl je realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány, aby negativní důsledky byly v co největší míře omezeny.

16. Osoba zúčastněná nabídla historický přehled rozvoje loterií a podobných her na svém území, včetně jejich regulace prostřednictvím OZV, a mimo jiné konstatovala, že z důvodů potřeby pokračujícího omezování negativních a patologických jevů souvisejících 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. Tato komise vytvořila koncepci jednotné regulace loterií na celém území hl. m. Prahy, k jejímuž naplnění měla sloužit jednotná, konkrétní, rovná, objektivní a nediskriminační pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat, schválená usnesením Rady hl. m. Prahy č. 745 ze 7. 5. 2013 (dále jen „Pravidla“).
17. Na základě Pravidel byla přijata OZV 10/2013, jejíž přílohou je seznam míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, navržených jednotlivými městskými částmi, jež u jednotlivých míst vyhodnocovaly splnění kritérií dle Pravidel. Z ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu vyplývá, že obce nemohou být zbaveny možnosti rozhodovat ve formě OZV o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Jestliže je navíc obec oprávněna výslovně podle § 50 odst. 4 loterijního zákona úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém svém území, což jistě znamená poměrně značný zásah do práva na podnikání v konkrétním druhu podnikatelské činnosti celé řady subjektů, je bezpochyby oprávněna též na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií ve smyslu § 50 odst. 4 loterijního zákona prostřednictvím OZV určit, na kterých místech mohou být provozovány loterie a jiné podobné hry.
18. Účelem vyhlášky bylo omezení provozování hazardních her na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků snížena či lépe kontrolovatelná (pouze herny a kasina, nebo pouze kasina). Výběr míst je díky stanoveným, předem známým kritériím jednoznačně objektivně ospravedlnitelný, není výrazem libovůle, a nepředstavuje tak porušení principu rovnosti. Omezení míst, kde je možné provozovat loterie, pouze na kasina a herny, případně u vybraných městských částí pouze na kasina, je dáno z důvodů, že kasina a herny podléhají přísnější regulaci než provozovny s tzv. zvláštním provozním režimem (tedy pohostinská a restaurační zařízení), jsou na ně kladeny vyšší standardy, čímž se jejich společenská škodlivost snižuje. Pohostinská a restaurační zařízení slouží k jinému účelu než k hraní loterií. Jejich návštěvník tato zařízení primárně vyhledává kvůli občerstvení, případně komunikaci s přáteli, známými, obchodními partnery. Přestože hrací přístroje mají být v těchto zařízeních umístěny v oddělené části, stávalo se, že ke hře byli zlákáni i ti návštěvníci, kteří o hru původně neměli žádný zájem. Tím rostl počet hráčů, zejména mezi snadno ovlivnitelnými osobami, a docházelo ke zvyšování negativních důsledků a patologických jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her. Omezení loterií a jiných podobných her pouze na herny a kasina odpovídá i aktuální regulaci provedené zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který zrušil možnost provozování hazardních her v provozovnách se zvláštním provozním režimem.

19. K regulaci na území Městské části Prahy 2 osoba zúčastněná uvedla, že tato městská část přijala rozhodnutí o nulové toleranci provozování hazardních her na svém území již v rámci příprav OZV 13/2010, účinné od 1. 10. 2010, a tento přístup zůstal zachován i v případě pozdějších vyhlášky. Na celém území Městské části Prahy 2 není možno provozovat loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 loterijního zákona, a podmínky jsou tak stanoveny pro všechny subjekty stejně. Osoba zúčastněná odkázala na rozsudek NSS sp. zn. 2 As 230/2017 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2962/20, které aprobovaly obdobnou formu regulace v Brně, resp. v Praze 4. Obdobné situace nastala v případě regulace na území Městské části Prahy 12.
20. K regulaci na území Městské části Prahy 3 osoba zúčastněná uvedla, že tato městská část v rámci připomínkového řízení k návrhu OZV 10/2013 v souladu s Pravidly navrhla, aby mohly být stanovené hazardní hry na jejím území provozovány pouze v kasinech a nikoli v hernách nebo provozovnách se zvláštním provozním režimem. Jelikož na adresách dotčených napadeným rozhodnutím nebyly v té době provozovány hazardní hry podle § 2 písm. i) loterijního zákona (sázkové hry v kasinu), nemohly být tyto adresy ani zařazeny do přílohy vyhlášky. Osoba zúčastněná zdůraznila, že kasina mají přísný režim daný zákonem o loteriích, kdy se hráči musí registrovat, jsou identifikováni a existuje přehled o tom, kdo se v provozovně v danou dobu nachází. Vyloučení možnosti provozování loterií a jiných podobných her v zařízeních typu herna je v souladu s cílem OZV 10/2013, protože právě s hernami je spojeno nejvyšší riziko patologických jevů a nejhorší dopady do života hl. m. Prahy a jeho obyvatel. Podmínky provozování loterií a jiných podobných her v hernách a v kasinech jsou v souladu se zákonem o loteriích a vyhláškou č. 285/1998 Sb., o podmínkách monitorování a uchovávání záznamů v kasinu, značně odlišné. Regulaci spočívající v omezení provozování loterií a jiných podobných her pouze v kasinech připouští i judikatura Ústavního soudu, jenž na př. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011 dovodil, že § 50 odst. 4 loterijního zákona nevylučuje, aby provozování obec omezila pouze na jedno místo v obci, byť by to bylo právě a jenom kasino. Regulace provedená prostřednictvím OZV 10/2013 na území Městské části Prahy 3 je proto zcela určitá, zakládá se na racionálních důvodech a opírá se o kritéria neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám.

VI. Přerušení řízení a průběh po rozhodnutí o jeho pokračování

21. Řízení o žalobě bylo usnesením z 11. 4. 2019 přerušeno do doby skončení řízení vedeného u NSS pod sp. zn. 5 As 177/2016, v němž rozšířený senát položil SDEU tyto předběžné otázky:

„1) Použije se článek 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu Evropské unie?

Pokud ano, postačuje pro aplikovatelnost článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie pouhé tvrzení možnosti výskytu zákazníků z jiného členského státu, anebo je poskytovatel služby povinen dokázat reálné poskytování služeb zákazníkům pocházejících z jiných členských států?

2) Je pro odpověď na první položenou otázku jakkoliv relevantní, že:

a) *Potenciální omezení svobody poskytování služeb je výrazně limitováno, a to jak geograficky, tak i věcně (potenciální aplikovatelnost výjimky de minimis);*

b) *Není patrné, že by vnitrostátní právní předpis upravoval odlišným způsobem, právně nebo fakticky, postavení subjektů poskytujících služby především občanům jiných členských států Evropské unie, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na domácí klientelu, na straně druhé?*“

22. SDEU rozhodl o předběžných otázkách rozsudkem z 3. 12. 2020, C-311/19, *Bonver Win*. V návaznosti na něj rozšířený senát NSS v usnesení č. j. 5 As 177/2016-139 z 10. 2. 2021 konstatoval, že „[ú]činky práv EU, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou tedy dle okolností v dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalitty provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případně takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění brát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU. [38] Je proto zjevné, že za předpokladu, že by se prokázal skutkový základ unijního prvku tvrzeného stěžovatelem (viz o tom bod 32 rozsudku Soudního dvora v nyní projednávané věci), je dopad práva EU na věc třeba zvažovat, a to v intencích judikatury Soudního dvora zmiňované pátým senátem, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*, zejména (co do důsledků evropského práva pro aplikovatelnost OZV) jeho bodů 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92. Jak pak vyslovil Soudní dvůr v odpovědi na předběžnou otázku v nyní projednávané věci, v takovýchto případech nelze uplatnit pro možnost omezení volného pohybu služeb pravidlo de minimis.“
23. Vzhledem k tomu městský soud usnesením ze 4. 3. 2021 rozhodl o pokračování v řízení.
24. Žalovaný v následném vyjádření uvedl, že jeho dřívější stanovisko ohledně nemožnosti aplikovat na oblast hazardu unijní právo je třeba ve světle rozsudku *Bonver Win* přehodnotit, nicméně nemá to žádný vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Aplikace unijního práva totiž předně nemůže být automatická pouze z důvodu potenciálního využívání služeb zahraničními klienty, nicméně tato skutečnost musí být v řízení prokázána, což žalobkyně neučinila. Ani v opačném případě by však unijní prvek nepředstavoval důvod odchýlit se od stávající praxe. Při aplikaci čl. 56 a násl. SFEU je samozřejmě nutno brát v potaz i další ustanovení a skutečnosti, které omezení volného pohybu služeb umožňují. V dané věci je zákazem provozování hazardních her sledována ochrana veřejného pořádku a zdraví obyvatel, a to zejména proti hráčské závislosti. Již těmito okolnostmi jsou splněny podmínky pro zákonné omezení pohybu služeb uvnitř Unie stanovené čl. 52 v návaznosti na čl. 62 SFEU. SDEU v rozsudku *Berlington Hungary* postuloval, že při posuzování zákonnosti omezení volného pohybu služeb je nutno zkoumat především cíle, systematickosti, přiměřenosti a nediskriminační povahu právní úpravy, ochranu legitimního očekávání, ochranu soutěžního práva. Tyto podmínky jsou přitom již tradičně ověřovány v soudních řízeních při přezkumu předmětných OZV. Zjednodušeně lze říci, že pokud soud dospěje k závěru o zákonnosti OZV, jejímž posouzením se zabývá při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení pro rozpor s OZV, nutně tím ověří také zákonnost omezení volného pohybu služeb. Žalovaný dodal, že možnost zákonného omezení volného pohybu služeb, po ověření slčitelnosti vnitrostátních předpisů s příslušnými ustanoveními unijního práva, SDEU připustil v bodě 34 rozsudku *Bonver Win*.

25. Žalobkyně se po rozhodnutí o pokračování v řízení již žádným způsobem nevyjádřila.

VII. Posouzení věci městským soudem

VII. 1. Východiska věcného posouzení

26. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
27. Soud rozhodl podle § 51 s. ř. s. bez jednání, neboť žalovaný s tímto postupem ve vyjádření z 15. 3. 2021 souhlasil a žalobkyně s ním po poučení nevyjádřila nesouhlas, proto je její souhlas presumován. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré potřebné listiny jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
28. Obecní zřízení v § 10 stanoví, že „[p]ovinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, [...] d) stanoví-li tak zvláštní zákon.“
29. Loterijní zákon v § 43 odst. 1 stanoví, že „[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 § 50 odst. 4 téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2012 „[o]bec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“
30. Prostřednictvím OZV 10/2013 hlavní město Praha s účinností od 4. 10. 2013 stanovilo, že loterijní a jiné podobné hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a dále dle § 50 odst. 3 loterijního zákona mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce (§ 1 vyhlášky). Zároveň tím došlo ke zrušení obsahově obdobné OZV 18/2011.

VII. 2. Vymezení žalobních bodů

31. Žaloba je strukturována do pěti kapitol (s řadou podkapitol). V první z nich (na stranách 2 až 23 žaloby) žalobkyně shrnula průběh prvostupňového správního řízení a bez významných odchylek zopakovala svou argumentaci obsaženou v podáních učiněných v této fázi řízení. Ve druhé kapitole („Argumentace v rámci řízení o rozkladu“ na stranách 23 až 32 žaloby) žalobkyně opět bez významných odchylek zopakovala argumentaci obsaženou v několika jejích podáních učiněných v řízení o rozkladu. Ve třetí kapitole („Rozhodnutí ministra financí“ na stranách 33 až 38) žalobkyně shrnula obsah žalobou napadených rozhodnutí. Ve čtvrté kapitole („Žalobní body“ na stranách 39 až 44 žaloby)

žalobkyně popsala, v čem spatřuje nezákonnost napadených rozhodnutí (obsah této kapitoly soud shrnul v části II. rozsudku). V prvním odstavci čtvrté kapitoly ovšem žalobkyně také uvedla: „*Pokud jde o konkrétní žalobní body, tyto jsou specifikovány v textu žaloby výše, lze tedy na argumentaci žalobkyně v rámci jednotlivých fází daných správních řízení odkázat.*“

32. Podle ustálené judikatury správních soudů nelze za žalobní bod považovat odkaz žalobce na odvolací či jiné námitky uplatněné ve správním řízení; žalobce je povinen žalobní body vždy konkrétně formulovat v žalobě (srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 5/2011-68 z 30. 11. 2011). Žalobní bod je totiž polemikou se závěry obsaženými v žalobou napadeném rozhodnutím, a jako taková nemůže sloužit argumentace učiněná ve správním řízení, na kterou správní orgán v napadeném rozhodnutí reagoval. Navíc pokud by soud v žalobkyniných dřívějších podáních vyhledával jednotlivé námitky a vyhodnocoval, které z nich jsou v řízení o žalobě nadále aktuální a lze je tedy považovat za žalobní body, přestal by být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by roli žalobkynina advokáta, čímž by porušil zásadu rovnosti účastníků soudního řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 z 24. 8. 2010 nebo rozsudek téhož soudu č. j. 9 Afs 35/2012-42 z 18. 7. 2013).
33. Samotná skutečnost, že žalobkyně obsah svých dřívějších procesních podání zkopírovala bez významných úprav do žaloby (jedná se o desítky stran textu), nemá na podstatu věci žádný vliv. Ostatně žalobkyně zároveň vymezila samostatné žalobní body, tedy zdůraznila ty vady napadeného rozhodnutí a řízení jemu předcházejícího, které považuje za zásadní. Soud se proto bude nadále zabývat toliko námitkami obsaženými v kapitole nazvané „Žalobní body“. Pro úplnost soud poznamenává, že stejně postupoval v rozsudku č. j. 8Af 13/2015-97 z 26. 6. 2018, v němž projednával shodně strukturovanou žalobu nynější žalobkyně.

VII. 3. Neurčitost napadených rozhodnutí

34. Napadená rozhodnutí jsou podle žalobkynina názoru neurčitá, protože některé jejich výroky obsahují chyby ve výrobních číslech herních zařízení, jakož i další právně technické vady, na příklad v označení jednotlivých povolení, v tom, zda tato povolení byla či nebyla zrušena již dřívějšími rozhodnutími žalovaného, apod.
35. Žalobkyně však nespecifikovala, o jaké konkrétní chyby se mělo jednat (jak měla znít správná výrobní čísla), a především jakým způsobem takové pochybení zkrátilo její práva. Případný překlep ve výrobním čísle by nepochybně neměl na určitost rozhodnutí žádný vliv, pokud by nevzbuzoval pochybnosti o tom, jakého konkrétního herního zařízení se rozhodnutí dotýká (v této souvislosti sodu připomíná, že rušená zařízení jsou specifikována nejen výrobním číslem, ale také provozovnou, v níž jsou umístěna). Zcela neurčitý pak je poukaz na údajné další právně technické vady, jelikož žalobkyně neuvedla, o jaké konkrétní vady se mělo jednat, jakých povolení se měla týkat a jakým způsobem údajné pochybení zkrátilo žalobkynina práva. Pro úplnost nicméně soud podotýká, že ze správního spisu nevyplývá, že by měla být kterákoli z nyní zrušených povolení zrušena již dříve (v případě několika jiných povolení tomu tak skutečně bylo, ale řízení o jejich zrušení byla právě z tohoto důvodu usneseními z 19. 8. 2014 nebo 26. 8. 2014 zastavena). Žalobkyně svou argumentaci nedoplnila ani v pozdějších podáních, jimiž reagovala na vyjádření žalovaného, který mimo jiné právě na tento žalobní nedostatek upozornil. Žalobní bod proto nemůže být důvodný.

VII. 4. Rozpor s unijním právem

36. Žalobkyně namítá rozpor použité právní úpravy s článkem 56 SFEU, jenž zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř EU, a v návaznosti na to se zásadou právní jistoty a ochranou legitimního očekávání a vlastnického práva ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Na podporu svého názoru odkázala na několik rozhodnutí SDEU, zejména na rozsudek *Berlington Hungary*, z něž dovozuje, že vnitrostátní zákonodárce musí v případě, že ruší povolení výkonu podnikatelské činnosti, stanovit ve prospěch jejich držitelů dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady. S odkazem na další rozsudky SDEU zabývající se výkladem článku 49 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“), předchůdce nynějšího článku 56 SFEU (zejména rozsudek *SLA Garkalns proti Rigas dome*), pak namítá, že režim povolování hazardních her musí být založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby vnitrostátní právní úprava regulovala oblast provozování loterií a jiných podobných her soudržným a systematickým způsobem. Žalobkyně tedy v řízení před soudem dostatečně určitě popsala, v čem konkrétně rozpor postupu žalovaného s unijním právem spatřuje.
37. Soud k tomu uvádí, že v intencích rozsudku SDEU *Bonver Win* mohou účinky unijního práva, konkrétně článku 56 a násl. SFEU (dříve článku 49 Smlouvy o ES), dle okolností dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obce v samostatné působnosti prostřednictvím OZV regulují na svém území přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Z ustálené judikatury NSS a Ústavního soudu vyplývá, toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického uvážení obce v rámci výkonu práva na samosprávu. Obec zde disponuje velmi širokým uvážením limitovaným ústavními kautelami (k těm srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 297/2015-77 z 20. 1. 2016, body 20 a 21), a v případě, že je přítomen unijní prvek, také podmínkami unijního práva (srov. rozsudky NSS č. j. 5 As 186/2017-64 z 26. 4. 2021, bod 27, nebo č. j. 2 As 325/2016-46 z 26. 2. 2021, bod 36).
38. Zároveň soud připomíná, že kontrola nad tím, zda obec nevybočila ze svého politického uvážení daného ústavními kautelami a unijním právem, přísluší v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí primárně ministerstvu vnitra. NSS ovšem v bodu 37 rozsudku č. j. 2 As 325/2016-46 z 26. 2. 2021 konstatoval (podtržení doplněno), že „[v] případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení takové hry, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU. Pokud dospěje k závěru, že v souladu s právem EU není, v rozsahu, v němž je s ním v rozporu, vyhlášku neaplikuje a přednostně aplikuje právo EU. Každý orgán členského státu je totiž oprávněn a povinen učinit si úsudek o tom, zda pravidlo vnitrostátního práva, jež má být na konkrétní věc použito, je v souladu s relevantním přímo vnitrostátně použitelným právem EU (v daném případě, jak plyne z nyní již jasné judikatury Soudního dvora, z článku 56 SFEU), a pokud ne, vnitrostátní právo incidentně neaplikovat. V tomto ohledu je postavení žalovaného jako správního orgánu ve vztahu k posuzování souladu vnitrostátního práva s právem EU ‚silnější‘ než ve vztahu k posuzování ústavní konformity vnitrostátních ‚jednoduchých‘ zákonů či zákonnosti podzákonných právních předpisů. Ty je správní orgán povinen ústavně

konformně (příp. u podzákonných předpisů v souladu se zákonem, jež provádějí) vykládat a aplikovat, je-li to jen trochu možné.“

39. Aby však určitá situace mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU, musí v ní být přítomen přeshraniční prvek. SDEU v rozsudku *Bonver Win* s odkazem na svou starší judikaturu konstatoval, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24). 25. Pro projednávanou věc z toho plyne, že pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU.“ NSS v navazující judikatuře tyto závěry přejal a zdůraznil, že žalobkyně musí v řízení před soudem tvrdit a prokázat skutkový základ unijního prvku, tedy že služby spočívající v provozování loterií a hazardních her skutečně poskytovala také zahraniční klientele (srov. rozsudky č. j. 2 As 35/2018 - 51 z 26. 2. 2021, body 18, 20 a 21, č. j. 5 As 186/2017-64 z 26. 4. 2021, bod 34, č. j. 9 As 236/2017-68 ze 7. 4. 2021, bod 44).
40. Za předpokladu, že by se prokázal skutkový základ unijního prvku, je dopad unijního práva na věc třeba zvažovat, a to v intencích citované judikatury SDEU. Žalobkyně však v žalobě vůbec netvrdila, že v daných provozovnách poskytovala služby rovněž zákazníkům z jiných členských států. Až v doplnění žaloby z 2. 8. 2018 uvedla, že tuto skutečnost považovala za notorietu, avšak toto strohé tvrzení nijak nerozvedla a především nenavrhla žádné důkazy k jeho prokázání. Z citované judikatury přitom vyplývá, že pouhé obecné tvrzení o poskytování služeb příslušníkům jiných členských států pro konstatování přeshraniční situace nepostačuje. Na doplnění těchto tvrzení a důkazních návrhů v řízení přitom měla žalobkyně dostatek času, neboť od rozhodnutí SDEU *Bonver Win*, v němž nejpozději byla tato povinnost výslovně vymezena, uplynulo již více než pět měsíců, od rozhodnutí rozšířeného senátu NSS v téže věci již téměř dva měsíce a od jejího podání z 2. 8. 2018 již dva a tři čtvrtě roku. Žalobkyně argumentace ve prospěch aplikace článku 56 SFEU tak je sice po právní stránce dostatečná, ale toliko hypotetická, proto nemůže vést k aplikaci unijního práva.
41. Současně již judikatura vymezila, že lokálně omezený zákaz provozování na území vybraných obcí, resp. v konkrétní oblasti vybraných obcí, nemůže sám o sobě vytvářet překážku, která by omezila volný pohyb zboží v rámci EU. Řada obcí k regulaci hracích automatů na svém území nepřistoupila. V řadě obcí navíc provozovat automaty na vymezených místech lze. OZV obcí tedy nepředstavují omezení z hlediska vnitřního trhu EU. Dovážet hrací automaty je v ČR nadále umožněno, výrobky budou pouze soustředěny v obcích, které to místní úpravou nezakázaly buď vůbec, nebo jen zčásti. OZV mají dopad spíše na společenský život v jednotlivých obcích, než na trh EU (srov. rozsudky NSS č. j. 2 As 190/2019-32 z 24. 3. 2021, č. j. 5 As 117/2018-67 ze 4. 5. 2021 nebo č. j. 4 As 151/2020-39 z 30. 3. 2021).
42. Soud se tedy neztotožnil s žalobkyninými námitkami, že by v projednávané věci mělo být aplikováno unijní právo a že by napadené rozhodnutí či samotná právní úprava (zákonem č. 300/2011 Sb. a na jeho podkladě přijaté OZV) znamenala rozpor s unijním právem, ať už s volným pohybem služeb dle článku 56 SFEU nebo zboží dle článku 34 SFEU.

VII. 5. Notifikace zákona č. 330/2011 Sb.

43. Námitkou nedodržení notifikačního procesu při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. jako technického předpisu ve smyslu směrnice 98/34/ES se NSS zabýval již v rozsudcích č. j. 10 As 62/2015-170 z 22. 7. 2015 nebo č. j. 7 As 309/2017-39 ze 17. 10. 2018, a po rozhodnutí svého rozšířeného senátu také v řadě dalších rozsudků (za všechny č. j. 5 As 116/2018-75 z 19. 3. 2021, bod 68, č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 1. 2021, body 22 až 25, č. j. 6 As 27/2018-52 z 10. 3. 2021, bod 21, č. j. 7 As 445/2019-41 z 25. 3. 2021, body 21 a 22, nebo č. j. 9 As 236/2017-68 ze 7. 4. 2021, bod 49).
44. NSS v této judikatuře opakovaně konstatoval, že „*pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyplývá již z § 10 písm. a) obecního zřízení, na základě čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Není tak vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.). Toto právo bylo obcím propůjčeno ještě před přijetím novely loterijního zákona č. 300/2011 Sb. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že bez ohledu na osud zákona č. 300/2011 Sb. by loterijní vyhláška obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, přestože na něj výslovně neodkazuje (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., bod 29 až 33). Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je v této věci konzistentní a bezrozporná. Skutečnost, že loterijní zákon v určitých svých částech je technickým předpisem, nijak nečiní sporným ani žalovaný. To však neznamena, že musí být takto posuzován jako celek.*“ (Rozsudek č. j. 2 As 325/2016-46 z 26. 2. 2021, bod 47).
45. Právní úprava toho, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně interaktivních videoloterijních terminálů), je podle názoru NSS otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obec může tyto činnosti z pohledu čistě vnitrostátního práva na svém území regulovat na zákonném podkladě § 10 písm. a) a d) obecního zřízení, resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterijního zákona (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 z 14. 6. 2011 nebo ze dne sp. zn. Pl. ÚS 6/13 z 2. 4. 2013). Otázka, zda se oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) obecního zřízení (na př. právě § 50 odst. 4 loterijního zákona), nebo zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) obecního zřízení za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již podle citované judikatury NSS nejeví jako podstatná. Zcela bez významu proto je, zda notifikační proces byl proveden v rozporu se směrnicí a jaké případné následky z toho vyplynou pro Českou republiku.
46. Samotné OZV pak definici technického předpisu taktéž nenaplnují. NSS již vyložil, že „*jejich působnost je i při zohlednění jejich kumulativního vlivu natolik omezená, že se nijak nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice působí. Z toho důvodu o jejich existenci nebylo třeba Evropskou komisi informovat*“ (v podrobnostech srov. jeho rozsudky č. j. 2 As 190/2019-32 z 24. 3. 2021, č. j. 5 As 117/2018-67 ze 4. 5. 2021 nebo č. j. 4 As 151/2020-39 z 30. 3. 2021).
47. Žalobní bod, podle nějž nebylo možné vydat napadené rozhodnutí z důvodu nedodržení notifikačního procesu při přijímání zákona č. 330/2011 Sb., tak není důvodný.

VII. 6. Aplikace § 43 loterijního zákona

48. Podmínky pro zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 loterijního zákona poprvé posuzoval NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS z 24. 2. 2015. Obsáhle se v něm zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu k regulaci hazardních

her. NSS naznal, 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 právního rázu. Těmi může být i vydání OZV, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, zakazuje provozování loterií a jiných podobných her. NSS konkrétně uvedl, že „*pojem okolnost je pojmem širším, a zahrnuje tak prakticky jakoukoliv objektivní změnu ve vnějším světě*“, a upozornil, že širokému pojmu „*okolnosti*“ nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu, jenž chápe pravomoc žalovaného vyplývající z § 43 odst. 1 loterijního zákona tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.

49. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 z 14. 6. 2011 (bod 66) konstatoval, že „*takový postup není protiústavní ani nezákonný, neboť si provozovatelé loterií a jiných podobných her právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích museli být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud dále judikoval, že by se žalovaný naopak dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. V tomto směru nelze u provozovatelů loterií ani hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).*“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 z 2. 4. 2013 Ústavní soud dodal, že „*zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s navrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správním praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.*“ Na tento nálezy navázal NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32 z 24. 2. 2015, v němž konstatoval, že „*[a]rgument, že ani očekávání založené zákonem nemusí být za určitých okolností legitimní, zní vskutku neuvěřitelně, v daném případě však nutno vnímat kontext, který byl dán sérií předcházejících nálezů Ústavního soudu, jež silou čl. 89 odst. 2 Ústavy opakovaně uznávaly a potvrzovaly ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území.*“
50. Obdobně NSS v rozsudku č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 1. 2021 konstatoval, že „*stěžovatelka si musela být vědoma existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbavena. Nemohlo jí tedy vzniknout legitimní očekávání, že její podnikání v daném velmi specifickém oboru, jenž je tradičně předmětem častých politických zásahů místních i celostátních, bude nerušeně pokračovat. Nad stěžovatelčím právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě v rovině vnitrostátního práva převažuje právo obcí na samosprávu (otázka dopadu práva EU nemohla být, jak výše vyloženo, v tomto kasačním řízení řešena). Postup žalovaného, jenž po přijetí obecně závazné vyhlášky příslušné obce zruší vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Obecně vzato proto nejde o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatelky (srov. nálezy sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).*“ (Bod 33). Na těchto závěrech nic nezměnilo ani

rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ve věci sp. zn. 5 As 177/2016 (srov. na př. rozsudky NSS č. j. 5 As 116/2018-75 z 19. 3. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 1. 2021 nebo č. j. 4 As 260/2019-38 z 23. 3. 2021).

51. Žalovaný tedy postupoval v souladu s § 43 loterijního zákona, když předmětná rozhodnutí zrušil pro jejich rozpor s vyhláškou hlavního města Prahy, aniž musel zkoumat, zda v jednotlivých provozovnách dochází k narušování veřejného pořádku.
52. K úloze žalovaného v řízení o zrušení povolení NSS v rozsudku č. j. 6 As 27/2018-50 z 10. 3. 2021 vyložil, že otázka zákonnosti OZV není předběžnou otázkou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, aby mohl žalovaný iniciovat řízení u dozorového orgánu, popřípadě aby si o ní učinil sám úsudek podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Rovněž v rozsudku č. j. 5 As 117/2018-67 ze 4. 5. 2021 NSS potvrdil, že podání podnětu k výkonu dozoru nad zákonností OZV Ministerstvu vnitra není podnětem k zahájení řízení o předběžné otázce ve smyslu § 57 správního řádu (obdobně rozsudek č. j. 1 As 464/2019-47 z 13. 10. 2020). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že ministr zákonnost loterijní vyhlášky alespoň v základní míře hodnotil. Jednak tím, že vycházel ze zdrženlivé premisy, že vyhláška nebyla Ministerstvem vnitra zrušena, jednak už tím, že respektoval ústavní právo na samosprávu obce vydat takovouto vyhlášku. Jestliže ministr za těchto výchozích předpokladů uzavřel, že je povinen podle loterijní vyhlášky coby účinného právního předpisu postupovat, postupoval v souladu se zákonem.

VII. 7. Účelnost regulace a diskriminační povaha loterijní vyhlášky

53. Pokud jde o předmět regulace, Ústavní soud i NSS považují za notorietu, 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. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní.*“ (Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011, bod 37). Obdobně NSS v bodě 30 rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32 z 24. 2. 2015 konstatoval, že „[h]azardní hry tohoto typu [herní přístroje a podobná zařízení, pozn. městského soudu] lze bez rozpaků postavit na roveň prodeji alkoholu či cigaret – jedná se o společensky problematické aktivity, které stát regulací (byť s nepopíratelným fiskálním efektem) toleruje mimo jiné proto, že snaha o jejich úplné potlačení by mohla za určitých okolností vyvolat další negativní jevy (jak ukázal nezdařený pokus s prohibicí v USA ve dvacátých letech minulého století). Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je třeba umožnit exekutivě, aby reagovala na změny, které přináší mimo jiné i vývoj společnosti (včetně právního diskurzu) a aby měla možnost upřednostnit žádoucí veřejné zájmy a ochranu zranitelných skupin obyvatel před soukromým zájmem provozovatelů hazardních her na dosažení zisku.“ Problematiku škodlivých důsledků hazardu tak nelze redukovat na otázku ochrany osob s omezenou svéprávností nebo mladistvých, neboť je mnohem širší.
54. Právě proto obce v rámci práva na samosprávu disponují pravomocí k tomu, aby na celém svém území nebo na vybraných místech vyloučily koncentraci těchto jevů spojených

s provozováním loterií a sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a j) a § 50 odst. 3 loteriijního zákona. Toto právo přitom zahrnuje také možnost přístup k regulaci v průběhu času změnit. Jestliže má obec zájem, aby se loterie jako „spouštěč“ popsanych jevů na jejím území nebo v některých místech nevyskytovaly a nesoustředily (na př. je pro místní pořádek nežádoucí souběh či blízkost herny a pohostinství v sociálně vyloučené oblasti), a přistoupí k omezení loterií prostřednictvím OZV, je zjevné, že primárním účelem takové regulace nebyla ochrana hráčů, ale zabezpečení veřejného pořádku v místě. Z ústavně garantovaného práva na samosprávu tedy plyne obcím oprávnění prostřednictvím OZV na svém území regulovat přípustnost, rozsah a jiné modality provozu hazardních her, a to s velmi širokým prostorem pro uvážení ohledně konkrétní podoby regulace. Toto oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení.

55. Správní soudy ve shodě s Ústavním soudem setrvale judikují, že plošný zákaz loterií a podobných her na celém území obce je přípustný a obvykle nebývá ze své podstaty diskriminační, neboť je z něj zřejmý legitimní záměr obce – vymýtit provozování loterií z jejího území. NSS v rozsudku č. j. 5 As 199/2015-44 ze 14. 7. 2016 shledal, že „[m]ěsto Litomyšl přijetím obecně závazné vyhlášky využilo maximálně svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o úplném zákazu provozu loterií a jiných podobných her na svém území, a to bez výjimky. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným.“ V rozsudku č. j. 2 As 325/2016-46 z 26. 2. 2021 doplnil, že „[p]lošný zákaz mezi jednotlivými provozovateli nerozlišuje přímo a obvykle ani svým dopadem (i když je zjevné, že dopady mohou být u různých subjektů různé a lze si dobře představit na první pohled nerozlišující regulaci, jež má ve svých důsledcích jasné cílené dopady, možná i tvůrcem regulace zamýšlené). Nikdo hrací automaty provozovat nemůže, a to ať již je před přijetím úpravy provozoval, nebo pokud by měl v úmyslu po jejím přijetí provoz zahájit. Skutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na území zcela zakázat. Obec přitom při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium. Všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky. V takovém případě princip rovnosti porušen není. O nerovnost by se mohlo jednat pouze tehdy, pokud by určitá skupina osob měla jiné podmínky než skupina jiná (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 47/95). K tomu ovšem v případě plošného zákazu nedochází.“ Také v rozsudku č. j. 3 As 222/2019-49 z 29. 4. 2021 NSS připomněl, že „již v několika svých rozhodnutích dospěl k závěru, že plošný zákaz provozování loterií na území celé obce (či v případě územně členěných statutárních měst na území celé městské části) nemůže být svévolný ani diskriminační (srov. například rozsudky ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016 - 71, ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015 - 44, či ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76).“
56. Naproti tomu je-li OZV koncipována tak, že označuje konkrétní místa, v nichž hrací přístroje provozovány do budoucna být mohou anebo naopak nemohou, požaduje judikatura Ústavního soudu i správních soudů, „aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá“ (na př. rozsudky NSS č. j. 7 As 445/2019-41 z 25. 3. 2021 nebo č. j. 4 As 373/2018 - 47 z 12. 5. 2021). Takové důvody by měly být patrné již ze samotné OZV a jejích příloh, avšak je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (srov. odst. 40 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011 nebo rozsudky

NSS č. j. 1 As 5/2017-76 z 13. 7. 2017 č. j. 10 As 378/2017-76 z 5. 9. 2018). NSS v rozsudku č. j. 6 As 119/2018-69 ze 14. 4. 2021 upřesnil, že „[t]yto závěry se týkají především zákazu provozovat loterie a jiné podobné hry v konkrétně vymezených nemovitostech, kdy hrozí, že by obec mohla účelově povolit jen hry „spřátelených provozovatelů“.“

57. Hlavní město Praha v OZV stanovilo, že na území některých městských částí (v dané věci Prahy 2 a Prahy 12) platí plošný zákaz stanovených hazardních her, zatímco na území jiné městské části (Prahy 3) tyto hazardní hry lze za určitých podmínek provozovat (v kasinech). V návaznosti na to byla všechna povolení k provozu těchto her na území městských částí Prahy 12 a Prahy 2 a všechna povolení k jejich provozu na jiných místech než v kasinech na území městské části Prahy 3 zrušena.
58. Žalobkyně odkázala na rozsudek NSS č. j. 1 As 5/2017-76 z 13. 7. 2017, podle nějž „[o]dkaz na požadavky městských částí je sice racionální z hlediska politického procesu tvorby regulace, není však nutně racionální z hlediska práva. Jelikož se politika a právo nekryjí, nelze ani politické důvody přijetí určité úpravy ztotožňovat s důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení s adresáty práva. Převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimnost rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. Nevylučuje svévoli na straně městské části, která by se následně převzetím jejího návrhu do obecně závazné vyhlášky přenesla. [36] Stejně tak převzetí návrhů městských částí nevylučuje nerovné zacházení mezi subjekty v jednotlivých částech obce. Rozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného. V tomto ohledu může pochopitelně vycházet ze skutečností o místních specifikách od městských částí. V posledku ovšem musí ve vyhlášce zvolit jednotný metr pro posuzování situace na celém obecním území. Rozdíly v jednotlivých částech obce musí ve vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů, nikoliv postojem k hazardu či přísností jednotlivých městských částí. Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je na základě zákona obec [...].“
59. Na právě řečené však NSS navázal v rozsudku č. j. 2 As 230/2017-45 z 14. 12. 2017, v němž neshledal nic diskriminačního na OZV města Brna, která v některých městských částech hazard zakázala, zatímco v jiných nikoli, a to právě s poukazem na politickou vůli: „Ze znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zakazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti.“ (Podtržení doplněno). Obdobně v rozsudku č. j. 3 As 240/2017-51 z 22. 3. 2021 NSS konstatoval, že „[p]okud jde o povolení provozování tzv. živých her pouze na území čtyř městských částí, ani to podle názoru zdejšího soudu nelze považovat za diskriminační. Povolení se vztahuje na celá území těchto samostatných celků spravovaných volenými zastupitelstvy, která (jak objasnilo statutární město Brno v řízení před městským soudem) regulaci na územích daných městských částí navrhuje, protože jsou s tamní situací nejlépe obeznámeny.“

60. Způsob přezkumu loterijní vyhlášky popsal NSS v rozsudku č. j. 7 As 445/2019-41 z 25. 3. 2021: „[A]ni soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny zkoumat zákonnost použité obecně závazné vyhlášky komplexním způsobem. Úkolem správního soudu je posoudit všechny individuální okolnosti konkrétního řešeného případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti či ulice do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně, pokud takovou námitku účastník řízení vznese (srov. opakovaně uváděný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2017, č. j. 5 As 253/2016 - 49). Nastíněný postup tak provozovatele loterií nezabavuje soudního přezkumu, pokud je dotčená vyhláška v konkrétní věci výrazem libovůle či diskriminačního přístupu obce. Správní soud má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat. Ostatně, v posuzované věci se městský soud a výše i kasační soud námitkou diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky zevrubně zabývali, přičemž tuto neshledali.“
61. V nyní posuzované věci se odlišná úprava týká území celých městských částí, které představují podstatnou část hlavního města Prahy, rozlohou i počtem obyvatel se rovnají větším městům v České republice a jedná se o samostatné celky spravované volenými zastupitelstvy, které regulaci na svém území navrhuji – ovšem v mezích Pravidel vydaných hlavním městem Prahou –, jelikož jsou s tamní situací nejlépe seznámeny, a jejich postoj tak reprezentuje postoj obyvatel dané městské části. Účelem citované judikatury je zabránit libovůli obce, vyloučit diskriminační přístup k jednotlivým provozovatelům a uložit obci zodpovědnost za odůvodnění regulace ve svých jednotlivých částech, neboť pouze obec jako celek má pravomoc k regulaci hazardních her.
62. Hlavní město Praha přitom neodůvodnilo úpravu v jednotlivých městských částech pouze požadavky těchto městských částí, nýbrž poskytlo pro ni právně relevantní věcné důvody. V obecné rovině uvedlo, že provozování hazardních her je spojeno s řadou negativních jevů, které jejich provozování provázejí, na př. závislost na hře, problémy hráčů v osobním i pracovním životě v důsledku nedostatku finančních prostředků způsobeného prohrami na různých druzích hracích přístrojů a jiných herních zařízeních, výskyt problémových osob v hernách a dalších provozovnách s hracími přístroji i v jejich okolí, který zvyšuje riziko páčání trestné činnosti (krádeže za účelem získání finančních prostředků na hru), soustředění výskytu osob užívajících omamné látky v okolí provozoven s hracími přístroji, rušení nočního klidu a veřejného pořádku, výskyt vandalství a kriminality. Za účelem transparentního a racionálního výběru míst, kde případně bude provozování hazardních her povoleno, přijalo hlavní město Praha Pravidla, podle nichž následně posuzovalo a zpracovávalo požadavky jednotlivých městských částí, obeznámených nejdůkladněji se situací v daných místech, jež vyústily v úpravu obsaženou v OZV 10/2013.
63. Konkrétně na území městských částí Prahy 2 a Prahy 12 bylo rozhodnuto o nulové toleranci hazardu, což je přístup přípustný a nediskriminační. Na území městské části Prahy 3 pak byly hazardní hry povoleny pouze v kasinech a nikoli v hernách nebo provozovnách se zvláštním provozním režimem, a to s odůvodněním, že kasina jsou méně společensky škodlivá, neboť podléhají přísnější regulaci než ostatní typy provozoven (hráči se musejí registrovat, jsou identifikováni), pojí se s nimi méně patologických jevů a kvůli svému úzkému zaměření nelákají návštěvníky, kteří do podniku přišli za jiným účelem a o hru neměli původně zájem. Regulace v jednotlivých částech tak není nahodilá nebo dokonce libovolná, nýbrž sleduje legitimní cíle a je řádně odůvodněna. Na základě uvedených hledisek tak možné posoudit, proč bylo zrušeno každé jednotlivé povolení, jak požaduje Ústavní soud (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011): na území městských částí

Prahy 2 a 12 kvůli nediskriminačnímu plošnému zákazu, na území městské části Prahy 3 z toho důvodu, že dotčená herní zařízení se nenacházela v kasinu, nýbrž v jiném typu provozovny. Tím se projednávaná věc odlišuje od případu posuzovaného v rozsudku NSS č. j. 6 As 226/2017-87 ze 17. 6. 2021, jenž se týkal rovněž regulace hazardních her na území hlavního města Prahy, avšak ve vztahu k dané městské části nebylo zjištění takto jednoznačné a nediskriminační hledisko.

64. Základním předpokladem pro to, aby soud loterijní vyhlášku neaplikoval, ovšem je, že žalobkyně prokáže, že byla na základě této vyhlášky znevýhodněna oproti jiným subjektům ve srovnatelném postavení (srov. bod 29 rozsudku NSS č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 2. 2021). Tak by tomu mohlo být na příklad v případě, že by žalobkyně – oproti jiným subjektům – provozovala poměrně víc herních zařízení v městských částech, kde platí úplný zákaz stanovených hazardních her, než v městských částech s jinou formou regulace, anebo v případě, že by u žalobkyně byla zrušena poměrně větší část povolení k provozování hazardních her na území celé obce. Žalobkyně dovozuje diskriminační povahu toliko ze zvolené formy regulace, z ní však diskriminační účinky nutně nevyplývají. Vzhledem k tomu, že různá forma regulace se týkala celých městských částí a napadenými rozhodnutími bylo jen u žalobkyně zrušeno celkem 93 povolení na 11 různých adresách (z toho na území Prahy 3 celkem 28 povolení na třech adresách), nelze vyloučit, že tato regulace dopadla na všechny provozovatele stejným způsobem nebo že dokonce na žalobkyni dopadla méně výrazně. V tomto ohledu se projednávaná věc liší na příklad od situace, kdy obec zakáže provozování hazardních her na celém svém území s výjimkou několika adres, na nichž provozuje loterie jeden konkrétní provozovatel, a kdy je znevýhodnění ostatních provozovatelů na bíle dni. Břemeno tvrzení a důkazní ohledně svého znevýhodnění tíží žalobkyni, která však v průběhu soudního řízení nic takového netvrdila a nevylicila ani konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možné takový závěr dovodit.
65. Soud uzavírá, že hlavní město Praha v řízení před soudem uvedlo důvody, pro které zvolilo různou formu regulace v různých městských částech, a na základě jakých kritérií přistoupilo k rušení povolení v té městské části, kde neplatil plošný zákaz stanovených hazardních her. Jelikož žalobkyně netvrdila ani neprokázala, že by se loterijní vyhláška uplatňovala vůči ní jiným způsobem než vůči jiným provozovatelům hazardních her, soud neshledal důvod tuto vyhlášku neaplikovat. Ke shodnému závěru ohledně regulace hlavního města Prahy dospěl rovněž NSS v rozsudku č. j. 6 As 119/2018-69 ze 14. 4. 2021 (srov. zejména jeho odstavec 46).
66. V této souvislosti žalobkyně dále odkázala na stanovisko ÚOHS z 1. 9. 2014, podle něž obce musejí zvážit, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, resp. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním místním podmínkám, zda nepůsobí diskriminačně a zda nenarušuje hospodářskou soutěž více, než je nezbytné k dosažení jejích cíle. Ke shodné námitce se již opakovaně vyjádřil NSS, jenž na př. v rozsudku č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 2. 2021 konstatoval, že jednak tento právní názor je stále předmětem přezkumu v jiném řízení u něj vedeném (sp. zn. 2 As 200/2020), jednak nic podobného nebylo v řízení o zrušení povolení podle § 43 loterijního zákona shledáno, dodávaje, že „posuzovat tuto otázku v každém jednotlivém řízení tohoto typu před žalovaným jako otázku předběžnou není s ohledem na princip odbornosti a vymezení pravomocí správních orgánů reálně představitelné. Jsou-li indicie, že konkrétní vyhláška má protisoutěžní charakter, má žalovaný dát podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k provedení příslušného šetření

a vyčkat na reakci Úřadu. Není však možno po žalovaném požadovat, aby se touto otázkou zevrubně zabýval v rámci svého běžného rozhodování.“ V nyní projednávané věci je situace obdobná.

67. Ministr se stanoviskem ÚOHS z 1. 9. 2014 v napadených rozhodnutích zabýval. Na straně 9 rozhodnutí č. j. MF-64914/2014/34/2901-RK, na stranách 8 a 9 rozhodnutí č. j. MF-64916/2014/34/2901-RK a na straně 12 rozhodnutí č. j. MF-65207/2014/34/2901-RK konstatoval, že toto stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 19a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, že se jedná toliko o obecnou výzvu obcím, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže, a že v něm není vysloven rozpor OZV 10/2013 se soutěžním právem. Takového odůvodnění považuje soud vzhledem ke shora uvedenému za dostatečné, a jelikož žalovaný považoval obsah loterijní vyhlášky za souladný s ústavním právem obce na samosprávu, nebylo třeba, aby se soutěžněprávními aspekty věci zabýval zevrubněji.

VII. 8. Vady správního řízení

68. Žalobkyně vznesla řadu námitek proti průběhu správního řízení, jež jsou do značné míry shodné s námitkami uplatněnými ve skutkově i právně obdobné věci, rozhodnuté rozsudkem zdejšího soudu č. j. 8Af 13/2015-97 z 26. 6. 2018. Jelikož se desátý senát ztotožňuje s tím, jak tyto námitky vypořádal osmý senát, bude z jeho rozhodnutí dále vycházet.
69. Žalobkyně se předně domnívá, že všechna tři správní řízení měla být bez dalšího zastavena, neboť zrušením OZV 18/2011 odpadl důvod pro jejich vedení.
70. Podle § 66 odst. 2 správního řádu řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká.
71. Z oznámení o zahájení řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona z 5. 6. 2013, 3. 7. 2013 a 4. 6. 2014 soud zjistil, že důvodem pro jejich zahájení bylo zjištění žalovaného, že dotčená herní zařízení jsou provozována v rozporu s OZV 18/2011, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 z 2. 4. 2013.
72. Důvody, pro které správní orgán zastaví správního řízení vedené z moci úřední, jsou uvedeny v § 66 odst. 2 správního řádu, přičemž dle názoru soudu nelze pod žádný z nich podřadit zrušení OZV, resp. její nahrazení novou OZV. Obecně jsou těmito důvody překážky, které trvale brání správnímu orgánu v dalším pokračování v řízení nebo ve vydání meritorního rozhodnutí. Zrušení OZV 18/2011 však tímto důvodem bez dalšího být nemůže, neboť pro rozhodování správního orgánu je zásadně rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 24/2011-79 ze 7. 4. 2011). Zjistí-li tedy správní orgán, že loterijní vyhláška, s níž byla předmětná povolení v rozporu, je v době rozhodování již zrušena, avšak v mezidobí nabyla účinnosti nová loterijní vyhláška, které předmětná povolení taktéž odporují, zruší tato povolení právě z důvodu jejich rozporu s touto novou loterijní vyhláškou. Mezi účastníky řízení přitom není sporu, že všechna předmětná povolení odporovala oběma loterijním vyhláškám. Žalovaný tedy postupoval správně, když správní řízení nezastavil.

73. S právě uvedeným souvisí otázka, zda měla být žalobkyně s ohledem na vydání OZV 10/2013 opětovně vyzvána k seznámení se s podklady rozhodnutí. Jak soud již uvedl, správní řízení byla zahájena s odkazem na rozpor povolení s OZV 18/2011 a na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, zatímco nakonec byla povolení zrušena pro svůj rozpor s OZV 10/2013. Dle spisového materiálu nebyla žalobkyni tato změna před rozhodnutím ve věci samé správním orgánem oznámena. Žalovaný jako správní orgán prvního stupně tedy pochybil, když nezaslal žalobkyni novou výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, nicméně soud je toho názoru, že toto pochybení není v nyní projednávané věci tak podstatné, aby mohlo mít vliv na zákonnost napadených rozhodnutí.
74. Při posouzení této námitky totiž soud vyšel z toho, že důvodem pro zahájení správního řízení o zrušení povolení byl rozpor těchto povolení s OZV. Skutečnost, že řízení bylo zahájeno za účinnosti OZV 18/2011 a dokončeno za účinnosti OZV 10/2013, však na důvodu pro zahájení řízení nic nezměnila, neboť mezi účastníky řízení není sporu o to, že důvod ke zrušení dotčených povolení byl dán v obou vyhláškách. Situace zůstala stejná a žalobkynino procesní postavení se změnou OZV nikterak nezměnilo. Lze sice uvažovat o tom, že žalovaný mohl změnu OZV reflektovat již v průběhu prvostupňového řízení a žalobkyni na ni upozornit, nicméně stalo-li se tak až v obsahu prvostupňového rozhodnutí, má soud za to, že na tuto změnu mohla žalobkyně reagovat v rozkladu, a tedy nebyla zbavena práva vyjádřit se ve věci, resp. vyjádřit se k OZV 10/2013. Popsané pochybení žalovaného proto nemohlo mít vliv na zákonnost napadených rozhodnutí.
75. Žalobkyně se mylí také v tom, že v napadených rozhodnutích nebyla dostatečně zhodnocena skutečnost, že se na žalovaného ve vztahu k revizi podmínek provozu loterií v daných provozovnách obrátili i další účastníci řízení, kteří žádali, aby jim umožnil seznámení s příslušnými správními spisy a podání vyjádření, přičemž rozhodnutí ve věci samé žalovaný vydal bez ohledu na to, že správní řízení ohledně účastenství těchto osob nebylo pravomocně skončeno. Ministr se s touto námitkou vypořádal na straně 10 (rozhodnutí č. j. MF-64914/2014/34/2901-RK), resp. na stranách 9 a 10 (rozhodnutí č. j. MF-64916/2014/34/2901-RK), resp. na straně 11 (rozhodnutí č. j. MF-65207/2014/34/2901-RK), a soud souhlasí s jeho názorem, „že nepřipuštění třetích osob jako dalších účastníků do správního řízení nedochází k porušení zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu a to vzhledem k tomu [...], že byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí, což je dostatečně odůvodněno v napadeném rozhodnutí.“ Soud dodává, že je na správním orgánu, aby zjistil stav věci, a že žalovaný postupoval v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu, podle nějž vydání usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. Konečně správní orgán nemohl zasáhnout do žalobkyniných subjektivních veřejných práv tím, že nepřiznal někomu jinému účastenství ve správním řízení; pokud se taková osoba cítí poškozena postupem správního orgánu, je nutné, aby se právě ona domáhala ochrany svých práv u soudu.
76. Žalobkyně dále vyjádřila přesvědčení, že správní řízení mělo být z vícera důvodů přerušeno, avšak žalovaný se ke všem návrhům postavil negativně a svůj postup náležitě neodůvodnil. Žalobkyně však výslovně neuvedla, o jaké důvody pro přerušování řízení se mělo jednat; na základě dalšího textu žaloby se lze domnívat, že požadovala přerušování řízení do doby rozhodnutí o předběžné otázce týkající se aplikovatelnosti zákona č. 300/2011 Sb. a do následujícího jednání zastupitelstva hlavního města Prahy (na podzim

2013), od něž si slibovala přijetí odlišné regulace. Soud k tomu předně s odkazem na předchozí části odůvodnění připomíná, že případná neaplikovatelnost zákona č. 300/2011 Sb. nemá na posouzení věci žádný vliv. Pokud jde o zbylé důvody, žalovaný měl za to, že platná a účinná loterijní vyhláška je v souladu se zákonem, a ani procesní stanovisko hlavního města Prahy nenasevřelo tomu, že by měla být tato regulace v dohledné době změněna. Žalovaný tedy neměl žádný důvod řízení přerušovat, což také uvedl ve svém rozhodnutí, zároveň správně poukazuje na to, že důvody pro přerušování řízení ve smyslu § 64 správního řádu poskytují správnímu orgánu prostor pro uvážení, zda tohoto postupu využije.

77. Žalobkyně spatřuje ministrovo pochybení také v tom, že se nijak nevyjádřil k argumentaci obsažené v doplnění rozkladu, jež poukazovala na obsah stanoviska ÚOHS z 1. 9. 2014, včetně jeho doplnění v reakci na žalobkynino podání, a sdělení Evropské komise z 8. 11. 2014 týkající se notifikace zákona č. 300/2011 Sb.
78. Ve správním řízení obecně platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve (§ 82 odst. 4 správního řádu). Podle § 89 odst. 2 téhož zákona odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, avšak správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Ustanovení o odvolání se pak podle § 152 odst. 5 správního řádu ve znění účinném od 1. 7. 2017 použijí přiměřeně také pro řízení o rozkladu.
79. Řádnost notifikační procedury zákona č. 300/2001 Sb. i soulad loterijní vyhlášky se soutěžním právem byl řešen již v prvostupňovém rozhodnutí a žalobkyně své výhrady uplatnila také v rozkladu. Jeho doplnění tak v tomto ohledu dílem představovalo rozpracování dřívější argumentace (rozpor se soutěžním právem), dílem odkazovalo na nové skutečnosti, které žalobkyně skutečně nemohla uplatnit dřív (sdělení Evropské komise z 8. 11. 2014). Jelikož správní řád nezakazuje odvolateli doplňovat odvolání i v průběhu odvolacího řízení, měl se ministr v napadeném rozhodnutí k této argumentaci vyjádřit. Nicméně toto doplnění rozkladu by nemohlo v řízení vést k jinému výsledku (ÚOHS ani v doplnění stanoviska neshledal tuto konkrétní loterijní vyhlášku v rozporu se zákonem a proces notifikace je pro projednávanou věc bez významu), proto toto pochybení nemohlo mít vliv na zákonnost napadených rozhodnutí.
80. Pro úplnost soud podotýká, že absence odpovědi na ten či onen argument účastníka řízení v odůvodnění žalovaného rozhodnutí nezpůsobuje bez dalšího nezákonnost či dokonce nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Takový přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení, což lze učinit také přesvědčivou prezentací odlišného právního názoru, a aby byl z jeho rozhodnutí patrný nosný rozhodovací důvod. (Srov. na př. rozsudky NSS č. j. 9 Afs 70/2008-13 z 28. 5. 2009 nebo č. j. 2 Afs 143/2015-71 z 3. 11. 2015). Vzhledem ke všemu shora uvedenému napadené rozhodnutí v tomto ohledu stojí.
81. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný řádně nevyhodnotil a nerozhodl o její námitce podjatosti. Takovou námitku žalobkyně vznesla v rozkladu z 19. 9. 2014 (resp. z 22. 9. 2014) vůči všem členům odboru 34 žalovaného i vůči ministrovu náměstkovi Ondřeji

Závodskému, a to s poukazem na článek zveřejněný 4. 4. 2014 na internetových stránkách www.denik.cz, z nějž žalobkyně citovala: „Podle Babišova náměstka Ondřeje Závodského (KDU-ČSL), který je za oblast hazardu a loterií zodpovědný, dnes úřad rozhoduje v 1500 správních řízeních o zrušení deseti tisíc automatů. „V současné době se ministerstvo potýká s výrazným problémem. Tím je proces odnětí licencí k provozu VLT, kdy obec na svém území jejich provoz zakázala,“ řekl Závodský a dodal, že tyto automaty by měly zmizet do léta.“ Zároveň žalobkyně připomněla, že na tento nepřipustný, veřejně deklarovaný „politický zájem“ upozornila již v předchozím průběhu řízení.

82. Na existenci tohoto „politického zájmu“ žalobkyně skutečně upozornila již ve svém vyjádření z 22. 8. 2014 před vydáním prvostupňového rozhodnutí, aniž by však uplatnila námitku podjatosti. Je tedy zřejmé, že námitka podjatosti v řízení o rozkladu nebyla vznesena, jakmile se žalobkyně o podjatosti dozvěděla, jak vyžaduje § 14 odst. 2 správního řádu (citovaný článek byl ostatně zveřejněn již 4. 4. 2014). Podle ustálené judikatury správních soudů není třeba o pozdě uplatněné námitce podjatosti vydávat samostatné rozhodnutí, avšak s důvody v ní tvrzenými se musí správní orgán vypořádat v konečném rozhodnutí, neboť podjatost nastává přímo ze zákona při splnění podmínek stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu (rozsudek NSS č. j. 1 As 89/2010-152 z 30. 1. 2013). Zároveň platí, že námitku podjatosti je třeba posuzovat nikoli čistě formálně, ale taktéž materiálně. Na příklad v rozsudku č. j. 7 As 72/2010-385 z 11. 11. 2010 dospěl NSS k závěru, že nevypořádání námitky podjatosti nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí v případě, že byla vznesena nekonkrétní všeobecná námitka podjatosti všech zaměstnanců žalovaného správního orgánu, odůvodněná pouze odkazem na jejich postup v jiných věcech, které nesouvisí s předmětem řízení před odvolacím orgánem. (Shodně srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 260/2019-38 z 23. 3. 2021).
83. Obecně řečeno jistě není vhodné, aby se jakýkoli vysoce postavený představitel správního orgánu (v daném případě ministrův náměstek) veřejně vyjadřoval k průběhu neskončených správních řízení. V této konkrétní věci nicméně přímá citace obsahuje pouze sdělení, že u žalovaného aktuálně probíhá proces odnětí licencí k provozu VLT, což je s ohledem na nynější řízení toliko objektivní konstatování skutečnosti, neboť licence byly prvostupňovým rozhodnutím skutečně odňaty. Pasáž obsahující sdělení, že „automaty by měly zmizet do léta“ už není součástí citaci a je pouhou parafrází, která odkazuje zejména k tomu, kdy budou daná řízení skončena a kdy budou odstraněna ta zařízení, u nichž budou splněny podmínky pro zrušení povolení jejich provozování. Jmenovaný náměstek se nevyjadřuje k průběhu konkrétních řízení nebo ke konkrétním provozovatelům loterií a z jeho vyjádření nevyplývá, že každé jednotlivé řízení skončí zrušením povolení bez ohledu na okolnosti věci. Kromě toho soud zdůrazňuje, že žalobkyně namítla systémovou podjatost všech členů ministerského odboru zabývajících se touto agendou, a to na základě vyjádření ministra náměstka, jenž vůči zaměstnancům daného odboru nevykonává zaměstnavatelské povinnosti a nemůže tedy bezprostředně ovlivňovat jejich práci, jako by tomu bylo v případě ředitele daného odboru. Ačkoli tedy ministr pochybil, když se námitkou podjatosti v napadeném rozhodnutí nijak nezabýval, tato námitka byla natolik nekonkrétní, všeobecná a s věcí samou nesouvisející, že nemůže mít vliv na zákonnost napadených rozhodnutí.

VIII. Závěr a náklady řízení

84. Jelikož soud neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
85. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.
86. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů, neboť jí soud neuložil splnění žádné povinnosti a neshledal ani existenci žádných důvodů zvláštního zřetele hodných, jež by ospravedlnily jiný postup (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. června 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu