



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **BONVER WIN, a. s.**, IČO 25899651
sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava-Hrabůvka
zastoupený advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem
sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2014, č. j. X,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení výše uvedeného rozhodnutí, kterým ministr financí (dále též „ministr“) zamítl rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále také jen „Ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 3. 4. 2014, č. j. X, a toto rozhodnutí potvrdil. Ministerstvo z moci úřední zahájilo podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „ZOLO“ nebo „zákon o loteriích“), správní řízení ve věci zrušení původně uděleného povolení k provozování loterie a jiné podobné hry, a to z důvodu veřejného zájmu deklarovaného usnesením vlády České republiky č. 347 a z důvodu rozporu povolení s obecně závaznou

vyhláškou města Kroměříž č. 4/2011, o zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na celém území města (dále jen „OZV“ nebo „loterijní vyhláška“).

2. Žalobce žalobou napadá rozhodnutí správních orgánů, neboť jsou podle něj nezákonná a žalobce jimi byl zkrácen na svých právech.
3. V *prvém žalobním bodu* namítá žalobce nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť ministr se v rozhodnutí o rozkladu nevypořádal se všemi argumenty žalobce. Především se nezabýval námitkami uvedenými v doplnění rozkladu ohledně práva EU (dále jen „EU“) a soutěžního práva. Žalovaný se nevypořádal ani s tvrzením žalobce ohledně újmy, kterou může utrpět v důsledku zrušení povolení. Bez reakce zůstal i návrh žalobce, aby ministr financí podal Ministerstvu vnitra podnět k zahájení řízení dle Hlavy VI, díl I zákona o obcích.
4. Ve *druhém žalobním bodu* žalobce tvrdí, namítá, že nebyly provedeny důkazy nutné ke zjištění stavu věci navržené žalobcem. Žalobce nesouhlasí s ministrem, že ke zjištění skutečného stavu věci nebylo třeba provést žádný z žalobcem navržených důkazů.
5. Ve *třetím žalobním bodu* žalobce namítá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť ministr potvrdil procesně vadný postup Ministerstva financí týkající se výzev žalobce k vyjádření se v předmětném správním řízení. Žalobce blíže uvedl, že oznámení o zahájení řízení bylo spojeno s dalšími úkony, a to s výzvou podle § 36 odst. 1 správního řádu k učinění návrhu důkazů, vyjádření a jiným úkonům, a dále s výzvou podle § 36 odst. 3 správního řádu a současně s výzvou města Kroměříž podle § 136 odst. 3 správního řádu k poskytnutí dalších informací důležitých pro řízení. Žalobce je toho názoru, že výzva adresovaná žalobci ve smyslu § 36 odst. 1 a odst. 3 správního řádu byla nelogická, neboť z toho vyplývá, že Ministerstvo již v okamžiku zahájení předvíдалo své rozhodnutí. Takový postup je podle žalobce nezákonný a odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek č. j. 5 A 152/2002-41).
6. Ministerstvo zdůvodnilo svůj postup tím, že v daném řízení neproběhlo rozsáhlé shromažďování důkazů, a že již oznámení o zahájení řízení uvedlo, že podklady pro rozhodnutí o zrušení jsou tvořeny OZV č. 4/2011 a nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek (č. j. 62 Af 28/2010) však podklady měly být tvořeny též vyjádřeními žalobce a dotčeného orgánu. Žalobci tak bylo odňato právo seznámit se s úplným obsahem spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí (viz rozsudek NSS, č. j. 8 Afs 21/2009-243).
7. Ve *čtvrtém žalobním bodu* žalobce tvrdí, že ministr a Ministerstvo financí postupovali při aplikaci § 43 odst. 1 ZOLO v rozporu s ústavními principy a se zákonem.
8. Zrušení povolení podle § 43 odst. 1 ZOLO představuje porušení ústavních principů právní jistoty a bylo nepřijatelným retroaktivním zásahem do subjektivních práv žalobce. Žalobce zdůrazňuje, že nabytí povolení po splnění všech zákonných podmínek v dobré víře. Jeho legitimní očekávání spočívalo v přesvědčení, že povolení budou platná po dobu v nich uvedenou. Zrušením povolení byla žalobci odňata práva nabytá v dobré víře a porušeno bylo jeho legitimní očekávání.
9. I kdyby soud připustil, že postup podle § 43 odst. 1 ZOLO není protiústavní, přesto nebylo Ministerstvo oprávněno dle tohoto ustanovení postupovat, protože k němu existuje speciální úprava, kterou je čl. II. bod 1, věta druhá zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“), který stanoví, že „Povolení k provozování loterií a jiných

podobných her vydaná před 1. lednem 2012 zanikají, s výjimkou loterií podle § 2 písm. c), ve lhůtě stanovené v povolení, pokud dále není stanoveno jinak.“ Jelikož v důsledku zrušení ust. čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Ústavním soudem dále jinak stanoveno není, neexistuje již žádné ustanovení ZOLO, které by připouštělo zrušení povolení pro rozpor s OZV, a proto zanikají předmětná povolení ve lhůtě stanovené v povolení. Podle názoru žalobce tak ministerstvo nemohlo aplikovat obecné ustanovení § 43 odst. 1 ZOLO.

10. Žalobce rovněž tvrdí, že zrušení přechodných ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., vydání nálezu Ústavního soudu ani vydání OZV nemohou být považovány za okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 ZOLO. Dle žalobce smyslem použití pojmu „okolnost“ v § 43 odst. 1 ZOLO je postihnout skutečnosti, které mohou nastat nebo vyjít najevo, avšak je není možné v zákoně předvídat a definovat. Nálezy ústavního soudu jsou výsledkem rozhodovací činnosti Ústavního soudu v rozsahu, ve kterém ruší právní předpisy, jsou součástí právní řádu ČR, a nikoli nespecifikovanou okolností, jejíž vznik/existenci předpokládá § 43 odst. 1 ZOLO. Takovou okolností není ani OZV, jelikož je právním předpisem. Pokud by se § 43 odst. 1 ZOLO měl vztahovat i na rozpor povolení s právními předpisy, dle žalobce by tato skutečnost musela být v ustanovení výslovně uvedena. Žalobce dodává, že § 43 odst. 1 ZOLO je sankčním ustavením. Vztahuje se na případy, kdy žalobce jako držitel povolení poruší svou zákonnou povinnost. V daném případě se však žalobce ničeho nedopustil.
11. Žalobce dále uvádí, že použití a vynutitelnost ustanovení ZOLO vůči žalobci jsou vyloučeny z důvodu vad v procesu notifikace dle směrnice 98/34/ES. Vady v procesu způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost zákona vůči jeho adresátům, tj. i vůči žalobci. Stejně tak je nepoužitelná i OZV, která byla přijata na základě zákona č. 300/2011 Sb. Žalobce v tomto ohledu odkazuje na judikaturu Soudního dvora EU (dále také jen „SDEU“) ve věci CIA Security International (C-194/94) a Lindberg (C-267/03).
12. *V pátém žalobním bodu* žalobce namítá, že byla porušena zásada aplikační přednosti práva EU, když byla aplikována ustanovení OZV a ZOLO, která jsou v rozporu s právem EU.
13. Žalobce namítá absenci transparentnosti právní regulace loterií (rozsudek SDEU ve věci (C-203/08, Sproting Exchange; Hartlauer, C-169/07). Žalobce namítá rozpor s judikaturou SDEU týkající se transparentnosti, objektivnosti a stanovení předem známých kritérií (viz rozsudek C-46/08, Carmen Media Group). Za situace, kdy byla povolení zrušena pro rozpor s OZV a kdy úmysl zakázat loterie nebyl předem znám a nebyl odůvodněn, nebyly výše zmíněné podmínky splněny. Podle žalobce chybí odůvodnění přiměřenosti omezení ve smyslu judikatury SDEU ve věcech Massimiliano Placanica (C-338/04), Christian Palazzese (C-359/04) a Angelo Sorricchio (C-360/04). OZV nezmiňuje žádný účel nebo cíl mezujících opatření. Není tedy možné posoudit, zda zvolená opatření nepřekračují rámec nezbytných opatření.
14. V rozporu s principem přiměřenosti je i absence přechodného období. Daná OZV zasahuje do 3, přechodných ustanovení OZV. Tento zásah je zjevně nepřiměřený, jelikož OZV neuvádí žádný důvod nasvědčující tomu, že by zvolená regulace byla účelná, nutná, vyžádaná veřejným zájmem nebo z jiného důvodu nevyhnutelná. Žalobce uvádí, že pravomoc města Kroměříž při regulaci loterií byla použita v rozporu s právem EU. K tomu upozorňuje, že proti ČR Evropská komise zahájila řízení o porušení práva EU ve věci souladu právní úpravy loterií v ČR s právem EU (sp. zn. 65/93/14/MARK). Žalobce zdůrazňuje, že v případě rozporu mezi národním právem a právem EU má přednost

aplikace práv unijního. Tato povinnost platí pro všechny orgány ČR. Případný rozpor navíc orgány musí zkoumat ex offio.

15. V případě, že by soud nemohl posoudit závažnost rozporu způsobu regulace loterií s právem EU, navrhuje žalobce, aby soud položil předběžnou otázku SDEU.
16. *V šestém žalobním bodu* žalobce namítá, že zrušení povolení z důvodu rozporu povolení s OZV nebylo opodstatněné a OZV nelze aplikovat pro její rozpor se zákonem.
17. Herní zařízení žalobce nebylo možné provozovat až do doby stanovené v povolení, neboť na provozování herních zařízení je třeba aplikovat přechodné ustanovení OZV, které stanoví, že „*povolení k provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her vydaná městem Kroměříž před datem 1. 1. 2012 zanikají ve lhůtě stanovené v povolení.*“. OZV reguluje provoz všech druhů herních zařízení bez ohledu na to, který orgán vydal povolení k jejich provozování, bylo by proto diskriminační, pokud by se přechodné ustanovení aplikovalo pouze na herní zařízení povolená městem Kroměříž. Vzhledem k tomu, že povolení byla vydána před 1. 1. 2012, měla by se na herní zařízení vztahovat tato výjimka. Tento postup je také v souladu s čl. II Přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., který se bez výjimky vztahuje na všechna povolení.
18. Dále žalobce tvrdí, že povolení nebyla v rozporu s OZV, neboť OZV se na provozování herních zařízení až do 1. 1. 2015 nevztahuje. V čl. 3 OZV je stanoveno, že OZV nabývá účinnosti pro provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e) ZOLO až dnem 1. 1. 2015. Zákaz provozování herních zařízení se tedy až do 1. 1. 2015 nevztahuje na výherní hrací přístroje (dále jen „VHP“). Podle výkladu Ústavního soudu (nález Pl. ÚS 29/10) existuje dvojí definice pojmu výherní hrací přístroj. Užší definice pokrývá pouze samostatné mechanické přístroje, zatímco širší výklad do pojmu zahrnuje veškeré hry provozované pomocí elektronicky nebo elektromechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení, tedy i videoloterijní terminály. Ústavní soud se přiklonil k širšímu výkladu. Proto je třeba pojem výherní hrací přístroj v čl. 3 OZV vykládat konzistentně s judikaturou ÚS a zahrnout pod něj i videoloterijní terminály provozované na základě povolení.
19. Dále žalobce uvádí, že OZV je nezákonná, neboť byla vydána v rozporu s ustanoveními zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/ (dále jen „zákona o obcích“). Ust. § 12 zákona o obcích uvádí, že „pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.“ Předmětná OZV byla vyhlášena dne 23. 12. 2011 a její účinnost byla stanovena na 1. 1. 2012. Město Kroměříž zkrácení legisvakancí lhůty nijak neodůvodnilo a lze důvodně pochybovat o tom, že předčasné nabytí účinnosti bylo podmíněno naléhavým obecným zájmem.
20. Žalobce také tvrdí, že OZV je diskriminační, jelikož zákaz se až do 1. 1. 2015 nevztahuje na VHP, zatímco na ostatní druhy hazardu se vztahuje již od 1. 1. 2012. Takové neodůvodněné zvýhodnění jednoho typu herních zařízení není opodstatněné. Podle žalobce OZV nerespektuje princip proporcionality. Město Kroměříž by mělo zákazy formulovat vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu a zvažovat proporcionalitu vzhledem k zamýšlenému cíli, ten však není ani v OZV vyjádřen. Město Kroměříž prostřednictvím OZV plošně zakazuje výkon činnosti, která byla státem (Ministerstvem financí) povolena. Takové omezení představuje neodůvodněný zásah do svobody podnikání.

21. OZV je v rozporu s ústavními zásadami. Omezení neobstojí ani s ohledem na 3. a 4. krok z čtyřstupňového testu Ústavního soudu, tedy aby omezení stanovená OZV byla rozumná, přiměřená a nediskriminační a aby obec při vydání OZV nezneužila působnost svěřenou jí zákonem.
22. Žalobce rovněž uvádí, že OZV je v rozporu se soutěžním právem, jak vyplývá ze Stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („ÚOHS“) k regulaci provozu loterií obcemi ze dne 1. 9. 2014. Podle ÚOHS musí být posouzení obce založeno na objektivním odůvodnění, z něhož je zřejmé, že omezení soutěže je nezbytným prostředkem k dosažení legitimního cíle a že míra omezení soutěže není vyšší, než dosažení takového cíle vyžaduje. V případě regulace je nutné definovat dostatečně určitá a nediskriminační pravidla pro její uplatnění, přičemž taková pravidla musí být předem známá a přezkoumatelná. V daném případě však obec před vydáním OZV žádné odůvodnění neposkytla a ani text OZV ho neobsahuje.
23. V písemném vyjádření k žalobě navrhl žalovaný zamítnutí žaloby. K námitkám žalobce předně odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, z něhož vyplývá, že by se Ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nezrušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, které je v rozporu s OZV obcí. Z nálezu rovněž vyplývá, že u provozovatelů videoloterijních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím OZV obcí. Provozovatelů si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13).
24. *K prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný uvádí, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, jak se Ministr financí vypořádal se všemi argumenty vznesenými žalobcem a které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, podle které právní normy bylo rozhodnuto a jakými úvahami se ministr při rozhodování řídil. Žalovaný poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, podle něhož není nutné každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení. Žalovaný trvá na tom, že napadené rozhodnutí je odůvodněno dostatečně.
25. *K druhému žalobnímu bodu* žalovaný konstatuje, že v dané věci neprovedl navrhované dokazování ve věci porušování veřejného pořádku, jelikož dle § 52 správního řádu není správní orgán vázán návrhy účastníků, vždy však provede důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. V daném případě dokazování ve věci porušování veřejného pořádku na adresách uvedených ve výrocích rozhodnutí Ministerstvo financí neprovedlo, neboť není relevantní jako podklad pro vydání rozhodnutí v dané věci.
26. *Pokud jde o třetí žalobní bod*, žalovaný uvádí, že v rámci oznámení o zahájení řízení byl žalobce dostatečně seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, a to OZV a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. P. ÚS 6/13. Žalovaný je toho názoru, že v rámci správního řízení bylo možné spojit oznámení o zahájení řízení s výzvou navrhovatele a dotčeného orgánu k vyjádření se k podkladům, jelikož neproběhlo rozsáhlé dokazování. Nemohlo dojít k porušení procesních práv, protože nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, které by zakládaly povinnost zaslat další výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Dotčený orgán se ve věci nevyjádřil. S ohledem na konkrétní průběh

správního řízení byly podklady pro vydání rozhodnutí známy již v době zahájení řízení, tudíž od počátku bylo pro žalobce předvídatelné, že zjišťování podkladů nebude zjevně potřebné.

27. Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že nesouhlasí s tvrzenou protiústavností postupu. Žalovaný upozorňuje, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli zbaveni povolení, pokud v průběhu platnosti nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení (viz nález ÚS ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10).
28. Žalovaný připomíná, že v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud uvedl, že nezrušení povolení v případě existence OZV je zásahem do ústavního práva obcí na územní samosprávu. V předmětné věci Ministerstvo aplikovalo princip proporcionality, a to ve vztahu práva obcí na samosprávu na straně jedné, a práva podnikat na straně druhé. Právo podnikat je zde oslabeno právě s ohledem na § 3 loterijního zákona. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 dále Ústavní soud uvedl, že žádný z cílů Přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. nelze považovat za legitimní ve smyslu aprobační zásahu do práv obcí na samosprávu, resp. pravomoci regulovat umístění videoloterijních terminálů na jejich území. Zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. představuje okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Pokud Ministerstvo aplikuje § 43, dochází k poměrování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností.
29. Ke zrušení dotčených rozhodnutí pro rozpor s OZV došlo v době po vydání nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Zrušením povolení dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu, které ho vykonávají prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky regulující provoz loterií a jiných podobných her. K nejasnostem ohledně rozporu předmětného rozhodnutí s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13 žalovaný uvádí, že jeho prostřednictvím ústavní soud zrušil bod 4 čl. II zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění loterijní zákon, na jehož základě se zmocnění obcí vydávat OZV nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 písm. i, j) a podle § 50 odst. 3 loterijního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012. Tuto skutečnost žalovaný považuje za okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
30. Žalovaný zdůrazňuje, že aplikace § 43 zákona o loteriích není protiústavní. V rámci této aplikace v příslušném správním řízení dochází k poměrování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením žalobce, že aplikaci § 43 zákona o loteriích vylučuje existence přechodného ustanovení bodu 1 věta druhá čl. II zákona č. 300/2011 Sb. Takový výklad podle žalovaného nelze akceptovat, protože by tím došlo k obcházení § 43 loterijního zákona. Přechodná ustanovení je nutné vykládat jako celek, přičemž „jinak je stanoveno“ právě v § 43 zákona o loteriích.
31. K námitce týkající se porušení notifikačního procesu žalovaný konstatuje, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice 98/34/ES. Nadto žalovaný uvádí, že pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry zde byla již před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. Podle žalovaného je námitka žalobce neúčelná. Navíc Ministerstvu nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.
32. K námitce týkající se porušení notifikačního procesu žalovaný konstatuje, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice 98/34/ES. Nadto žalovaný uvádí, že pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry zde byla již před

nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. Podle žalovaného je námitka žalobce neúčelná. Navíc Ministerstvu nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.

33. K vytýkané nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy České republiky a tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU žalovaný uvádí, že právě obce nejtěživěji pociťují celospolečenská rizika spojená s provozováním hazardu, a proto je na místě, aby právě místní orgány regulovaly hazard na svém území. Navíc žalovaný upozorňuje, že dozor nad OZV spadá do působnosti Ministerstva vnitra, které je rovněž oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení OZV. Vzhledem k těmto skutečnostem nelze rozdílnou úpravu na místní úrovni považovat za rozpornou s právem EU, a to i s ohledem na centralizovaný dozor nad obsahem OZV.
34. K šestému žalobnímu bodu žalovaný konstatuje, že podle čl. 2 Přechodných ustanovení OZV „povolení k provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her vydaná městem Kroměříž před datem 1. 1. 2012 zanikají ve lhůtě stanovené v povolení.“ Z toho je patrné, že přechodné ustanovení se vztahuje pouze na povolení vydané městem ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) ZOLO. Právě projednávaná povolení byla však udělena Ministerstvem financí na základě § 50 odst. 3 ZOLO, proto se na ně Přechodné ustanovení OZV vztahovat nemůže.
35. Dále žalovaný uvádí, že pravomoc vydávat OZV je výrazem ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu, do něhož Ministerstvo financí ani jiný ústřední orgán státní správy nemá pravomoc zasahovat. Ministerstvo aplikovalo princip proporcionality, a to ve vztahu práva obcí na samosprávu na straně jedné a práva podnikat na straně druhé, přičemž právo podnikat je zde oslabeno s ohledem na § 43 odst. 1 ZOLO.
36. K upozornění na stanovisko ÚOHS žalovaný uvádí, že stanovisko nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 19a odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., pouze obecně vyzývá obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a nekonstatuje rozpor předmětné OZV se soutěžním právem. Je na obci, aby ve své argumentaci případně odůvodnila zvolené omezení.
37. K argumentaci ohledně nezákonnosti a diskriminační povaze OZV žalovaný uvádí, že dozor nad OZV spadá do působnosti Ministerstva vnitra. Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost OZV a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou OZV. Veškeré argumenty proti OZV jsou proto v daném řízení irelevantní. Město prostřednictvím OZV jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Žalovaný zdůrazňuje, že pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění IVT a obdobných technických zařízení aproboval Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10), tj. tato pravomoc obcí byla dána již před nabytím účinnosti ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona, ve znění účinném od 14. 10. 2011.
38. V doplnění žaloby ze dne 16. 12. 2015 žalobce rozvinul argumenty týkající se rozporu regulace s právem EU. Zdůraznil povinnost správních orgánů přednostně aplikovat právo EU před konfliktním právem národním. Zdůraznil rozpor regulace s unijním právem a odkázal především na rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015 ve věci *Berlington Hungary* (C-98/14), který potvrdil a vyjasnil podmínky aplikace práva EU a upřesnil, jaký způsob regulace loterií je s ním rozporu. Z tohoto rozsudku také plyne, kdy je v případě dán unijní prvek. Rozsudek uvádí, že „část klientely žalobkyň v původním řízení tvořili občané

Unie na dovolené v Maďarsku“ a že „služby, které poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodá, aniž se přemístil, příjemci v jiném členském státě, představují poskytnutí služeb ve smyslu článku 56 SFEU“.

39. Žalobce se nachází v obdobné situaci, jelikož část klientely, která prostory se sázkovými zařízeními navštěvovala, byli příslušníci z jiných členských států, kteří sázková zařízení aktivně využívali, a žalobce těmto osobám poskytoval služby ve smyslu č. 56 SDEU. Tuto skutečnost žalobce dokládá čestným prohlášením svědka J. D., který jako mandatář žalobce zjistil, že někteří z uživatelů zařízení byli občany členských států EU.
40. Žalobce doplňuje, že existenci unijního prvku měly správní orgány zkoumat ex offio. Žalobce z toho dovozuje, že jelikož ministr ani Ministerstvo unijní prvek neaplikovali, ani ho dle odůvodnění nehledali, jsou jejich rozhodnutí nezákonná.
41. Dále žalobce zdůrazňuje, že přijaté opatření není přiměřené, jak stanoví judikatura SDEU. Právní předpisy omezující volný pohyb služeb musí koherentně a systematicky sledovat skutečné cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a zároveň musí splňovat požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva. Žalobce je toho názoru, že ZOLO, i OZV odporují těmto podmínkám, a opatření v nich obsažená jsou proto nepřiměřená.
42. Konkrétně žalobce uvádí, že pokud členský státy zamýšlí za účelem ochrany před hráčskou závislostí přijmout opatření, které je způsobilé omezit volný pohyb služeb, musí být schopen poskytnout všechny informace k ověření, že dané opatření splňuje podmínky principu proporcionality. Takové podklady však zákonodárce při přijímání novely ZOLO, neměl a sledování daného cíle nedoložil. Právní úprava je navíc nesystematická, jelikož obce mohou při regulaci loterií postupovat zcela svévolně a nemusí brát v potaz svá demografická a geografická specifika. Navíc byly porušeny základní zásady práva EU, jako je zásada právní jistoty a zásada ochrany legitimního očekávání, jelikož nová právní úprava znemožňuje provozování sázkových zařízení v souladu s již vydanými povoleními.
43. V doplnění žaloby ze dne 16. 8. 2016 žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, podle něhož musí soud každou obecně závaznou vyhlášku posuzovat individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem.
44. Dále odkazuje na unijní judikaturu, podle níž při omezení provozování loterií a jiných podobných her je povinnost stanovit přechodné období nebo systém přiměřených náhrad. Podle názoru žalobce spis neobsahuje žádné podklady prokazující splnění uvedených kritérií ve vztahu k OZV, což zakládá neaplikovatelnost OZV. Žalobce navrhuje, aby soud vyzval město Kroměříž, aby odůvodnilo způsob regulace loterií na jeho území, a navrhuje vyslechnout starostku a místostarostu města Kroměříž.
45. Žalobce trvá na tom, že OZV splňuje definici technického předpisu, a podléhá tak povinnosti notifikace Evropské komisi. Směrnice č. 98/34/ES definuje technické předpisy podléhající notifikaci jako předpisy „zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb“. Pro naplnění definice není podstatné, jak rozsáhlého území se týká. Tuto definici předmětná OZV naplňuje, jelikož je právním předpisem členského státu zakazujícím poskytování služby loterií na území celého města Kroměříž. Žalobce se dále odvolává na čl. 8 a 9 směrnice, podle něhož jsou národní soudy povinny odmítnout aplikaci národních technických norem, které nebyly notifikovány

v souladu se směrnicí. Podle žalobce je předmětná OZV technickým předpisem, a jelikož nebyla notifikována, nelze ji vůči žalobci aplikovat.

46. Žalobce znovu odkazuje na rozsudek SDEU ve věci *Berlington*. Podle žalobce je soud povinen vyžadovat, aby mu žalovaný jako orgán vykonávající státní dozor v oblasti loterií poskytl informace, které soudu umožní ověřit, že úprava zákona o loteriích ve spojení s OZV splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality. V případě neprokázání splnění požadavků vyplývajících ze zásady proporcionality je nutné příslušná ustanovení zákona o loteriích a OZV považovat za rozporná s právem EU a na základě aplikační přednosti práva EU je neaplikovat.
47. Závěrem žalobce navrhuje soudu, aby položil předběžné otázky SDEU podle čl. 267 SFEU.
48. Rozsudkem ze dne 17. 8. 2016, č. j. 3 Af 66/2014-103 zdejší soud žalobu zamítl, dospěl přitom k závěru, že projednávaná věc nespadá do aplikačního rámce práva EU. Napadené rozhodnutí neshledal městský soud nepřezkoumatelným a nepřisvědčil ani ostatním žalobním námitkám. Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 217/2016 – 65 rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2016 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.
49. Nesprávným shledal Nejvyšší správní soud závěr zdejšího soudu, že žalobce se nemůže dovolávat volného pohybu služeb zaručeného v čl. 56 SFEU. Z tohoto důvodu závázal Městský soud v Praze, aby provedl důkazy za účelem ověření, zda se projednávaný případ nachází v aplikačním rámci unijního práva. Současně uložil soudu, aby v kladném případě posoudil soulad rozhodnutí žalovaného a loterní vyhlášky s unijním právem v kontextu kritérií nastíněných Soudním dvorem EU v rozsudku *Berlington Hungary*.
50. Městský soud v Praze znovu přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom jednak ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a jednak ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 217/2016 – 65, jehož závěry je v dalším postupu vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
51. Po vrácení věci zdejšímu soudu oba účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích, což žalobce vyjádřil v přípise ze dne 4. 6. 2021, v němž zejména poukázal na povinnost aplikovat právo EU, rozpor regulace loterií v ČR s čl. 56 SDEU a nesoulad se zásadami práva EU. Žalovaný ve vyjádření ze dne 7. 6. 2021 mimo jiné uvedl, že i pokud by soud dospěl k závěru, že v daném případě je nutno aplikovat čl. 56 SDEU, má za to, že ani v takovém případě není důvod se odchýlit od ustálené rozhodovací praxe v obdobných věcech. Žalobce k dotazu soudu, aby sdělil aktuální návrhy na doplnění dokazování, včetně adres svědků, navrhl, aby soud provedl navržené důkazy, včetně výslechu pana J. D.
52. U jednání, které se ve věci konalo dne 10. září 2021, zástupce žalobce setrval na podané žalobě a zástupce žalovaného navrhl zamítnutí žaloby s tím, že poukázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a písemné vyjádření k žalobě. Soud provedl důkaz čestným prohlášením pana J. D. a doplněním vyjádření žalovaného, kterým se v součinnosti s městem Kroměříž vyjadřoval k okolnostem přijetí posuzované vyhlášky. Důkaz výslechem pana J. D. soud zamítl pro nadbytečnost, neboť dospěl k závěru s přihlédnutím ke skutečnosti, že lze důvodně očekávat, že svědek bude vypovídat shodně s obsahem jeho

čestného prohlášení a s ohledem na běh času nebude moci blíže upřesnit údaje v něm uvedené, že provedeným dokazováním bylo prokázáno, že provozovna žalobce byla navštěvována i občany z jiných států EU. Provedení jiných důkazů účastníci nenavrhovali.

53. Městský soud v Praze posoudil věc takto:

54. Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, které se často v celém textu žaloby opakují a překrývají, posuzoval soud žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).

55. Zdejší soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu ve zrušujícím rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 217/2016 – 65, doplnil dokazování, aby mohl učinit skutkový závěr, zda se projednávaný případ nachází v aplikačním rámci unijního práva, což tvoří skutkový základ námitek obsažených v *pátém žalobním bodu* (napadené rozhodnutí je v rozporu s právem Evropské unie a judikaturou SDEU) a dílem i námitek v prvním žalobním bodu.

56. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 217/2016 – 65 pod bodem [33] a násl. připomněl, že pátý senát se obrátil na rozšířený senát (usnesení ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 177/2016-44) s otázkou, zda se provozovatelé loterií a jiných podobných her, kteří prokážou, že mezi jejich zákazníky pravidelně patřili i státní příslušníci jiných členských států EU, mohou dovolávat ustanovení SFEU o svobodě pohybu služeb a navazující judikatury Soudního dvora. Rozšířený senát následně v tomto duchu položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku a Soudní dvůr odpověděl rozsudkem ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19 *BONVER WIN*, že „*článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.*“.

57. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud pod bodem [48] a [49] zrušujícího rozsudku dále konstatoval, že „*Pokud by tedy stěžovatel prokázal, že poskytoval služby rovněž zákazníkům pocházejícím z jiných členských států EU (postačí jeden takový zákazník), pak by bylo nepochybné, že je mu rozhodnutím žalovaného na základě obecně závazné vyhlášky bráněno nabízet a poskytovat loterijní služby rovněž těmto osobám (srov. též např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2014, *Pfleger a další*, C-390/12, EU:C:2014:281, bod 39). Vnitrostátní úprava, konkrétně obecně závazná vyhláška, by tedy v takovém případě představovala omezení volného pohybu služeb i z hlediska stěžovatele ve vztahu k jeho zákazníkům z jiných členských států EU, a bylo by proto namístě posoudit, zda dané opatření může být odůvodněno na základě kritérií unijního práva, tedy buďto, jak uváděl žalovaný, důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví (čl. 52 ve spojení s čl. 62 SFEU),*

nebo tzv. naléhavými požadavky obecného zájmu, mezi něž dle judikatury Soudního dvora mimo jiné patří ochrana spotřebitelů proti bráčkové závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami (viz bod 58 rozsudku *Berlington Hungary* a tam citovaná judikatura). Vzhledem k tomu, že stěžovatel v řízení před městským soudem tvrdil zcela konkrétně přítomnost unijního prvku a navrhoval důkaz k jeho doložení, bylo povinností městského soudu se touto otázkou zabývat a v případě, že by se existence unijního prvku ve věci skutečně prokázala, bylo na místě posoudit dopad práva EU na věc v intencích judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*“.

58. Po doplnění důkazního řízení dospěl Městský soud v Praze s ohledem na výše uvedené závěry ke skutkovému závěru, že v daném případě byl aktivován v rozhodné době přeshraniční prvek, který je podmínkou pro „aktivaci“ čl. 56 SFEU.
59. Současně soud vyšel ze skutečnosti, že ministr v napadeném rozhodnutí k námitce, že OZV je vadná z důvodu rozporu se zásadami EU, uvedl toliko, že dozor nad OZV spadá do působnosti Ministerstva vnitra a že Ministerstvo financí se řídí platnými a účinnými právními předpisy a není oprávněno přezkoumávat zákonnost OZV a dále ministr poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, dle něhož nelze na obce jako na normotvůrce klást přísně formální pravidla, ale je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace.
60. V obecné rovině soud připomíná, že vnitrostátní soudy, ale i správní orgány mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu EU, což vyplývá ze zásady přednosti evropského práva. Z pohledu českého ústavního pořádku tato skutečnost vyplývá z čl. 10a Ústavy. Výjimkou by bylo, pouze pokud by evropský předpis byl v rozporu s ústavním pořádkem (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.); a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012 (N 24/64 SbNU 237)). Jak již bylo uvedeno zdejší soudem v rozsudku ze dne 13. 5. 2021, č. j. 14 Af 2/2018 „Z žádného ustanovení ústavního pořádku nevyplyvá, že by právem EU byl vázán pouze soud. Čl. 95 odst. 1 Ústavy se týká pouze mezinárodních smluv a rozporu s ústavním pořádkem. Neplatí tedy na předpisy práva EU. S těmito je nutno zacházet jako s právem vnitrostátním, s tím, že při rozporu se zákony a podzákonnými právními předpisy má přednost předpis práva EU.“, v němž soud současně citoval a upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-33, bod [42], kde Nejvyšší správní soud uvedl: *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, s článkem 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.“*

61. Z citovaného rozsudku vyplývá, že kontrola, zda obec nevybočila z mezí svého politického uvážení daných ústavními kautelami a případně právem EU, přísluší v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí primárně Ministerstvu vnitra /§ 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích“)/. Tomu může být dán podnět k příslušným nápravným krokům i správním orgánem, jenž má obecně závaznou vyhlášku obce, o jejímž souladu se zákonem pochybuje, aplikovat. I žalovaný tedy může a má zvažovat, zda obecně závazná vyhláška obce vydaná podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích, kterou by měl v řízení podle § 43 odst. 1 téhož zákona aplikovat, je v souladu se zákonem, ústavním pořádkem v užším smyslu a mezinárodními smlouvami o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. S ohledem na výše uvedené nemůže obstát proto stanovisko žalovaného, že není oprávněn posoudit rozpor OZV s předpisy práva EU.
62. Městský soud před vlastním hodnocením souladu rozhodnutí žalovaného a loterní vyhlášky s unijním právem podotýká, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Správní soud není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního soudem nalézacím, nýbrž přezkumným. Napadené rozhodnutí obsahuje pouze úvahu správního orgánu, že není orgánem, který by měl posuzovat soulad OZV s unijním právem. Otázku, zda se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva, však žalovaný neřešil. Přesto soud přistoupil k posouzení souladu loterní vyhlášky, potažmo rozhodnutí žalovaného s unijním právem, sám, neboť je v dané věci vázán závěry ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, který zdejší soud k tomuto postupu v bodě [51] zrušujícího rozsudku zavázal. Samotným souladem OZV s unijním právem se soud zabývá níže.
63. K námitce nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy České republiky předně soud uvádí, že provozování loterií je legální činností jen za přísně specifikovaných podmínek dle zákona o loteriích (a contrario srov. § 1 odst. 1 zákona o loteriích). Účelem tohoto zákona je totiž vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti (srov. věta druhá § 1 odst. 1 zákona o loteriích).
64. V rozsudku ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 – 47 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „provozování hazardu s sebou obecně nese patologické vlivy a jevy, což lze v současné době považovat za notorietu“. Je rovněž obecně známou skutečností, že k účasti na loteriích (ve smyslu legislativní zkratky dle § 2 zákona o loteriích) se koncentrují jedinci zaměřeni na hazard. V krátkém časovém sledu mohou hráči k sázce přidat zisk stejně jako výraznou finanční prohru. Hráči si sice musí být vědomi toho, že vydávají finanční prostředky bez jistoty jejich zmnožení a okamžité návratnosti, avšak činí tak za vidiny snadného zisku v krátkém časovém okamžiku, což u jedinců s nižší finanční gramotností může urychlit rozhodování o účasti ve hře. Problematické je, pokud je koncentrace takových osob v místě způsobilá vyvolat další negativní jevy: narušení veřejného pořádku (bezpečnost, klid a pořádek v místě), patologii hráčství a případně i nárůst tohoto jevu v dané obci. Navíc, jakkoliv je jistě vyloučení účasti mladistvých na loteriích chráněna zákonem (§ 1 odst. 8 loterního zákona), vynucení dodržení této výluky může být pro obec obtížné natolik, nakolik bude povoleno množství loterií v místě. Takový průvodní jev provozu loterií jistě není v zájmu dodržení veřejného pořádku v obci. Právě s ohledem na uvedené obce v rámci práva na samosprávu disponují pravomocí k tomu, aby na celém svém území

nebo 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 loterijního zákona. Jestliže má tedy obec zájem, aby se loterie jako „spouštěč“ na jejím území nebo v některých místech nevyskytovaly a nesoustředily (např. je pro místní pořádek nežádoucí souběh či blízkost herny a pohostinství v sociálně odloučené oblasti) a přistoupí k omezení loterií prostřednictvím OZV, je zjevné, že primárním účelem takové regulace nebyla ochrana hráčů, ale zabezpečení veřejného pořádku v místě.

65. Podle § 10 zákona o obcích i před účinností zákona č. 300/2011 Sb. (od 1. 1. 2012) mohla obec prostřednictvím OZV omezit i činnost žalobce, měla-li za to, že činnost žalobce narušuje zájmy, které chrání ustanovení § 10 obecního zřízení. Bylo věcí jednotlivých obcí, zda reálně a v jaké míře toto oprávnění obce využijí. Rozhodující je, že pokud obce takovou OZV vydaly, jednalo se z hlediska potřeby zabezpečení zájmů místní samosprávy o právní předpis. Zákon č. 300/2011 Sb. poté obce k vydání OZV tohoto typu toliko výslovně zmocnil v novém ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s § 10 písm. d) obecního zřízení. Jednalo se tedy pouze o legislativně technickou úpravu, která však neznamenala, že až tato novela založila obcím novou pravomoc, která by jim dříve nesvědčila. Již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 – 51, vyložil, že právní úprava toho, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her je otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Otázka, zda se oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) obecního zřízení (např. právě § 50 odst. 4 zákona o loteriích), nebo zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) obecního zřízení za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se podle Nejvyššího správního soudu nejeví jako podstatná. Z uvedené právní úpravy však vyplývá, že jsou to právě obce, které jsou nadány pravomocí dle konkrétních podmínek zvolit regulaci tohoto druhu podnikání. Jeví-li se žalobci tato právní úprava nesystematická a nesoudržná, je tomu tak právě s ohledem na počet „zákonodárců“ a především s ohledem na nutnost respektování odlišných lokálních podmínek, které ve svém vývoji vychází ze zákonné úpravy loterií, která je v těchto případech jednotícím jmenovatelem. Tvrzená nesystematičnost a nesoudržnost úpravy tak zde nejen že není vadou, ale je i očekávatelná, neboť není možné celostátně upravit konkrétní poměry a podmínky provozování loterií, a to jak ze shora uvedených důvodů, tak též z důvodu možného zásahu do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu (viz dále).
66. Soud si za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od města Kroměříž vyjádření a zaslání všech relevantních podkladů. Město zaslalo soudu své vyjádření, v němž nejprve uvádí, že na město se obraceli občané se stížnostmi na narušování veřejného pořádku, kriminálních jevů a sociálních dopadů na rodiny patologických hráčů. Při přijímání OZV se zastupitelé ztotožnili s argumentací Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, který konstatoval, že *„je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovatelných aktivit, v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou ovlivnit negativně individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. 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 pokoného soužití v obci“*. Zastupitelstvo rovněž vzalo v úvahu, že ve městě se

nachází psychiatrická léčebna, kde se léčí i lidé se závislostmi. Dalším faktorem, který měl vliv na přijetí vyhlášky, je skutečnost, že město Kroměříž je se svými památkami zapsáno na seznamu UNESCO, s čímž je spojen větší turistický ruch. Je tedy v zájmu města, aby pro občany i pro turisty bylo vytvořeno bezproblémové a klidné prostředí. Z poznatků městské policie plyne, že v okolí heren bývá narušován veřejný pořádek osobami odcházejícími z těchto heren. Město Kroměříž zvažovalo, zda zvolená regulace naplňuje princip proporcionality. S ohledem na uvedené důvody je míra omezení, resp. úplný zákaz předmětných sázkových her, přiměřená konkrétním místním podmínkám. Zákaz provozování výherních hracích přístrojů se na území města Kroměříže týká všech subjektů, které tyto přístroje provozují.

67. V doplnění vyjádření ze dne 23. 7. 2021 v součinnosti s městem Kroměříž žalovaný dále doplnil, že čl. 2 OZV dopadá výhradně na povolení, která byla vydávána přímo městem Kroměříž, které tak mělo přímou kontrolu nad celým procesem vydání či nevydání povolení. Čl. 3 OZV pak dopadá na všechna ostatní povolení. Z textu OZV je zřejmé, že úmyslem města bylo nechat „doběhnout“ povolení, které samo vydalo a naopak ke dni účinnosti vyhlášky zakázat provozování loterií a jiných hazardních her, které byly dříve povoleny jiným správním orgánem (tj. zde Ministerstvem financí), neboť nad tímto provozováním neměla obec kontrolu a docházelo k němu i proti vůli obce v rozporu s jejími zájmy a na místech, které byly pro provozování hazardních her nevhodné. Žalovaný závěrem uvádí, že postup obce shledává logickým, nediskriminačním, když ke stanovení rozdílné časové účinnosti OZV bylo zvoleno objektivní kritérium. V následném doplnění vyjádření ze dne 17. 8. 2021 dále v součinnosti s městem Kroměříž žalovaný uvedl, že obec přezkoumávanou OZV plně využila možnosti regulace stanovené v § 50 odst. 4 zákona o loteriích a v čl. 1 OZV zakázala na celém svém katastrálním území provozovat sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n), dále loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3). Obec měla pravomoc z tohoto výčtu pouze pravomoc vydávat povolení k provozování VHP dle zákona o loteriích, pokud zákon nesvěřoval vydání povolení jinému subjektu (§ 18 odst. 1 písm. b) zákona – krajským úřadům měla-li být provozovatelem VHP přímo obec, § 18 odst. 1 písm. c) zákona – ministerstvu financí – pokud se jednalo o VHP provozované v kasinu nebo VHP na cizí měnu. V ostatních typech loterií a podobných her uvedených v § 50 odst. 4 zákona připadala pravomoc vydat povolení pouze Ministerstvu financí. V daném případě ministerstvo financí neeviduje žádné povolení k VHP a není mu známo ani žádné takové povolení k VHP od příslušného krajského úřadu. Stanovení rozdílné časové působnosti tak dopadá na povolení vydaná k VHP vydaná obecním úřadem.
68. Žalobce *v pátém žalobním bodu* 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 odkázal na několik rozhodnutí SDEU, zejména na rozsudek *Berlington Hungary*.
69. Městský soud v Praze nejprve předesílá, 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, že 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, odstavce 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, odstavec 27, nebo č. j. 2 As 325/2016-46 z 26. 2. 2021, odstavec 36).

70. V posuzovaném případě aktivace přeshraničního prvku omezuje výše uvedené právo na samosprávu tak, že takto vytvořená překážka volnému pohybu služeb musí být v souladu s podmínkami práva EU, které Soudní dvůr EU stanovil právě v rozsudku *Berlington Hungary*. Tento názor vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016-139: „*Účinky práva EU, konkrétně článku 56 a násl. Smlouvy o fungování EU, mohou dle okolností omezit prostor pro samosprávu, v němž obec obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalitky provozování sázkových her a jiných podobných her (§ 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2016). 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 hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU.*“
71. Soud přezkoumal OZV a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila kritéria nastíněná Soudním dvorem EU v rozsudku *Berlington Hungary*, kde v bodu 92 konstatoval, že „omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru
- že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;
 - že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.
72. Byť formulace článku 56 SFEU počítá toliko se zákazem omezení, je za určitých podmínek přípustné takové omezení volného pohybu služeb, které znamená faktický zákaz. SDEU ve věci C-275/92, *Schindler* konstatoval (posuzuje legislativu Velké Británie, která plošně až na malé lokální výjimky zcela zakazovala na svém území loterie), že takový plošný zákaz zcela jistě je v rozporu s volným pohybem služeb. Současně však respektoval cíle, které stály za omezením volného pohybu služeb: předcházení trestné činnosti, zajištění, aby s hráči bylo zacházeno čestně; vyhnutí se stimulaci poptávky v odvětví hazardních her, která má od určité úrovně negativní sociální důsledky; a zajištění, aby loterie nemohly být provozovány pro osobní a komerční zisk, ale výhradně pro charitativní, sportovní nebo kulturní účely. SDEU konstatoval, že tyto cíle mohou odůvodnit omezení, které povedou

až k zákazu loterií na území členského státu s ohledem na sociální a kulturní rysy tohoto státu (odstavce 59 a 61 rozsudku). Za těchto podmínek tedy SDEU akceptoval právní předpisy Spojeného království zcela zakazující loterie.

73. Z judikatury SDEU rovněž vyplývá, že omezení hazardních herních činností mohou být odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru (v tomto smyslu srov. odstavec 55 rozsudku C-46/08, *Carmen Media Group* z 8. 9. 2010 nebo odstavec 48 a 49 rozsudku C-463/13, *Stanley International Betting* a tam citovaná judikatura). Lze připomenout, že SDEU dále konstatoval, že přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti této povahy, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly, přičemž nezbytnost a přiměřenost takto přijatých opatření musejí být posouzeny pouze s ohledem na sledované cíle a úroveň ochrany, kterou zamýšlejí dotčené vnitrostátní orgány zajistit (kromě shora citovaných rozhodnutí srov. odstavec 35 a 36 rozsudku C-124/97, *Läärä a další*, odstavec 33 a 34 rozsudku C-67/98, *Zenatti* nebo odstavec 58 rozsudku C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International* z 8. 9. 2009). Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda vnitrostátní právní úprava vzhledem ke konkrétnímu způsobu použití skutečně slouží cílům, které ji mohou odůvodnit, a zda omezení, která obsahuje, nejsou nepřiměřená těmto cílům (odstavec 37 rozsudku *Zenatti*).
74. Soud v obecné rovině dále vyšel ze skutečnosti, že svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti je, stejně jako právo vlastnit majetek, součástí obecných zásad unijního práva. Tyto zásady se však neprojevují jako absolutní výsady, ale musí k nim být přihlédnuto ve vztahu k jejich funkci ve společnosti. V důsledku toho může být právo svobodně vykonávat podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činnost omezeno, stejně jako výkon vlastnického práva, za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným EU a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručených práv (srov. zejména odstavec 55 rozsudku C-44/94, *Fishermen's Organisations a další* ze 17. 10. 1995, odstavec 21 rozsudku C-200/96, *Metronome Musik* z 28. 4. 1998 nebo odstavec 68 rozsudku ve spojených věcech C-20/00 a C-64/00, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood* z 10. 7. 2003). K tomu soud dodává, že 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, odstavec 37). Obdobně NSS v odstavci 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.“ Z uvedeného vyplývá, zejména problematičnost povahy hazardu jako takového, přičemž omezení či zákaz jeho provozu jsou nepochybně způsobilé eliminovat negativní jevy, které mají původ v jeho podstatě: vkládání finančních prostředků za předpokladu vysoké nahodilosti výsledku, předem neznámých okolností určujících výhru a za nízké pravděpodobnosti výhry. S omezením či zákazem hazardu je poté spojena i eliminace (omezení) jeho průvodních negativních jevů, jejichž existenci uznává také judikatura SDEU.

75. V posuzovaném případě je třeba posoudit, zda jsou splněny všechny podmínky stanovené v rozsudku *Berlington Hungary*, tj. zda je přijatá OZV v souladu s právem Evropské unie.
76. Stran první podmínky (právní úprava sleduje skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami) Městský soud v Praze konstatuje, že je splněna.
77. Ze shora uvedeného vyplývá, zejména z vyjádření obce Kroměříž ze dne 14. 7. 2016, že cílem OZV je v posuzovaném případě potlačování negativních jevů souvisejících s provozováním hazardních her, jako je např. narušování veřejného pořádku, kriminální jevy a sociální dopady na rodiny patologických hráčů, na něž zastupitele města upozorňovali jeho občané. Město za důvod vedoucí jej k přijetí předmětné OZV označilo rovněž skutečnost, že ve městě se nachází psychiatrická léčebna, kde se léčí i lidé se závislostmi a dále, že město Kroměříž je se svými památkami zapsáno na seznamu UNESCO, s čímž je spojen větší turistický ruch a je tedy v zájmu města, aby pro občany i pro turisty bylo vytvořeno bezproblémové a klidné prostředí. Z poznatků městské policie pak plyne, že v okolí heren bývá narušován veřejný pořádek osobami odcházejícími z těchto heren. Nadto při přijímání OZV zastupitelé vycházeli i z argumentace Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Soud se s uvedenými důvody přijetí předmětné OZV ztotožňuje, neboť posuzovaná OZV sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstranění patologických následků provozování hazardu na celém území obce Kroměříž, což se odráží ve zmírnění dopadů těchto her na obyvatele města. Lze tak uzavřít, že omezení volného pohybu služeb spočívající v úplném zákazu provozování vybraných loterií a sázkových her na území města Kroměříž sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a negativními důsledky s ní spojenými (bod 58. a 63. rozsudku *Berlington Hungary*).
78. Druhá podmínka (právní úprava sleduje takové cíle koherentním a systematickým způsobem) je též splněna, neboť nejenže v průběhu let stále častěji docházelo k regulaci provozu loterií napříč Českou republikou, a to zejména díky postupným novelizacím ZOLO, které obcím dávaly stále více prostoru pro regulaci těchto her na svých územích, ale konkrétně v obci Kroměříž vydání předmětné OZV předcházely žádosti občanů o vydání zákazu provozování tzv. hazardních her plynoucích z důvodu narušování veřejného pořádku. Z tohoto důvodu byl vypracován návrh předmětné OZV a předložen zastupitelstvu. Je zřejmé, že zákaz určitých druhů loterií na celém území města se pak odvíjel od nabytí účinnosti novely ZOLO, kdy ode dne 14. 10. 2011 ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích umožňovalo zakázat provoz loterií na celém území obce. Vydání

předmětné OZV de facto navazovalo na nabytí účinnosti této novely. Nelze ani opomenout, že k zásadním otázkám, které se týkají provozu (zákazu) loterií se opakovaně ve svých nálezech vyjádřoval i Ústavní soud (ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Nelze hovořit o nesystematičnosti, pokud obec předtím provozování loterií neregulovala, a to zejména z důvodů výše uvedených, pro které město přistoupilo k zákazu loterií a hazardních her. Obec v daném případě zakázala na celém území provoz sázkových her a loterií podle ust. § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n), tedy ve větším rozsahu, než bylo před novelou možné. Příímá návaznost předmětné vyhlášky na novelu ZOLO, již došlo k úpravě regulace na více druhů loterií a možnosti zákazu provozování loterií na celém území města, tak naplňuje podmínku sledování cíle regulace systematickým a koherentním způsobem (bod 71. rozsudku *Berlington Hungary*).

79. Toto omezení nadto musí být přiměřené, což je rovněž splněno, neboť město nepřistoupilo k okamžitému zákazu veškerých forem loterií a podobných her, ale pouze u těch, jež shledalo za závažnější, u nichž zkrátilo dobu jejich účinnosti. (bod 64. rozsudku *Berlington Hungary*). K diskriminační povaze vyhlášky viz dále.
80. S předvídatelností souvisí i třetí podmínka, tedy zda omezení jsou v souladu se zásadami legitimního očekávání a právní jistoty. Ze shora uvedeného plyne, že i tato podmínka je splněna.
81. Z ustálené judikatury SDEU vyplývá, že možnost dovolat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u nějž vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje. Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů, této zásady se dovolat nemůže. Navíc hospodářské subjekty nemohou legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (srov. odstavec 70 rozsudku ve spojených věcech C-37/02 a C-38/02, *Di Lenardo a Dilexport* z 15. 7. 2004 a v něm citovaná judikatura nebo bod 71 rozsudku C-310/04, *Španělsko v. Rada* ze 7. 9. 2006). V rozsudku *Di Lenardo a Dilexport* SDEU vyložil, že i když zásada legitimního očekávání patří mezi základní unijní zásady, hospodářské subjekty nemohou legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci orgánů EU, a to zvláště v takové oblasti, jako je oblast společných organizací trhu, jejíž předmět zahrnuje stále přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (srov. odstavec 52 rozsudku C-104/97, *Atlanta v. Evropské společenství* ze 14. 9. 1999). Judikatura SDEU tedy obecně neshledává zásah do uvedených zásad v těch případech, pokud rozumný hospodářský subjekt je schopen se seznámit s rozhodnou právní úpravou a na základě ní mohl i rozumně předpokládat, že ke změnám a k zásahům do práv vyvstalých na základě takové právní úpravy může dojít. Obdobně se k regulaci hazardních her vyjádřil ve své judikatuře také NSS (např. rozsudky č. j. 5 As 116/2018-75 z 19. 3. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 2. 2021, č. j. 4 As 260/2019-38 z 23. 3. 2021 nebo č. j. 7 As 445/2019-41 z 25. 3. 2021).
82. V posuzovaném případě předvídatelnost právní úpravy a regulace loterií vyplývá již z historického vývoje, neboť v průběhu času docházelo jak v legislativě, tak fakticky napříč Českou republikou ke stále přísnějším regulacím loterií. K předvídatelnosti regulace loterií se již opakovaně vyjádřil i Ústavní soud např. v nálezu Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011): „V těchto řízeních, jak již Ústavní soud uvedl v předchozích nálezech, bude třeba existenci povolení posoudit i s ohledem na další ústavně vymezené principy, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si

museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.“ Jedná se zde o obecně zastávaný názor jak správních soudů, tak soudu Ústavního, že ve světle ust. § 43 ZOLO si provozovatelé loterií musí být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv zbaveni povolení.

83. Na uvedené navazuje i povinnost stanovená v bodě 85 rozsudku *Berlington Hungary*, tedy že musí být stanoveno dostatečně dlouhé přechodné období, které umožní držitelům povolení k provozování loterií přizpůsobit se danému stavu, či systém přiměřené náhrady. Zde soud konstatuje, že v OZV je stanovena odlišná účinnost. V čl. 1 OZV, který stanoví zákaz na celém území města u povolení, jimiž je upraveno provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her podle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) ZOLO bez přechodného období. V čl. 2 OZV, který se týká povolení vydaných městem Kroměříž před datem 1. 1. 2012, úprava stanoví, že zanikají ve lhůtě vydané v povolení. Lze souhlasit s žalobcem, že lhůta od přijetí vyhlášky do data účinnosti tj. od 1. 1. 2012, tj. 7 dnů je relativně krátká pro přizpůsobení se této změně.
84. Přesto soud po zohlednění všech okolností daného případu dospěl k závěru, že přechodné období od přijetí OZV do nuceného ukončení činnosti žalobce bylo de facto delší, než zmíněných 7 dnů. Jak již bylo výše naznačeno, žalobci musely být jako profesionálnímu podnikateli podnikajícímu dlouhodobě v oblasti hazardních her předem známy změny, které odrážely právní vývoj v oblasti „hazardu“, kdy postupně docházelo k novelizacím ZOLO, jenž obcím dávaly stále více prostoru pro regulaci těchto her, rovněž tak předvídatelný vývoj vyplýval i z nálezů Ústavního soudu (ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Žalobce s ohledem na uvedené si měl být tedy vědom možnosti vydání zrušujících rozhodnutí.
85. Nadto i po nabytí účinnosti OZV žalobce nadále disponoval platným povolením k provozování loterií, které vydal žalovaný. Obce nemohou úpravou místních poměrů zrušit již dříve vydaná povolení, které vydal žalovaný, to může (a musí) ve smyslu § 43 odst. 1 ZOLO učinit pouze orgán, který tato povolení vydal, tedy žalovaný. Vznikne-li tedy okolnost, pro kterou by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit – v tomto případě je tou okolností nabytí účinnosti předmětné OZV č. 4/2011 – má žalovaný zákonnou povinnost zrušit povolení k provozování činnosti. Zrušení povolení k provozování činnosti však nemohlo nastat okamžikem zahájení správního řízení o zrušení povolení (jak se mylně domnívá žalobce), nýbrž muselo tomu předcházet vydání rozhodnutí, proti němuž je přípustný opravný prostředek. Lze tedy uzavřít, že do pravomocného rozhodnutí ve věci tak provozovatel loterií nadále disponoval platným povolením a do nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení tak měl nadále možnost své podnikání přizpůsobit vydané OZV. V posuzovaném případě nabylo napadené rozhodnutí o zrušení povolení právní moci dne 15. 11. 2014. Přechodné období tak fakticky činilo nikoliv pouze 7 dnů ode dne platnosti do účinnosti OZV, ale ve spojení s řízením o zrušení povolení téměř 3 roky, což je dle soudu doba více než dostatečná, aby žalobce přizpůbil své podnikání předmětné OZV.
86. Shora uvedený názor se opírá o judikaturu Ústavního soudu, který ve svých nálezech opakovaně konstatuje, že nelze sankcionovat provozovatele, který vykonává svoji činnost v rozporu s OZV, má-li platné povolení k provozování této činnosti: „*Jak již bylo uvedeno, je nyní na Ministerstvu financí, aby zajistilo respekt k této obecní regulaci prostřednictvím*

nástrojů, které mu uděluje správní řád a samotný loterijní zákon v ustanovení § 43 odst. 1, jež stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Dokud provozovatelé disponují platnými rozhodnutími Ministerstva financí, obec není oprávněna nerespektování obecně závazné vyhlášky sankcionovat vůči provozovatelům, neboť ti jednají v důvěře v existující a dosud platné akty státu (rozhodnutí o povolení vydaná Ministerstvem financí). Pokud však Ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu.“ (nález Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011). Obdobně se pak Ústavní soud vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 4. 2011: „Nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení Ministerstva financí, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, upravuje buď správní řád (zejména ustanovení § 94 a násl. upravující tzv. přezkumné řízení), nebo spíše též samotný loterijní zákon, který v ustanovení § 43 odst. 1 stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.“

87. Soud shrnuje, že žalobci mělo a mohlo být dopředu zřejmé, že dle § 43 odst. 1 ZOLO mohou být jeho povolení zrušena, nastanou-li okolnosti, pro které by nebyla mohla být loterie povolena, mezi které spadá také přijetí OZV obce regulující hazardní hry. Jak vyložil také SDEU, hospodářské subjekty nemají právo na zachování stávajícího legislativního stavu, a to tím spíše, podnikají-li v oboru s negativními dopady na společnost, jenž je předmětem přísné a často se měnící regulace (srov. odstavec 45 rozsudku NSS č. j. 1 As 297/2015-77 z 20. 1. 2016). Citovaná judikatura NSS se přiklání k závěru, že provozovatelům loterijních a jiných podobných her nemohlo právě s odkazem na § 43 odst. 1 loterního zákona vzniknout žádné legitimní očekávání, že povolení nebudou po dobu své platnosti nijak dotčena. Takový výklad zásady legitimního očekávání a právní jistoty, provedený NSS, ob stojí prismatickým pojetím zastávaného SDEU. Podle soudu si žalobce musel být vědom toho, že mohou nastat určité okolnosti nezávislé na jeho vůli, pro které může být platnost jeho povolení omezena nebo dokonce zrušena, včetně možného přijetí OZV regulující hazardní hry. Tomu také měl přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v daném specifickém oboru. Přejít mezi starým a novým režimem právní regulace proto zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty neporušily.
88. Z výše uvedených důvodů neshledal soud předmětnou OZV, potažmo napadené rozhodnutí, které se o ni opírá, v rozporu s unijním právem, ale naopak v souladu s rozsudkem SDEU *Berlington Hungary*, který stanovuje podmínky pro omezení pohybu služeb na unijní úrovni v této věci, a námitky obsažené v pátém žalobním bodu tak nejsou důvodné.
89. V *prvém žalobním bodu* žalobce namítá žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, když ministr se v napadeném rozhodnutí nevypořádal především s argumenty ohledně aplikace práva EU a soutěžního práva. Ministr se nadto nevypořádal ani s tvrzením ohledně újmy, kterou může žalobce utrpět v důsledku zrušení povolení a bez reakce zůstal i návrh žalobce, aby byl podán Ministerstvu vnitra podnět k zahájení řízení dle Hlavy VI, díl I zákona o obcích.
90. Soud předně připomíná, že ani povinnost řádného odůvodnění správního rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý

jednotlivý argument. Nepřezkoumatelnost proto nemůže založit skutečnost, že správní orgán na nějaký dílčí argument neodpověděl vůbec anebo odpověděl pouze stručně. Soud sice souhlasí, že se v rozhodnutí o rozkladu žalovaný dostatečně nevěnoval otázce aplikovatelnosti práva EU a soutěžněprávním aspektům, avšak v posuzovaném případě dospěl soud k závěru, že pro tento nedostatek nepřistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí. Soud vedl k tomuto závěru judikatorní vývoj posuzované věci a zejména skutečnost, že soud sám doplnil dle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu důkazní řízení, včetně posouzení otázek spojených se zjištěným skutkovým stavem právě ve vztahu k otázkám aplikovatelnosti práva EU na daný případ. Totéž lze vztáhnout i k námitce, že nebyly provedeny důkazy, které navrhl žalobce, aby byl zjištěn skutkový stav věci, neboť soud sám důkazní řízení doplnil tak, aby mohl tyto žalobcem předestřené námitky posoudit a to v souladu s jeho tvrzením, že posuzovaný případ spadá do aplikačního rámce práva EU. Co se týče soutěžního práva, žalobce v rozkladu především odkazuje na stanovisko ÚOHS, které bylo vydáno až 1. 9. 2014 a obsahuje doporučení pro obce při vydávání obecně závazných vyhlášek. Již vydanou vyhlášku nelze hodnotit ve světle nového doporučení. V daném případě bylo řešeno zrušení již vydaných povolení, na což se samotná soutěžní pravidla vůbec nevztahují. Pokud jde o otázku újmy, k té se žalovaný vyjádřil na str. 12 napadeného rozhodnutí, když uvedl, že důkazy vztahující se tvrzené újmě jsou bezpředmětné, neboť postup Ministerstva financí je v souladu s právními předpisy a závěry Ústavního soudu. Soud souhlasí s názorem žalovaného, že otázka újmy žalobce nemohla být v předmětném řízení posuzována. Zrušení napadeného rozhodnutí by za těchto okolností shledával soud přepjatým formalismem.

91. Ve druhém *žalobním bodu* žalobce nesouhlasí s tím, že ke zjištění skutečného stavu věci nebylo třeba provést žádný z žalobcem navržených důkazů.
92. Soud předesílá, že v žalobě však žalobce nespecifikuje, jaké důkazy ve správním řízení navrhoval. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný odmítl provést navrhované místní šetření, jelikož nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Další důkazy navrhované žalobcem označil žalovaný za irelevantní ve vztahu k projednávanému řízení. Soud souhlasí s žalovaným, že individuální správní akty (povolení výherních hracích přístrojů ze strany obce, stavební rozhodnutí) navrhované žalobcem jako důkazní prostředky jsou pro věc irelevantní. Vydání individuálních správních aktů nemůže nijak ovlivnit závěr, že bylo povinností žalovaného zrušit dříve vydané povolení pro rozpor s OZV. Stejně tak jakákoli rozhodnutí vydaná v rámci stavebního řízení nemají s projednávanou věcí přímou souvislost, a proto jakékoli zjištění ohledně rozhodnutí ve správním řízení nemohou ovlivnit zjištění skutkového stavu. Provádění těchto důkazů by se vymylo pravidlu dokazování podle § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci. Provedení žalobcem navrhovaných důkazů by ke zjištění skutečného stavu věci nikterak nepřispělo, naopak by vedlo k nadbytečnému prodlužování řízení. Pro úplnost soud připomíná, že sám doplnil důkazy tak, aby mohly být posouzeny všechny otázky významné pro rozhodnutí ve věci. Z uvedených důvodů neshledal soud tuto námitku nedůvodnou.
93. Ve *třetím žalobním bodu* žalobce rovněž namítá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, když ministerstvem byl zvolen procesně vadný postup. Oznámení o zahájení řízení bylo spojeno s dalšími úkony, a to jednak s výzvou podle § 36 odst. 1 správního řádu k učinění návrhu důkazů, vyjádření a jiným úkonům a stejná lhůta byla

stanovena i městu k poskytnutí dalších informací důležitých pro řízení, proč se žalobce nemohl v následné lhůtě vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí a ani ministr jej nevyzval před vydáním napadeného rozhodnutí k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí.

94. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem tohoto ustanovení je umožnit účastníkům, aby se seznámili se všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, „*smyslem (...) je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“
95. V daném případě ze správního spisu vyplývá, že byla výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu zaslána žalobci současně s oznámením o zahájení řízení, jak předvídá § 46 odst. 3 správního řádu. Poté už správní spis doplňován nebyl, a proto měl žalobce dostatečný prostor seznámit se se spisem. Takový postup plně odpovídá i judikatuře NSS. Soud proto porušení práva na spravedlivý proces v daném případě neshledal.
96. Soud proto uzavírá, že ministerstvo nepochybovalo, když po doručení vyjádření účastníka řízení nevyzvalo žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu. Pro úplnost lze odkázat i na bod [66] zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde kasační soud k této otázce vyjádřil tak, že do procesních práv žalobce nebylo nijak zasaženo.
97. Ze shora uvedených důvodů neshledal soud námitky ve třetím žalobním bodu úspěšnými.
98. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce uvádí, že žalovaný při aplikaci § 43 odst. 1 ZOLO, postupoval v rozporu se zákonem. Podle názoru žalobce vydání nálezu Ústavního soudu ani vydání OZV nemohou být považovány za okolnosti podle § 43 odst. 1 ZOLO.
99. Podle § 43 odst. 1 loterijního zákona „*[o]rgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.*“
100. V obecné rovině vychází městský soud z ústavní judikatury a judikatury NSS, z níž vyplývá, že nad právem podnikat v oblasti tzv. hazardu, tedy v oboru s negativními dopady na společnost, oslabeným právě právní regulací někdejšího ust. § 43 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu (viz bod 43. odůvodnění nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 45. odůvodnění rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 AS 297/2015-77). Uvedené jednoznačně deklaroval Ústavní soud a není důvodu, aby se městský soud odchýlil od tohoto závěru. Jinými slovy, určitého rizika tohoto podnikání a možné reakce jednotlivých obcí a měst v návaznosti na tento závěr Ústavního soudu, tzn. na právo, dokonce přednostní právo regulovat si své záležitosti ohledně tzv. hazardu, si měl být jak žalobce, tak i ostatní podnikající společnosti v této oblasti, vědom. Ústavní soud nadto konstatoval, že pokud by ministerstvo nerušilo předmětná povolení, byla-li by nebo jsou-li v rozporu s OZV obcí, vlastně by se dopustilo zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu (viz zejm. bod 55. odůvodnění nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10).

101. Městský soud vychází rovněž z výkladu učiněného NSS v rozsudku ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32 (viz č. 3194/2015 Sb. NSS), v němž NSS řešil případ (jako jeden z prvních) zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích. NSS podrobně rozebral historii právní úpravy, odkázal na obdobné případy regulace a zabýval se i judikaturou Ústavního soudu, který se v nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 zabýval právem obcí na samosprávu a konstatoval, že ministerstvo musí respektovat OZV omezující místa pro provoz výherních hracích přístrojů. V nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud dovodil, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*obecní zřízení*“), a není tak dokonce ani vázáno pouze na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích.
102. Pokud jde o postup podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v mezích interpretace NSS je pojem okolnost pojmem širším, který zahrnuje prakticky jakoukoli objektivní změnu ve vnějším světě. Širšímu výkladu pojmu „okolnosti“ nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud chápe pravomoc ministerstva vyplývající z ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích tak, že *je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními* (srov. bod 28. odůvodnění rozsudku NSS ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32).
103. Existenci ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích a jeho širokého výkladu lze podle NSS (srov. bod 30. téhož odůvodnění) ospravedlnit též *nutností zajistit účinnou ochranu společnosti před důsledky, které s sebou nese hraní na výherních hracích přístrojích a podobných herních zařízeních, lákajících na snadnou, dostupnou a okamžitou výhru*. NSS připomněl, že i Ústavní soud uvedl v nálezu Pl. ÚS 56/10 (bod 37.), že *loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [neboť svými] skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí*. Hazardní hry tohoto typu lze podle citovaného rozsudku NSS 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. Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je podle NSS 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. Ani tuto ochrannou úlohu „společenské pojistky“ tak nelze ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích upírat. Lze doplnit, že zákon o loteriích obsahuje též ust. § 43 odst. 5 písm. b), které stanoví, že orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem. Podle NSS je tedy zřejmé, že zatímco úplné zrušení vydaného povolení podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je přece jen podmíněno tím, že nastane určitá změna ve vnějším světě, doplnění či úprava jeho podmínek je možná prakticky kdykoli za jeho trvání bez jakékoli změny okolností, odůvodní-li správní orgán, proč je takový krok z hlediska řádného provozování hry nebo veřejného zájmu nezbytný.
104. Ani přechodné ustanovení čl. II bod 1. druhé věty zákona č. 300/2011 Sb. nemůže vylučovat použití ust. § 43 zákona o loteriích. Přechodné ustanovení uvádí, že povolení

k provozování loterií a jiných podobných her vydaná před 1. 1. 2012 zanikají, s výjimkou loterií podle § 2 písm. c), ve lhůtě stanovené v povolení, pokud dále není stanoveno jinak. Podmínka „pokud dále není stanoveno jinak“ směřuje k celému zákonu o loteriích. Jelikož právě ust. § 43 zákona o loteriích stanoví jiné možnosti zániku povolení, jedná se o výjimku, na kterou přechodné ustanovení odkazuje. Přechodné ustanovení tak s ustanovením § 43 přímo počítá. Městský soud proto uzavírá, že nemá důvod se odklánět od názorů již vyslovených a judikovaných Ústavním soudem a NSS a že postup žalovaného při aplikaci ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích byl v souladu se zákonem.

105. Soud pro úplnost odkazuje rovněž na bod [63] zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde kasační soud k dané problematice vyjádřil.
106. K námitce vad v procesu notifikace soud uvádí, že otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem krajského soudu, že „[...] *obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]*“. Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní.
107. I otázkou případné notifikace OZV se již zabýval NSS např. v bodě 38. odůvodnění usnesení ze dne 31. 7. 2017 č. j. 5 As 177/2016-44 (kterým se pátý senát NSS obrací na rozšířený senát NSS s otázkou, zda se mohou provozovatelé loterií či jiných podobných her dovolávat unijního práva), které se jednoznačně ztotožnilo s dřívějším výkladem, že OZV nenaplnují definici technického předpisu a nepodléhají tak notifikační povinnosti. Stejný výklad zaujal i městský soud v předchozích obdobných rozhodnutích, a proto ani v této otázce nemá důvod se nyní odchýlit od již judikovaného závěru, že OZV nepodléhají notifikačnímu procesu a že notifikace tvrzená žalobcem se netýká obecně závazných právních předpisů veřejnoprávních korporací na úrovni obcí.
108. Notifikaci podle citované směrnice totiž podléhají tzv. technické předpisy s tím, že v evropském kontextu definičním znakem technického předpisu je jeho platnost v celém členském státě nebo alespoň v jeho větší části (čl. 1 odst. 11 směrnice 98/34) a že ze seznamu úřadů vázaných povinnostmi oznamovat návrhy technických předpisů vedeného Evropskou Komisí přitom plyne, že v případě České republiky jsou vedle centrálních úřadů k notifikaci povinny i kraje, včetně hlavního města Prahy (bod 39 odůvodnění rozsudku č. j. 1 As 297/2015-77). Podle SDEU jsou technickými předpisy ve smyslu čl. 1 bodu 11 směrnice 98/34 taková opatření, která zakazují používání všech elektrických, elektromechanických a elektronických her ve všech veřejných nebo soukromých místech s výjimkou kasin (rozsudek Komise v. Řecko, C-65/05, ECLI:EU:C:2006:673, bod 61). Podle judikatury SDEU je dále možné, že předpisy týkající se hazardních her mohou představovat technický předpis ve smyslu směrnice, ale pouze v případě, že takový předpis stanoví podmínky, které mohou významně ovlivnit povahu dotčeného výrobku nebo jeho uvádění na trh (rozsudek SDEU ve věci Fortuna, C-213/11, ECLI:EU:C:2012:495, bod 40). V tomto ohledu je třeba vyřešit otázku, zda je předmětná OZV takovým předpisem. Technickým předpisem se podle č. 1 bod 11 směrnice 98/34/ES rozumí „*technické*

specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb s výjimkou předpisů stanovených v článku 10.“ Podle judikatury SDEU pojem technický předpis zahrnuje tři kategorie předpisů, a sice 1) technickou specifikaci (čl. 1 bodu 3 směrnice), 2) „jiný požadavek“ (čl. 1 bod 4 směrnice) a 3) zákaz výroby, dovozu, prodeje nebo používání určitého výrobku. Technickou specifikací (první kategorie) je opatření, které se vztahuje na výrobek nebo jeho balení jako takové a které stanoví jednu z požadovaných charakteristik výrobku (viz rozsudek Intercommunale Interrosane, C-361/10, ECLI:EU:C:2011:382, bod 15). Třetí kategorie zahrnuje opatření, která neumožňují žádné jiné používání dotčeného výrobku s výjimkou čistě okrajového, které je možno od dotčeného výrobku důvodně očekávat (viz rozsudek Lindberg, C-267/03, ECLI:EU:C:2005:246, bod 77). Jinými požadavky (druhá kategorie) jsou pak podmínky, které mohou významně ovlivnit složení či povahu nebo uvedení na trh dotčeného výrobku (rozsudek Lindberg, C-267/03, ECLI:EU:C:2005:246, bod 72, rozsudek Intercommunale Interrosane, C-361/10, ECLI:EU:C:2011:382, bod 20). Je zřejmé, že OZV nejsou technickou specifikací, jelikož se nijak nevztahuje na výrobek (VHP či IVT) ani jeho balení. Stejně tak OZV nemůže spadat ani pod třetí kategorii, jelikož neovlivňuje používání výrobku. Otázkou je, zda zákaz obsažený v OZV může být tzv. „jiným požadavkem“, zda tedy stanoví podmínky, které mohou významně ovlivnit složení či povahu nebo uvedení na trh dotčeného výrobku. Vliv na uvedení dotčeného výrobku na trh musí být významný. V tomto směru dospěl soud k závěru, že u předmětné OZV se o tzv. „jiný požadavek“ nejedná, když OZV nejsou stanoveny podmínky, které by mohly významně ovlivnit složení či povahu nebo uvedení na trh dotčeného výrobku.

109. Soud rovněž odkazuje na bod [65] zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, v nichž se kasační soud otázkám spojeným s notifikací loterní vyhlášky věnoval.
110. V šestém žalobním bodu žalobce namítá, že zrušení povolení z důvodu rozporu povolení s OZV nebylo opodstatněné a OZV nelze aplikovat pro její rozpor se zákonem.
111. Zdejší soud předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Zejména zdůraznil, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Případně pak správní soud může obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat.
112. Jak již bylo výše uvedeno, soud si za účelem posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od města Kroměříže vyjádření a zaslání relevantních podkladů, které soud již rozvedl pod bodem 66. – 67. tohoto rozsudku, na jejichž rekapitulaci soud pro stručnost odkazuje.
113. Soud k namítanému rozporu OZV s ústavními principy uvádí, že právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz loterií a jiných hazardních her je právem ústavně garantovaným. Ústavní soud několikrát potvrdil, že toto právo v rámci testu proporcionality převáží i nad ústavně zaručeným právem podnikat. V nálezu ze dne 7. 9.

2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud mj. uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně.

114. V ust. § 10 písm. a) zákona o obcích je stanoveno, že obce mají pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky „*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.*“ Podle soudu dotčená OZV je právě takovou vyhláškou, jejímž účelem je zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.
115. Při přezkumu obecně závazných vyhlášek je nutno v rámci testu proporcionality zkoumat následující otázky: 1) zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, 2) zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires*, 3) zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, 4) zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04).
116. V posuzovaném případě lze konstatovat k prvním dvěma otázkám, že obec vydala předmětnou obecně závaznou vyhlášku na základě své pravomoci vycházející § 10 zákona o obcích. Při jejím vydání se přitom pohybovala v rámci vymezené věcné působnosti, neboť OZV byla vydána k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z výše odkazované judikatury Ústavního soudu přitom jednoznačně vyplývá, že obce jsou oprávněny regulovat na svém území provozování hazardu, včetně videoloterijních terminálů.
117. K další otázce, zda obec nezneužila svoji působnost, soud uvádí, že z judikatury vyplývá, že takovým zneužitím je v případě regulace hazardu zejména situace, kdy nastavená pravidla nejsou neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.
118. V projednávané věci městský soud dospěl k závěru, že přijatá úprava diskriminační není.
119. Lze konstatovat, že v daném případě došlo ke zrušení rozhodnutí, která se týkají jednotlivých povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému, všechna na adrese Komenského nám. 381, Kroměříž. Z vyjádření města Kroměříž vyplývá, že při přijímání OZV se zastupitelé ztotožnili s argumentací Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, který konstatoval, že „*je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovatelných aktivit, v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou ovlivnit negativně individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. 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 pokoněho soužití v obci.*“ Zastupitelstvo města Kroměříž vzalo v úvahu rovněž, že ve městě se nachází psychiatrická léčebna, kde se léčí i lidé se závislostmi a za další faktor, který měl vliv na přijetí vyhlášky, označilo město skutečnost, že město Kroměříž je se svými památkami zapsáno na seznamu UNESCO, s čímž je spojen větší turistický ruch.

Je tedy v zájmu města, aby pro občany i pro turisty bylo vytvořeno bezproblémové a klidné prostředí. Z poznatků městské policie plyne, že v okolí heren bývá narušován veřejný pořádek osobami odcházejícími z těchto heren.

120. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace).
121. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území města tak, že:
122. Čl. 2 obecně závazné vyhlášky zní: *„Povolení k provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her vydaná městem Kroměříž před datem 1. 1. 2012 zanikají ve lhůtě stanovené v povolení.“*
123. Čl. 3 obecně závazné vyhlášky stanoví: *„Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 01. 01. 2012 s výjimkou zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e) z. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, pro který nabývá tato obecně závazná vyhláška účinnosti dnem 1. 1. 2015.“*
124. Přechodné ustanovení stanovilo město pouze u povolení, které vydalo samo: *„Povolení k provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her vydaná městem Kroměříž před datem 1. 1. 2012 zanikají ve lhůtě stanovené v povolení.“* (čl. 2 OZV).
125. V čl. 3 OZV je uvedena výjimka, podle níž se na přístroje podle § 2 písm. e) ZOLO předmětná OZV vztahuje až od 1. 1. 2015.
126. Žalobce dovozuje diskriminační charakter posuzované OZV z důvodu, že byl stanoven dvojitý časový režim pro úpravu provozu loterií a podobných her na celém jejím území města.
127. Ust. § 2 písm. e) ZOLO uvádí sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen „výherní hrací přístroje či „VHP““).
128. Podle § 18 odst. 1 ZOLO povolení k provozování výherních hracích přístrojů vydává na žádost a) obecní úřad pro svůj územní obvod, a to v přenesené působnosti, b) krajský úřad pro svůj správní obvod, má-li být provozovatelem výherního hracího přístroje obec ve svém územním obvodu, c) ministerstvo, je-li výherní hrací přístroj na českou měnu provozován v kasinu a u výherních hracích přístrojů na cizí měnu. Podle odst. 3 se povolení vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku.
129. Ve vyjádření žalovaného potažmo města k této otázce ze dne 23. 7. 2021 vyplývá, že důvodem této dvojitý časové úpravy byla skutečnost, že čl. 2 OZV dopadá výhradně na povolení, která byla vydávána přímo městem Kroměříž, které tak mělo přímou kontrolu nad celým procesem vydání či nevydání povolení a čl. 3 OZV pak dopadá na všechna ostatní povolení. Z textu OZV je zřejmé, že úmyslem města bylo nechat „doběhnout“ povolení, které samo vydalo a naopak ke dni účinnosti vyhlášky zakázat provozování loterií a jiných hazardních her, které byly dříve povoleny jiným správním orgánem (tj. zde Ministerstvem financí), neboť nad tímto provozováním neměla obec kontrolu a docházelo k němu i proti vůli obce v rozporu s jejími zájmy a na místech, které byly pro provozování hazardních her nevhodné. Žalovaný k tomu uvádí, že postup obce shledává logickým,

nediskriminačním, když ke stanovení rozdílné časové účinnosti OZV bylo stanoveno objektivní kritérium. V následném doplnění vyjádření ze dne 17. 8. 2021 dále žalovaný uvedl, že obec přezkoumávanou OZV plně využila možnosti regulace stanovené v § 50 odst. 4 zákona o loteriích když v čl. 1 OZV zakázala na celém svém katastrálním území provozovat jednak sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona a jednak loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3) zákona. Obec měla pravomoc z tohoto výčtu pouze pravomoc vydávat povolení k provozování VHP dle zákona o loteriích, pokud zákon nesvědčoval vydání povolení jinému subjektu (§ 18 odst. 1 písm. b) zákona – krajským úřadům měla-li být provozovatelem VHP přímo obec, § 18 odst. 1 písm. c) zákona – ministerstvu financí – pokud se jednalo o VHP provozované v kasinu nebo VHP na cizí měnu). V ostatních typech loterií a podobných her uvedených v § 50 odst. 4 zákona připadala pravomoc vydat povolení pouze Ministerstvu financí. Z vyjádření žalovaného rovněž vyplývá, že ministerstvo financí neeviduje žádné povolení k VHP a není mu známo ani žádné takové povolení k VHP od příslušného krajského úřadu. Stanovení rozdílné časové působnosti tak dopadá pouze na povolení vydaná k VHP vydaná obecním úřadem.

130. Soud po přezkoumání OZV diskriminaci ve dvou časových režimech pro úpravu provozu loterií a podobných her na celém jejím území města neshledal.
131. Skutečnost, že v daném případě byla vydána povolení na VHP toliko obecním úřadem pro svůj územní obvod (dle písm. a) a žádná krajským úřadem (dle písm. b) či ministerstvem (dle písm. c) ve svém důsledku znamená, že obec úpravou v OZV ponechala delší dobu platnosti povolení dle § 2 písm. e) loterního zákona, tedy těch, které sama vydala (a pro něž stanovila přechodné období), zatímco u ostatních loterií stanovila omezení platnosti povolení dnem účinnosti OZV. Za důvody přijetí této dvojí časové úpravy projevující se v zákazu provozování hazardu na celém území města Kroměříž s účinností od 1. 1. 2012 označila skutečnost, že povolení, která vydala obec se týkají VHP, která umožňují vsazení menší částky, menší hodinovou prohru, menší výhru a menší kumulovanou výhru a naopak omezení platnosti povolení dnem účinnosti OZV se týká provozu centrálního loterního systému (resp. interaktivních terminálů) povolených ministerstvem financí umožňující vsadit vyšší částku, vyšší hodinovou prohru, vyšší výhru a vyšší kumulovanou výhru (viz § 17 odst. 4, 6 a 7 ZOLO).
132. Důvod sdělený žalovaným v součinnosti s městem Kroměříž vedoucí k přijetí odlišné časové úpravy vyjádřený v čl. 2 OZV (přechodné ustanovení dopadá výhradně na povolení, která byla vydávána přímo městem Kroměříž) a čl. 3 OZV (stanoví účinnost OZV na všechna ostatní povolení) shledává soud z hlediska diskriminace za akceptovatelný. Je tomu tak proto, že v obecné rovině OZV stanovila úpravu s objektivním kritériem se stejným předmětem úpravy bez vztahu k jakémukoliv konkrétnímu subjektu a v konkrétní rovině nelze z této úpravy dovodit ani žádné směřování diskriminace vůči žalobci. Byť lze přisvědčit žalobci, že omezení spočívající v možnosti vsadit nižší částku, dosáhnout nižší hodinové prohry, nižší výhry či nižší kumulované výhry lze překonat opakováním stanovené možnosti, přesto tuto zákonnou úpravu shledává soud za vhodný nástroj směřující k regulaci provozu výherních hracích přístrojů. Zastupitelstvo vydáním OZV v daném případě nejednalo libovolně, když pravidla obsažená v posuzované OZV vztáhlo na všechny provozovatele s rozlišením časového režimu v závislosti na subjektu, který povolení vydal, neboť tímto kritériem byla de facto míra rizikovitosti, resp. míra potenciální škodlivosti výherních hracích přístrojů odrážející možnost míry vsazení částky, možnost míry hodinové prohry, možnost míry výhry či možnost míry kumulované výhry.

Stanovení rozdílné časové působnosti ve vztahu k VHP dle § 2 písm. e) loterního zákona v čl. 3 OZV se obsahově kryje s úpravou obsaženou v čl. 2 OZV.

133. Kritérium dvou časových režimů pro úpravu provozu loterií a podobných her na celém území města bylo výsledkem hlasování zastupitelstva města Kroměříž a soud je i s ohledem na kumulaci výše uvedených důvodů k přijetí OZV v daném případě (stížnosti občanů na narušování veřejného pořádku, sociální dopady na rodiny patologických hráčů, existence psychiatrické léčebny, kde se léčí i lidé se závislostmi, město Kroměříž je se svými památkami zapsáno na seznamu UNESCO, s čímž je spojen větší turistický ruch), jenž de facto vyústila v naléhavost co nejrychlejšího řešení regulace provozu hazardních her na celém území města, neshledává za nepřiměřené, nýbrž za nezbytné pro aktuální řešení vzniklého problému města. Lze dodat, že již bylo akceptováno judikaturou Nejvyššího správního soudu, aby obec předešla důvody přijetí OZV v rámci soudního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76). Soud proto vyslovil dílčí závěr, že diskriminaci žalobce ve dvou časových režimech pro úpravu provozu loterií a podobných her na celém jejím území města neshledal.
134. Podle soudů žádná ze zjištěných skutečností nesvědčí o tom, že by OZV byla motivována snahou o přímou či nepřímou diskriminaci žalobce. Naopak z vyjádření obce vyplývá, že účelem přijaté OZV je všeobecná ochrana veřejného pořádku s cílem výrazné regulace počtu provozovaných herních zařízení, tedy ochrana určitých skupin před negativními jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, přičemž obec odkázala v tomto směru na judikaturu Ústavního soudu. Z přijaté OZV nelze seznat, že by byla namířena proti konkrétnímu subjektu.
135. Argument týkající se legisvakanční lhůty shledal účelovým. Ust. § 12 zákona o obcích uvádí, že „pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.“ Zákon tedy umožňuje zkrátit legisvakanční lhůtu, je-li zde naléhavý obecný zájem. Město Kroměříž toto zkrácení výslovně neodůvodnilo. Legisvakanční lhůta slouží k tomu, aby měli adresáti normy dost času se s normou seznámit před tím, než začne být vymáhána. V daném případě žalobce nijak netvrdí, potažmo nedokládá, že by po nabytí účinnosti OZV došlo k jejímu vymáhání.
136. Pokud jde o odkaz na stanovisko ÚOHS, soud upozorňuje, že toto stanovisko neexistovalo v době vzniku vyhlášky, a proto k němu město nemohlo při vydávání vyhlášky přihlédnout. Nadto soud uvádí, že plošným zákazem provozování hazardu nedochází k diskriminaci jednotlivých provozovatelů, a nemůže tak docházet k omezení soutěže.
137. Soud se dále zabýval tím, zda zastupitelstvo obce při vydávání OZV nepostupovalo zjevně nerozumně.
138. Městský soud zde vyšel z vyjádření obce, z něhož vyplývá, že obec jasně vymezila, že důvodem k přijetí úpravy provozu loterií a podobných her na celém jejím území byla snaha po zamezení rozšiřování hazardních her, zachování veřejného pořádku. Cílem této úpravy bylo výrazně regulovat provoz sázkových her, loterií a jiných podobných her a to v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, podle něhož lze provozování loteriijní činnosti považovat za společensky škodlivé aktivity, představující ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití.

139. S ohledem na výše uvedené se zdejší soud se nemohl ztotožnit s námitkou žalobce, podle níž byl postup obce zcela nerozumný. Naopak přijetí právní úpravy v předmětné OZV za výše popsanych okolností shledává soud za zcela adekvátní. Lze připomenout i právní názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, k němuž se přihlásil i v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/10, který spočívá na zásadě, že „*aplikace principu ‚nerozumnosti‘ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Kritérium nerozumnosti nesmí být použito jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.*“.
140. Soud shrnuje, že po přezkoumání OZV dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí Ústavou a zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel vyhlášky byl dostatečně a přesvědčivě objasněn obcí v rámci soudního řízení a je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými negativními jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává zcela akceptuje. Soud proto uzavírá, že bez ohledu na to, že cíl regulace a zdůvodnění omezení či zákazu loterií na území obce nejsou v OZV výslovně uvedeny, že z tohoto důvodu není možné považovat OZV za nezákonnou či neústavní.
141. Soud dodává pro úplnost, že s tvrzeným rozporem OZV, potažmo napadeného rozhodnutí s právem EU se již výše vypořádal.
142. Soud proto uzavírá, že i šestý žalobní bod je nedůvodný.
143. K návrhu žalobce na položení předběžných otázek SDEU, že tento návrh byl akceptován Nejvyšším správním soudem, o čemž svědčí rozsudek Soudního dvora EU ze dne 3. prosince 2020 ve věci C-311/19 *BONVER WIN*.
144. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
145. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 10. září 2021

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu