



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně:

██████████
sídlem ██████████
zastoupena JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem,
sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8 – Karlín

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**

sídlem Letenská 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 15. 8. 2014, č. j. X,

takto:

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

Odůvodnění

1. Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 15. 8. 2014, č. j. X (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým ministr financí zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 23. 9. 2013, č. j. X (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“), kterým ministerstvo financí (dále též „*žalovaný*“, kterým je obecně označován též ministr financí, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) v řízení zahájeném z moci úřední podle ust. § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o loteriích*“) zrušilo celkem 3 povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

o loteriích, prostřednictvím Centrálního loterního systému, na adrese Skácelova 36, Brno (dále jen „*loterijní povolení*“, jednotlivá loterijní povolení jsou specifikována v prvostupňovém rozhodnutí), a to pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her (dále jen „*obecně závazná vyhláška č. 18/2011*“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně se dále domáhala zrušení prvostupňového rozhodnutí.

2. Žalobkyně nejprve shrnula dosavadní průběh správního řízení. Žalobkyně namítala, že ministr financí potvrdil procesně vadný postup žalovaného ohledně výzev ve smyslu dle ust. § 36 odst. 1, 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Žalovaný žalobkyni v oznámení o zahájení řízení současně vyzval dle § 36 odst. 1 správního řádu k učinění návrhu důkazů, vyjádření a jiným úkonům, dále ji dle § 36 odst. 3 správního řádu vyzval k vyjádření ke všem podkladům pro rozhodnutí ve věci a současně vyzval statutární město Brno dle § 136 odst. 3 správního řádu k poskytnutí dalších informací důležitých pro řízení. I když ust. § 46 odst. 3 správního řádu umožňuje spojit oznámení o zahájení řízení s dalším úkonem v řízení, uvedená výzva byla nelogická a porušila právo žalobkyně na spravedlivý proces. Žalovaný žalobkyni neposkytl následnou lhůtu pro seznámení se všemi podklady pro vydání rozhodnutí a k vyjádření se k nim. Žalobkyně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také jen „*NSS*“), č. j. 5 A 152/2002-41, namítala, že takový postup je nezákonný.
3. Žalobkyně namítala, že žalovaný při aplikaci ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích postupoval v rozporu s ústavními principy – zrušením loterijních povolení, která žalobkyně nabyla v dobré víře, bez zhodnocení újmy žalobkyně došlo k porušení principů právní jistoty a nepřípustnému retroaktivnímu zásahu do právní sféry žalobkyně. Dle žalobkyně dlouhodobou zavedenou praxí vzniklo provozovatelům loterií legitimní očekávání, že povolenou činnost bude moci provozovat až do konce platnosti povolení, a na základě tohoto očekávání nastavila svůj obchodní model, naplánovala a realizovala investice. Tato dobrá víra byla ještě posílena zákonem č. 300/2011 Sb., jenž zavedl ochranné přechodné období do 31. 12. 2014, což žalovaný nezohlednil. Žalovaný tak rozhodl bez zohlednění dobré víry žalobkyně a jejího legitimního očekávání. Dle žalobkyně na daný případ dopadá speciální přechodné ustanovení bodu 1 věty druhé čl. II. novely zákona o loteriích (zákon č. 300/2011 Sb.) a ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích jako obecné ustanovení tak nelze aplikovat. Dle žalobkyně nelze za okolností dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích považovat nález Ústavního soudu, zrušení přechodného ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., či vydání nebo existenci obecně závazné vyhlášky. Žalobkyně spatřovala nezákonnost v aplikaci a vynutitelnosti ustanovení zákona o loteriích z důvodu vad procesu notifikace podle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „*směrnice č. 98/34/ES*“). Vady procesu způsobují nepoužitelnost a nevynutitelnost také obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 přijaté podle tohoto zákona.
4. Žalobkyně dále namítala, že herní zařízení nebyla provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011, neboť na ně dopadá čl. 2 obecně závazné vyhlášky „*Přechodná ustanovení*“, a že obecně závazná vyhláška je nezákonná, je v rozporu s ústavním pořádkem, je diskriminační, neurčitá a v rozporu se zásadami práva EU. Žalobkyně namítala, že čl. 2 obecně závazné vyhlášky stanoví, že „výherní hrací přístroj, jehož provozování bylo povoleno přede dnem účinnosti této vyhlášky, lze provozovat na

místech, na kterých je provoz dle přílohy zakázán, nejdéle do doby stanovené vydaným povolením.“ Dle žalobkyně je třeba se přiklonit k širšímu výkladu pojmu „výherní hrací přístroj“ a zahrnout do něj také videoloterní terminály provozované na základě povolení. Uvedená výjimka tak musí být aplikována i na herní zařízení provozovaná dle loterijních povolení. Argument ministra financí uvedený v napadeném rozhodnutí ohledně analogie je v nyní posuzované věci bezpředmětný. Žalobkyně dále namítala, že se předmětná vyhláška vztahuje pouze na určité vyjmenované druhy loterií a jiných podobných her, přičemž toto selektivní omezení nebylo ze strany statutárního města Brna vůbec objasněno, ani věcně podloženo. Žalobkyně dále namítala, že obecně závazná vyhláška zakazuje provoz loterií v některých částech města plošně a v jiných částech města jen ve vybraných ulicích. Dle žalobkyně jsou tak někteří vlastníci nemovitostí bezdůvodně diskriminováni, přičemž toto neodůvodněné omezení je dle žalobkyně arbitrární a nemá žádné věcné opodstatnění. Dle žalobkyně statutární město Brno nezdůvodnilo ani časové omezení provozu. Obecně závazná vyhláška totiž zakazuje provozování loterií na celém území města v pracovních dnech v časech od 7:00 do 14:00 hod. Žalobkyně uzavřela, že předmětná omezení neobstojí v posouzení souladu obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem ve 3. a 4. kroku tzv. testu čtyř kroků, podle něhož musí být omezení stanovená obecně závaznou vyhláškou rozumná, přiměřená a nediskriminační a obec nesmí zneužít působnost svěřenou jí zákonem. Dle žalobkyně je obecně závazná vyhláška vadná, neboť je nejasná a neurčitá. Obecně závazná vyhláška především nejasně definuje předmět regulace. V čl. 1 odst. 1 písm. d) obecně závazné vyhlášky je opětovně definován pojem „loterie a jiné podobné hry“, který byl již v obecně závazné vyhlášce definován. Z obecně závazné vyhlášky dále není zřejmé, zda druhy loterií a jiných podobných her uvedené v čl. 1 odst. 2 definici pojmu loterie a jiné podobné hry uvedenou v čl. 1 obecně závazné vyhlášky ještě dále rozšiřují, či naopak zužují pouze na druhy loterií a jiných podobných her vyjmenovaných v odst. 2. Obecně závazná vyhláška navíc stanoví tři různé režimy provozování loterií. Obsah obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 je tak neurčitý a není tak zřejmý výklad této obecně závazné vyhlášky. Obecně závazná vyhláška je také v rozporu s právem EU. Žalobkyně v doplnění žaloby poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 10 Af 82/14, který shledal obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 18/2011 a města Varnsdorf č. 4/2012, mezi shodnými účastníky řízení při aplikaci závěrů nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10 a rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 297/2015-77, jako nezákonnou. Žalobkyně dále doplnila, že nesouhlasí s názorem, že celoplošný zákaz loterií není diskriminační, i když nebyl obcí řádně odůvodněn. Ústavní soud a Nejvyšší správní soud posuzují vždy regulaci loterií na celém území obce. Dále namítala, že jednotlivé městské části statutárního města Brna od sebe nejsou z pohledu uživatelů a provozovatelů loterií odděleny a v reálu jejich hranice nejsou seznatelné. S ohledem na hustotu obydlení, vnitřní propustnost a rozsáhlou infrastrukturu nic nebrání přesunu klientely z jedné městské části do druhé. Nadto vyhlášky vydává obec jako celek, nikoli její městské části. Žalobkyně v doplnění namítala, že obecně závaznou vyhlášku nelze aplikovat z důvodu její nenotifikace dle směrnice č. 98/34/ES.

5. Žalobkyně namítala rozpor obecně závazné vyhlášky se soutěžním právem, k čemuž odkázala na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) k regulaci provozu loterií obcemi ze dne 1. 9. 2014, podle něž musí být postup obce v případě regulace loterií založen na objektivním odůvodnění, kdy omezení soutěže je nezbytným prostředkem k dosažení legitimního cíle a míra omezení soutěže není vyšší,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

než dosažení takového cíle vyžaduje; současně musí být definována předem známá a přezkoumatelná, dostatečně určitá a nediskriminační pravidla. Dle žalobkyně v případě předmětné obecně závazné vyhlášky nebyla pravidla regulace předem známa a nejsou přezkoumatelná, neboť chybí jejich objektivní zdůvodnění. Žalobkyně městskému soudu navrhla, aby předmětnou obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 posoudil dle čl. 95 odst. 1 Ústavy z hlediska jejího souladu se zákonem a případně k ní pro její rozpor se zákonem v tomto řízení nepřihlížel.

6. Žalobkyně se v žalobě dále zabývala rozporem povolení s ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích. Žalobkyně namítala, že herní zařízení nejsou provozována v sousedství budov uvedených v ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, neboť na lékárnu v sousedství (tj. zařízení zdravotní péče ve smyslu ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích) se vztahuje zákaz provozovat výherní hrací přístroje v objektu daného zařízení, nikoli zákaz je provozovat v jejím sousedství (ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31. 12. 2011). Extenzivní výklad ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, žalovaným je nepřípustný a nezákonný. Nadto byl provoz lékárny (na adrese Purkyňova 3030/35c, Brno) dle výpisu z živnostenského rejstříku zahájen až dne 2. 11. 2011, tj. rok po vydání loterijních povolení. Nemůže tak jít o okolnost, která v době vydání povolení objektivně existovala a až nyní vyšla najevo. Žalobkyně namítala, že aplikace ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích se nevztahuje na povolená herní zařízení; žalovaný svým rozhodnutím porušil jednu ze základních zásad právního státu – zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. K tomu žalobkyně odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 8/2012 a nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 319/07, ve kterých se uvádí, že kdyby existovaly pochybnosti o výkladu předmětných ustanovení, je nutné přijmout výklad k dotčeným osobám šetrnější. Žalobkyně dále namítala, že ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích bylo zrušeno před zahájením předmětného správního řízení, a tedy v něm nemohlo působit žádné právní následky. Žalobkyně označila za absurdní, pokud by žalovaný mohl zrušit povolení z důvodu rozporu s právní normou, která již není účinná a z právního hlediska neexistuje. S odkazem na rozsudky NSS sp. zn. 1 As 68/2008 a sp. zn. 1 As 24/2011 žalobkyně namítala, že žalovaný postupoval v rozporu se svou povinností, když loterijní povolení zrušil na základě ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích, které již netvořilo součást právního řádu.
7. Dle žalobkyně je současný způsob regulace loterií (obecně závaznými vyhláškami dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích) v rozporu s právem EU. To dokládá také postup Evropské komise, která s ČR zahájila pilotní řízení o porušení práva EU pod sp. zn. 6593/14/MARK. Rozpor způsobu regulace loterií i samotné obecně závazné vyhlášky s právem EU vyplývá především z absence transparentnosti právní regulace loterií, absence přechodného období, absence odůvodnění zákazů a omezení a z absence nezbytnosti a přiměřenosti omezení volného pohybu služeb. K tomu žalobkyně odkázala na judikaturu Soudního dvora EU (dále jen „SD EU“). Žalobkyně se dovolávala přednostní aplikace práva EU. Žalobkyně v této souvislosti navrhla, aby městský soud ohledně posouzení této otázky SD EU položil předběžnou otázku. Žalobkyně upřesnila, aby se městský soud obrátil na SD EU s předběžnou otázkou (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) týkající se problematiky právní regulace loterií v ČR a jejího souladu s právem EU (8

konkrétních otázek je uvedeno v podání žalobkyně ze dne 4. 9. 2017), neboť žalobkyně a žalovaný vykládají příslušné právní předpisy EU a judikaturu SD EU odlišně.

8. Žalobkyně v návaznosti na rozsudek SD EU ze dne 11. 6. 2015, č. C-98/14, ve věci *Berlington Hungary*, podáním ze dne 14. 12. 2015, doručeným soudu dne 15. 12. 2015, doplnila, že ve věci byl dán tzv. unijní prvek, přičemž žalovaný i ministr financí byli povinni ve správním řízení aplikovat právo EU přednostně před normami národního práva, jež jsou s ním v rozporu, což podrobně rozvedla. Žalobkyně s odkazem na rozsudek *Berlington Hungary* namítala, že se v nyní posuzované věci nachází v obdobné situaci; část klientely žalobkyně, která navštěvovala prostory se sázkovými zařízeními, byla tvořena příslušníky jiných členských států EU, jež sázková zařízení aktivně využívali a jimž žalobkyně poskytovala služby ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování EU. Ke svým tvrzením označila čestné prohlášení svědka [REDACTED] (dále jen „svědek“), mandátáře žalobkyně, který byl v pravidelném styku s provozovateli zajišťujícími obsluhu sázkových zařízení a současně navštěvoval jednotlivé prostory, v nichž byla sázková zařízení umístěna. Žalobkyně namítala, že opatření členských států ohledně omezení provozování loterií musí být přiměřená, přičemž zákon o loteriích, ani obecně závazná vyhláška nesplňují kumulativní podmínky stanovené rozsudkem ve věci *Berlington Hungary*.
9. Žalobkyně s odkazem na rozsudek SD EU ze dne 3. 12. 2020, sp. zn. C-311/19, ve věci *BONVER WIN*, svou argumentaci ohledně rozporu právní regulace s právem EU v podání ze dne 3. 8. 2021 rozvedla. Žalobkyně s odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvedla, že existenci tzv. unijního prvku je soud ve věci povinen zkoumat z úřední povinnosti. Žalobkyně poukázala na (tři) podmínky, které musí právní předpisy omezující volný pohyb služeb dle rozsudku *Berlington Hungary* kumulativně splňovat, aby se právní předpisy nedostaly do rozporu s čl. 56 Smlouvy o fungování EU a čl. 17 Listiny základních práv EU. Dle žalobkyně ze zákona o loteriích a obecně závazné vyhlášky nevyplývá, že by skutečně sledovaly legitimní cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojenými s hrami (první podmínka dle rozsudku *Berlington Hungary*). Dle žalobkyně měl zákonodárce přistoupit ke komplexnímu celorepublikovému řešení, nikoli poskytnout diskreční pravomoc obcím, když tuto diskreční pravomoc zákon o loteriích nijak neomezuje, ani obcím neukládá, že její použití musí obec odůvodnit právě ochranou legitimních cílů. Soud je povinen zkoumat a posoudit, zda regulace loterií skutečně sleduje stanovené legitimní cíle a vyžádat si veškeré potřebné podklady od příslušných orgánů. Dle žalobkyně regulace ani nesleduje své cíle systematicky a koherentně (druhá podmínka dle rozsudku *Berlington Hungary*), neboť obce mohou při regulaci loterií na svém území postupovat zcela svévolně, když nejsou stanoveny žádné mantinely, ani další požadavky na regulaci loterií prostřednictvím obecně závaznými vyhláškami. Dle žalobkyně je tak právní regulace založená ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, případně i § 10 písm. a) zákona o obcích, v rozporu s právem EU. Naplnění podmínky nelze spatřovat v individuálním dohledu Ministerstva vnitra nad obecně závaznými vyhláškami, neboť když nejsou stanoveny jakékoliv podmínky, které by mohla „nesystematická“ obecně závazná vyhláška porušit, Ministerstvo vnitra fakticky nemá možnost shledat posuzovanou obecně závaznou vyhlášku jako nezákonnou. Žalobkyně nesystematičnost a nekoherentnost sledování legitimních cílů dokládala případem oblasti mezi Jirkovem a Louny (s průměrem cca 30 km), v níž jsou

v jednotlivých obcích nastaveny odlišně podmínky pro provoz loterií. Nadto nepřiměřeně přísná regulace v oblasti loterií vedla k výskytu vysokého počtu ilegálních heren v ČR (na území města Brna byly od roku 2018 odhaleny celkem 68 ilegálních heren). Dle žalobkyně je regulace loterií prostřednictvím zákona o loteriích v rozporu se základními zásadami EU (třetí podmínka dle rozsudku *Berlington Hungary*), zejména z důvodu nedovoleného zásahu do legitimního očekávání žalobkyně; dalšími porušenými zásadami jsou zásada právní jistoty a proporcionality. Zásah do legitimního očekávání může být v souladu s právem EU pouze při splnění podmínek dle rozsudku *Berlington Hungary* (bod 77. a 85. odůvodnění). Regulace loterií je v rozporu s uvedenými zásadami práva EU a je tedy nepřiměřená, neboť legitimní očekávání žalobce dle práva EU vzniklo a trvalo, regulace loterií obecně závaznými vyhláškami je nepředvídatelná, zákon o loteriích, ani obecně závazná vyhláška nestanovují žádné přechodné období, ani systém přiměřených náhrad.

10. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s některými argumenty žalobkyně. Napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí nezohledňují princip proporcionality a nevypořádaly se s tvrzenou újmou žalobkyně, kterou může zrušením loterijských povolení utrpět. Dále se ministr financí nevypořádal s návrhem žalobkyně na podání podnětu Ministerstvu vnitra k zahájení řízení dle hlavy VI, díl I zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), s argumenty ohledně nedodržení notifikačního procesu dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“) při přijetí zákona č. 300/2011 Sb. a s argumenty ohledně diskriminační povahy přechodného ustanovení obecně závazné vyhlášky č. 18/2011. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že se ministr financí ztotožnil s názorem žalovaného, že ke zjištění skutkového stavu nebylo třeba provést důkazy navržené žalobkyní. Neprovedení navržených důkazů je procesní vadou, čímž bylo porušeno právo žalobkyně na spravedlivý proces.
11. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Žalovaný k žalobním námitkám uvedl, že ke zrušení loterijských povolení došlo z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé skutečnosti (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích) – z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011. Žalobkyně byla již v oznámení o zahájení řízení dostatečným způsobem seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí – předmětnou obecně závaznou vyhláškou a nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13, dále jí bylo umožněno, aby uplatnila své právo nahlížet do spisu (§ 38 správního řádu), což dle žalovaného žalobkyně ani jednou nevyužila. V oznámení o zahájení řízení byla stanovena doba, po kterou žalobkyně a dotčený orgán mohly činit návrhy důkazů, vyjádření ve věci, či jiné návrhy (§ 36 odst. 1 a 3 správního řádu), resp. poskytnout všechny informace důležité pro řízení (§ 136 odst. 3 správního řádu); tato lhůta byla k žádosti žalobkyně prodloužena, přičemž se žalobkyně v této prodloužené lhůtě vyjádřila. Ve věci neproběhlo rozsáhlé dokazování. K porušení procesních práv žalobkyně nemohlo dojít, když žalobkyně byla vyzvána dle § 36 odst. 3 správního řádu podáním ze dne 18. 7. 2013, č. j. X. Přípisem dotčeného orgánu nedošlo ke sdělení žádných důležitých informací, které by měly vliv na probíhající správní řízení a nebyly by známy v době zahájení řízení; ne každý dokument založený ve spisu totiž představuje relevantní podklad pro vydání rozhodnutí. Dle žalovaného využití § 43 zákona o loteriích není protiústavní a neporušuje zákon o loteriích. Provozovatelé si museli být vědomi existence tohoto ustanovení, tj. že v podstatě

mohou být kdykoli loterijního povolení zbaveni, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení (Pl. ÚS 29/10). Dle žalovaného přechodná ustanovení slouží k „přechodu“ dosavadní právní úpravy na novou, přičemž se nejedná o speciální úpravu k ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Z druhé věty bodu 1. přechodného ustanovení vyplývá, že dosavadní povolení budou ponechána v platnosti, ovšem jestliže neodporují obecně závazné vyhlášce. Ze zrušení bodu 4. přechodného ustanovení nevyplývá, že dobu povolení již nelze změnit. K tomu žalovaný odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 29/10. Kdyby žalovaný k rušení loterijních rozhodnutí nepřistoupil, zasáhl by do ústavního práva obcí na samosprávu (Pl. ÚS 56/10). Z textu obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 je zřejmé, že jsou předmětná technická zařízení provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Obecně závazné vyhlášky jsou vyhlašovány vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, a pokud není stanoveno jinak, jsou účinné 15. dnem jejich vyhlášení, a jsou závazné pro všechny adresáty; tedy nikdo se nemůže dovolávat jejich neznalosti. Žalovaný dále s odkazem na nález Pl. ÚS 6/13 uvedl, že zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. je okolností dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Stejnou okolností ve smyslu ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích je i následné vydání obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 (Pl. ÚS 56/10). K nezákonnosti a diskriminační povaze vyhlášky žalovaný (ministerstvo financí) uvedl, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra a že se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Z toho je nutné dovodit, že ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla v souladu s obecním zřízením shledána za nezákonnou. Pravomoc obcí regulovat umístění IVT byla dána už před nabytím účinnosti ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích (Pl. ÚS 29/10). Dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra, které je oprávněno podat návrh na zrušení Ústavnímu soudu. Statutární město Brno opakovaně potvrdilo svůj regulační úmysl svými obecně závaznými vyhláškami č. 18/2011 a č. 1/2014, účinné od 12. 2. 2014, podle kterých je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry na celém území Městské části Brno – Královo Pole. Žalovaný nesouhlasil s výkladem ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích. Dle žalovaného byl zákon č. 300/2011 Sb. podroben notificační proceduře podle směrnice č. 98/34/ES. Nadto pravomoc regulovat výherní hrací přístroje prostřednictvím obecně závazné vyhlášky měly obce ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. Dále se žalovaný zabýval principem proporcionality. K nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy ČR a k rozporu s judikaturou SD EU žalovaný uvedl, že především obce nejvíce pociťují celospolečenská rizika, která jsou obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her, proto jsou to právě obce, které mají regulovat obecně závaznými vyhláškami jejich provozování na svém území. Kontrolu obecně závazných vyhlášek dle zákona o obcích přitom provádí Ministerstvo vnitra, které je oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Nadto je regulace loterií – zda a kde se mohou provozovat loterie a jiných podobných her na území obce (včetně IVT) vyskytovat, otázkou místního pořádku, spadající do samostatné působnosti obcí (Pl. ÚS 56/10).

12. K rozsudku SD EU ve věci *Berlington Hungary* žalovaný uvedl, že se v nyní posuzované věci jedná o zcela odlišný režim rušení loterijních povolení; rozsudek SD EU nejde ve věci mechanicky aplikovat. Je pouze věcí národního soudu, aby posoudil soulad vnitrostátního práva se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání. Žalovaný se poté k zásadě

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

ochrany legitimního očekávání zabýval judikaturou SD EU (rozsudek *Plantanol, Berlington Hungary*) a Ústavního soudu (Pl. ÚS 29/10 a Pl. ÚS 6/13). Dále nesouhlasil s tvrzením, že právní úprava loterií omezuje provozování loterií nepřiměřeně a omezuje volný pohyb služeb na vnitřním trhu EU. Volný pohyb služeb lze omezit jen z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví (čl. 51 a 52 SFEU). O souladu omezení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání je přitom oprávněn rozhodnout pouze vnitrostátní soud. Žalovaný je povinen neaplikovat právní úpravu odporující unijnímu právu pouze v případě, je-li v rozporu s konkrétním ustanovením dané směrnice, což zde není splněno (viz rozsudek SD EU ve věci *Fratelli Constanzo*). Žalovaný dále odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, a ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-171, které aplikaci práva EU na čistě vnitrostátní situace vyloučily. Žalovaný ve vztahu k obecně závazné vyhlášce č. 18/2011 poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2016, č. j. 11 Af 15/2014-99, a ze dne 13. 7. 2016, č. j. 3 Af 52/2014-57. Proti rozsudku městského soudu sp. zn. 10 Af 82/2014, ve kterém se senát 10 Af odchýlil od rozhodovací praxe, žalovaný dle svého vyjádření podal kasační stížnost. Žalovaný nesouhlasil s přerušением řízení a položení předběžné otázky SD EU.

13. Statutární město Brno k výzvě soudu uvedlo, že obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 přijalo zastupitelstvo města Brna dne 6. 12. 2011 zejména ve snaze ochránit osoby, ohrožené nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her, a to předně děti, mladistvé, osoby sociálně slabé a ohrožené patologickou závislostí, před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her (především prostřednictvím různých technických herních zařízení). Rada města Brna stejného dne schválila „Program prevence gamblerské a drogových závislostí u dětí a mládeže v sociálně vyloučených lokalitách města Brna“, v návaznosti na nějž požadovala Pracovní skupina zpřísnění regulace provozu hazardních her v těchto lokalitách. Jako další důvod přijetí předmětné vyhlášky statutární město uvedlo přijetí zákona č. 300/2011 Sb., který rozšířil možnost obcí regulovat i jiné typy loterií a her než pouze výherní hrací přístroje. Dosavadní regulace na území statutárního města Brna byla totiž prakticky neúčinná, protože se na území statutárního města Brna rozmohlo provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím různých technických herních zařízení, která právě neměla charakter do té doby regulovaných výherních hracích přístrojů. Dále statutární město uvedlo, že před zahájením regulace provozování tzv. jiných herních zařízení byl počet provozoven (přibližně 1 na každých 1 000 obyvatel) a technických herních zařízení (přibližně 1 ks na každých 70 obyvatel, vč. dětí) vzhledem k počtu obyvatel Brna (necelých 400 000 obyv.) zcela neúměrný; stav přesáhl únosnou míru a byl občany kritizován. Magistrát statutárního města Brno vyzval jednotlivá zastupitelstva městských částí, aby s ohledem na přijetí zákona č. 300/2011 Sb. pro svá území navrhla rozsah regulace a předložila je k schválení zastupitelstvu města Brna, neboť městské části jsou nejlépe seznámeny s místními podmínkami; pro potřeby jednání zastupitelstva města Brna nejsou usnesení městských částí odůvodňována. Podle návrhů městských částí byl připraven návrh obecně závazné vyhlášky, při jehož projednávání došlo k vypuštění přechodného ustanovení k loteriím a jiných podobným hrám, povoleným žalovaným po 30. 7. 2011, a ke změně data účinnosti. Dále statutární město podrobně popsalo historii regulace provozu loterií a jiných podobných her na svém území i na území jednotlivých městských částí. V částečném povolení provozu loterií a jiných podobných her na území některých městských částí nelze spatřovat jakoukoli

diskriminaci, neboť byl limitován pouze konečný počet zařízení, nikoli konkrétní provozovatelé. Jestliže některé městské části přistoupily k přísnější regulaci (úplný zákaz na území městské části Královo Pole), bylo to odůvodněno danými podmínkami v té které městské části, množstvím provozoven, reakcí občanů a ochotou zastupitelů takovým požadavkům vyhovět, což nelze označit za diskriminační. Časové omezení provozování loterií a jiných podobných her (zavedený na návrh člena zastupitelstva města Brna s účinností od 31. 7. 2010) vychází z požadavku, aby provozovny výherních hracích přístrojů nebyly v provozu v době školní docházky. Později byl zákaz rozšířen na všechny loterie a jiné podobné hry. Žalobkyně neuvádí, jaká diskriminace z uvedeného přístupu konkrétně vyplývá. Regulace (na území městských částí) se vztahuje na všechny provozovatele stejně.

14. Při ústním jednání konaném před soudem dne 25. 8. 2021 účastníci řízení setrvali na své dosavadní argumentaci. Zástupce žalobce při jednání stručně shrnul žalobní argumentaci, vyzdvihl zejména skutečnost, že žalovaný v řízení neposuzoval přítomnost tzv. unijního prvku v dané věci, dále uvedl, že důvody přijetí vyhlášky obce musí být náležitě vysvětleny, což v dané věci nebylo dodrženo. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2021 ve věci 4 As 260/2019. Žalovaný při jednání zejména zpochybnil důkazní způsobilost čestného prohlášení ze dne 20. 11. 2015, namítl, že jeho obsah je značně obecný.
15. Z čestného prohlášení svědka ze dne 20. 11. 2015 soud zjistil, že svědek jako mandátář žalobkyně pravidelně osobně navštěvoval předmětné prostory, v nichž byla umístěna sázková zařízení žalobkyně, a byl v pravidelném styku s provozovateli zajišťujícími obsluhu sázkových zařízení. Svědek na základě osobních návštěv prostor a dle sdělení provozovatelů zjistil, že předmětné prostory pravidelně navštěvovaly a účastnily se her na sázkových zařízeních osoby pocházející ze států Evropské unie.
16. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
17. Žalovaný oznámením ze dne 17. 5. 2013, č. j. X, zahájil z moci úřední správní řízení ve věci zrušení povolení žalobkyně k provozování loterie a jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na adrese Skácelova 36, Brno – Královo Pole, z důvodu, že provozování v oznámení o zahájení řízení specifikovaných technických zařízení žalobkyně bylo v rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011. Dále žalovaný zahájil správní řízení dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích s ohledem na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13 a také z důvodu, že se provozovna na adrese Skácelova 36, Brno – Královo Pole, nachází v sousedství tzv. chráněných budov dle ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích (lékárna EDEN, Purkyňova 3030/35c, Brno). Současně byla žalobkyně dle ust. § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzvána k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů, či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení a ve stejné lhůtě bylo vyzváno statutární město Brno, aby dle ust. § 136 odst. 3 správního řádu poskytlo všechny informace důležité pro řízení, zejména informace ohledně úprav regulace loterií a jiných podobných her na svém území. Oznámení bylo žalobkyni a statutárnímu městu Brno doručeno dne 21. 5. 2013. Žalovanému bylo dne 18. 6. 2013 doručeno vyjádření statutárního města Brno.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

18. Přípisem „Výzva k vyjádření“ ze dne 18. 7. 2013 byly žalobkyně a statutární město Brno před vydáním rozhodnutím ve věci vyzváni dle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí ve věci, přičemž byli poučeni o možnosti využít institut nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu k uplatnění svých práv. Lhůta k vyjádření k podkladům byla stanovena v délce 14 dnů ode dne doručení předmětné výzvy. Současně byli poučeni o možnosti využít institut nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu k uplatnění svých práv. Žalobkyně dne 31. 7. 2013 využila svého práva a nahlížela do správního spisu. Žalobkyně a statutární město Brno byly před vydáním rozhodnutím ve věci usnesením ze dne 19. 8. 2013, č. j. X, opětovně vyzváni dle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí ve věci, přičemž současně byli poučeni o možnosti využít institut nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu k uplatnění svých práv. Lhůta k vyjádření k podkladům byla stanovena v délce 14 dnů ode dne doručení předmětné výzvy. Žalobkyně dne 2. 9. 2013 a dne 4. 10. 2013 využila svého práva a nahlížela do správního spisu.
19. Žalovaný (ministerstvo financí) vydal dne 23. 9. 2013 prvostupňové rozhodnutí, č. j. X, kterým zrušil podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve výroku rozhodnutí specifikovaná rozhodnutí – předmětná loterijní povolení, a to z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011. Současně žalovaný argumentoval tím, že loterie a jiné podobné hry provozované na adrese náměstí Skácelova 36, Brno, nadto byly povoleny v sousedství chráněné budovy zařízení zdravotní péče, a to lékárny EDEN, Purkyňova 3030/35c, Brno; loterijní povolení tak byla vydána v rozporu se zákonem a je dán důvod pro postup dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
20. K rozkladu žalobkyně ze dne 15. 10. 2013 žalovaný (ministr financí) dne 15. 8. 2014 napadeným rozhodnutím, č. j. X, rozklad žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Dle odůvodnění napadeného rozhodnutí ministr financí odkázal na argumentaci ministerstva financí v prvostupňovém rozhodnutí ohledně principu dobré víry a ochrany práv z nich nabytých, na podrobné vyjasnění legitimního očekávání a ústavnosti a zákonnosti při postupu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích. K tomu doplnil, že v případech, kdy ministerstvo využívá ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, nejde o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích, a to především s ohledem na skutečnost, že si provozovatelé loterií měli být vědomi existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, k čemuž poukázal na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 29/10. K principu proporcionality uvedl, že kdyby ministerstvo nerušilo loterijní povolení, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, zasahovalo by do ústavního práva obcí na samosprávu (Pl. ÚS 56/10). Pravomoc obcí regulovat umístění IVT a obdobných technických zařízení obecně závaznou vyhláškou aproboval Ústavní soud (Pl. ÚS 29/10), a to i s přihlédnutím k principu incidentní retrospektivy. U provozovatelů IVT nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, že jejich činnost nebude po určitou dobu regulována obecně závaznými vyhláškami, neboť si mohli být vědomi rizika, že může být zasaženo do jejich právní sféry přijetím, změnou, či zrušením právních předpisů, a to jak zákonných, tak i podzákonných (Pl. ÚS 6/13). Žalovaný uvedl, že ministerstvo financí za použití ust. § 4 odst. 2 zákona o loteriích přistoupilo k užití ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích na IVT. Žalovaný tak v souladu s ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích přistoupil ke zrušení loterijních povolení, když ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích dovoluje posuzovat

nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti, pro které nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit. K námitkám žalobkyně ohledně nezákonnosti obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a jejího rozporu s právem EU uvedl, že Ministerstvo financí v prvostupňovém rozhodnutí konstatovalo, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra a že se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Z toho je dle žalovaného (ministra financí) nutné vyvodit, že Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která v souladu s obecním zřízením nebyla shledána za nezákonnou. Veškeré vznesené argumenty jsou tedy pro toto řízení irelevantní.

21. Z obsahu obecně závazné vyhlášky statutárního města Brno č. 18/2011 se podává, že dle čl. 1 odst. 1 obecně závazné vyhlášky je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry: a) sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronicko-mechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen „výherní hrací přístroje“), sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „interaktivní videoloterní terminál“), c) sázkové hry provozované prostřednictvím technického zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným řídicí jednotkou se třemi pevně fyzicky spojenými herními místy obsluhovanými sázejícími, se kterými tvoří funkčně nedělitelný celek (dále jen „lokální loterní systém“) a d) loterie a jiné podobné hry na veřejně přístupných místech uvedených v příloze této vyhlášky. Dle čl. 1 odst. 3 vyhlášky nesmí být provozovány loterie a jiné podobné hry dle odstavce 1 na celém území statutárního města Brna v pracovních dnech od 7.00 hod. do 14.00 hod. Dle čl. 2 obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroj, jehož provozování bylo povoleno přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky, lze provozovat na veřejně přístupných místech, na kterých je provoz dle přílohy zakázán, nejdéle do doby stanovené vydaným povolením. Dle přílohy obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 je provozování loterií a jiných podobných her zakázáno na celém území Městské části Brno – Královo Pole.
22. Městský soud v Praze následně napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění dalších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
23. Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, jež se v celém textu žaloby a jejích doplnění často opakují a překrývají, posuzoval Městský soud v Praze žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý dílčí 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). Dle Ústavního soudu „není porušením

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; dále obdobně také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, bod 37, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50, bod 17).

24. Městský soud v Praze považuje za nutné zdůraznit, že značná část námitek, jimiž žalobkyně zpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí, již byla předmětem posouzení v rámci jiných řízení před správními soudy, či Ústavním soudem. Jednalo se zejména o nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále též „nálezy Chrastava“), nálezy ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „nálezy Františkovy Lázně“) a nálezy ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále též „nálezy Klatovy“). Z judikatury správních soudů pak lze jmenovat zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž se Nejvyšší správní soud poprvé zabýval případem zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích. Významná je také recentní judikatura Soudního dvora EU – rozsudek Soudního dvora EU ze dne 3. 12. 2020 ve věci *BONVER WIN, a. s. v. Ministerstvo financí ČR*, sp. zn. C-311/19, EU:C:2020:981 (dále jen „rozsudek BONVER WIN“), přímo se dotýkající sporů žalobkyně ve věci loterií a otázek aplikace unijního práva na obdobné případy. Městský soud se závěry uvedenými v rozsudku SD EU ve věci *BONVER WIN* a dopady na obdobné případy žalobkyně, vedené u Městského soudu v Praze již zabýval (např. v rozsudcích č. j. 8 Af 35/2015-183, č. j. 9 Af 73/2014-187, č. j. 10 Af 72/2015-140, č. j. 14 Af 2/2018-94). Městský soud tak v nyní posuzované věci z některých závěrů vyslovených v uvedených rozsudcích vychází a v odůvodnění na ně odkazuje.
25. Městský soud nejprve přistoupil k vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
26. Městský soud uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů nelze správní rozhodnutí skutečně meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí však být vykládána podle svého skutečného smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).
27. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), jestliže z jeho odůvodnění nelze seznat, proč správní orgán považuje námítky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je

nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23).

28. Žalobkyně spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že se ministr financí v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s jejími argumenty. Žalobkyně namítala, že napadené a prvostupňové rozhodnutí nezohledňují princip proporcionality a nevypořádaly se s tvrzenou újmou, kterou může žalobkyně utrpět v důsledku zrušení loterijního povolení. Dále se ministr financí nevypořádal s návrhem na podání podnětu ministerstvu vnitra k zahájení řízení dle hlavy VI, díl I zákona o obcích, s argumenty týkajícími se nedodržení notifikačního procesu a s argumenty diskriminační povahy přechodného ustanovení obecně závazné vyhlášky.
29. K tomu městský soud uvádí, že napadené rozhodnutí, ani prvostupňové rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Z napadeného rozhodnutí i z prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých důvodů správní orgán rozhodl. Ministr financí se s uvedenými námitkami i v souladu se zásadou jednotnosti správního řízení dostatečným způsobem v napadeném rozhodnutí vypořádal (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016-39). Argumentaci k nedodržení notifikačního procesu se ministr financí v kontextu dalších žalobních námitek věnoval na str. 10-11 napadeného rozhodnutí. Ministr financí zohlednil i princip proporcionality na str. 7-8 napadeného rozhodnutí, a to s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (Pl. ÚS 56/10), která porušení této zásady neshledala. Vypořádání námitek tvrzené újmy a možnými důsledky zrušení loterijních povolení se ministr financí v širším kontextu zabýval v souvislosti s vypořádáním otázky ústavnosti svého postupu a ochrany dobré víry a legitimního očekávání žalobkyně na str. 7 – 8 napadeného rozhodnutí. Otázce diskriminační povahy přechodného ustanovení obecně závazné vyhlášky se žalovaný věnoval na str. 5 napadeného rozhodnutí. Pro úplnost městský soud uvádí, že důvod, proč žalovaný nepodal Ministerstvu vnitra podnět k zahájení řízení podle Hlavy VI, díl I zákona o obcích o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, jednoznačně vyplývá z toho, že tuto obecně závaznou vyhlášku žalovaný neshledal jako odporující zákonu, či ústavnímu pořádku.
30. Městský soud na tomto místě zdůrazňuje, že odlišný pohled žalobkyně na vypořádání rozkladové námitek či jiného jejího návrhu ještě *a priori* neznamená, že se správní orgán takovou námitkou dostatečně nezabýval a argumenty žalobkyně nevypořádal. Městský soud po prostudování napadeného rozhodnutí v nyní posuzované věci dospěl k závěru, že ministr financí dostatečným způsobem reagoval na námitky a argumenty žalobkyně uvedené v jejích podáních; napadené rozhodnutí tak není stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, a to především s přihlédnutím k principu, že není možné mechanicky ztotožňovat povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí s povinností podrobně odpovědět na každý dílčí argument. Skutečnost, že je napadené rozhodnutí přezkoumatelné, potvrzuje také rozsáhlá žalobní argumentace, která rozporuje závěry správních orgánů. Městský soud tak tyto námitky shledal nedůvodnými.
31. Městský soud v Praze poté přistoupil k vypořádání námitek týkajících se existence procesních vad správního řízení, kdy se městský soud zabýval námitkou žalobkyně týkající se vadného postupu v případě výzev k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

32. K tomu městský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, v němž Nejvyšší správní soud uvádí, že „*smyslem [...] je umožnit účastníku 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*“.
33. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, „*účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován*. Dále v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje, že „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí*. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit“.
34. Z uvedeného je zřejmé, že posouzení postupu správního orgánu je třeba provádět vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti; vždy je třeba posuzovat, v jakém konkrétní stádiu dokazování se správní řízení nachází, a to konkrétně k okamžiku, ke kterému je účastník řízení poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, a zda následně došlo k doplnění podkladů rozhodných pro rozhodnutí ve věci. Ze zákona přitom výslovně vyplývá možnost spojení oznámení o zahájení řízení ve správním řízení s jiným úkonem (§ 46 odst. 3 správního řádu).
35. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně byla oznámením o zahájení řízení ze dne 17. 5. 2013 vyzvána k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů, či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení a současně bylo ve stejné lhůtě vyzváno statutární město Brno, aby poskytlo všechny informace důležité pro řízení, zejména informace ohledně úprav regulace loterií a jiných podobných her na svém území. Oznámení bylo žalobkyni a statutárnímu městu Brno doručeno dne 21. 5. 2013. Na tuto výzvu reagovalo statutární město Brno podáním ze dne 18. 6. 2013.
36. Jak se již vyjádřil Nejvyšší správní soud, stanovení téže lhůty účastníkovi řízení k seznámení s podklady pro rozhodnutí a dotčenému správnímu orgánu k doplnění podkladů nelze hodnotit jako vhodné, neboť za předpokladu, že by účastník řízení využil práva seznámit se s podklady dříve, než by případně dotčený správní orgán zareagoval, nemusel by mít k dispozici všechny podklady (např. rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 132/2019-55, resp. ze dne 26. 5. 2016 č. j. 9 As 127/2015 - 68).
37. Městský soud na tomto místě předně uvádí, že správní spis nebyl doplňován o nové skutečnosti, nebo důkazy. Podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí byla obecně závazná vyhláška č. 18/2011 a případně nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. S těmi se mohla žalobkyně seznámit, když na ně byla upozorněna již v oznámení o zahájení řízení. K tomu městský soud doplňuje, že uvedené skutečnosti nadto musely být

žalobkyni známy, neboť obecně závazná vyhláška je platná dnem vyhlášení, respektive vyvěšením na úřední desce obce, a účinná patnáctým dnem vyhlášení, pokud není stanoveno jinak, a náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 žalobkyni taktéž musí být znám díky zveřejnění ve Sbírce zákonů. Uvedeným postupem žalovaného tak žalobkyni nemohla vzniknout žádná újma. Nadto ani žalobkyně neuvádí, jakým konkrétním způsobem měla být zkrácena na svých právech. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78, přitom vyplývá, že „[n]amítli-li žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námitky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.“ (z novější judikatury srov. rozsudek téhož soudu ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 Azs 284/2018-28, či ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018-116). To platí také v případě seznámení se s obsahem správního spisu před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Správní spis nebyl v řízení doplňován o nové skutečnosti, či důkazy, žalobkyni tedy nemohla vzniknout žádná újma, pokud nebyla opětovně vyzvána k tomu, aby se s jeho obsahem před vydáním rozhodnutí seznámila. Žalobkyně musela být se svými podáními učiněnými ve správním řízení seznámena.

38. Nadto následně byla žalobkyně spolu se statutárním městem Brno před vydáním prvostupňového rozhodnutí vyzvána přípisem ze dne 18. 7. 2013 dle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí ve věci, přičemž oba byli poučeni o možnosti využít institut nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu k uplatnění svých práv. Lhůta k vyjádření se k podkladům byla stanovena v délce 14 dnů ode dne doručení předmětné výzvy. Statutární město se ve stanovené lhůtě nevyjádřilo. Žalobkyně využila svého práva nahlédnout do správního spisu dne 31. 7. 2013. Dále byla usnesením ze dne 19. 8. 2013 spolu se statutárním městem Brno opětovně vyzvána k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí ve věci a poučena o možnosti využít institut nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Správní spis nebyl ze strany statutárního města Brno doplňován. Žalobkyně využila svého práva nahlédnout do správního spisu dne 2. 9. 2013 a dne 4. 10. 2013.
39. Jelikož ani správní spis nebyl ve správním řízení doplňován o nové skutečnosti, či důkazy, žalobkyni nemohla vzniknout žádná újma, pokud nebyla opětovně vyzvána k tomu, aby se s jeho obsahem před vydáním rozhodnutí seznámila; žalobkyně se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámila při nahlížení do správního spisu dne 31. 7. 2013, dne 2. 9. 2013 a dne 4. 10. 2013. Žalovaný tak žalobkyni poskytl dodatečnou lhůtu, aby se seznámila se všemi podklady rozhodnými pro vydání rozhodnutí.
40. Městský soud se dále zabýval námitkou nezákonné aplikace ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, z důvodu jeho rozporu s ústavními principy – zrušením loteriijních povolení, která žalobkyně nabyla v dobré víře, bez zhodnocení újmy žalobkyně došlo k porušení principů právní jistoty a nepřípustnému retroaktivnímu zásahu do právní sféry žalobkyně a legitimního očekávání žalobkyně. Ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích nelze v předmětné věci aplikovat, neboť na daný případ dopadá speciální přechodné ustanovení bodu 1 věty druhé čl. II. novely zákona o loteriích (zákona č. 300/2011 Sb.). Za okolnost dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích nelze považovat náleží Ústavního soudu, zrušení přechodného

ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., či vydání nebo existenci obecně závazné vyhlášky.

41. Podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
42. Podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.
43. Městský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS., ve kterém tento soud vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů 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 financí musí respektovat obecně závazné vyhlášky omezující místa pro provoz výherních hracích přístrojů. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích.
44. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku k postupu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích vyjádřil tak, že *„pojem okolnost je pojmem širším, a zahrnuje tak prakticky jakoukoliv objektivní změnu ve vnějším světě“*. Nejvyšší správní soud upozornil, že širokému pojmu „okolnosti“ nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu a že i Ústavní soud chápe pravomoc ministerstva financí vyplývající z § 43 odst. 1 zákona o loteriích tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými, či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit dle ust. § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti právního rázu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že *„postup správních orgánů byl naprosto legální, když ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích umožňuje správnímu orgánu zahájit řízení podle tohoto ustanovení zejména v případě, kdy se povolení k provozu výherního hracího přístroje dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou.“* Městský soud tak uzavírá, že takovou okolností ve smyslu ust. § 43 zákona o loteriích může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl provoz hracího přístroje povolen, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Jestliže by žalovaný k rušení loterijních povolení v takovém případě nepřistoupil, zasahoval by tak do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

45. Dle názoru městského soudu nemůže přechodné ustanovení čl. II bod 1. druhé věty zákona č. 300/2011 Sb. vylučovat použití § 43 zákona o loteriích. Dle přechodného ustanovení: „*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.*“ Podmínka „*pokud dále není stanoveno jinak*“ směřuje k zákonu o loteriích jako k celku. Ust. § 43 zákona o loteriích, které upravuje jiné možnosti zániku povolení, tak představuje výjimku, na kterou přechodné ustanovení odkazuje. Nelze proto souhlasit s názorem žalobkyně, že přechodné ustanovení použití ust. § 43 zákona o loteriích vylučuje; přechodné ustanovení s citovaným ust. § 43 naopak přímo počítá. Jiný výklad by měl za následek, že ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích by bylo zcela nepoužitelné. Ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, o něž se opírá napadené rozhodnutí žalovaného, je součástí tohoto zákona od samého počátku a dle názoru městského soudu musela žalobkyně (resp. společnost typu žalobkyně) s jeho možnou aplikací přinejmenším teoreticky počítat.
46. K důvodu zrušení čl. II bod 4 zákona č. 300/2011 Sb., pak Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedl, že: „*Součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území... Ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem, jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena až přijetím zákona č. 300/2011 Sb., ... Pokud tedy napadené ustanovení (myslen bod 4 čl. II zákona č. 300/2011 Sb.) možnost obcí regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů být jen dočasně, avšak po dobu nikoliv nevýznamnou, vylučuje, jedná se o zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu.*“
47. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný postupoval v souladu s uvedenými závěry Ústavního soudu, když podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil vydaná loterijní povolení, neboť je Ústavou zaručeným právem obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný tyto své závěry v napadeném rozhodnutí také odůvodnil.
48. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32, taktéž zabýval otázkou retroaktivity předmětného ustanovení. V odstavci 37 odůvodnění konstatoval, že v případě rušení udělených povolení k provozování loterií (dle ust. § 43 zákona o loteriích) nemohlo jít o nepřípustnou nepravou retroaktivitu práva: „*Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterijních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela stěžovatelka přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu*

nálezové judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. K tomu městský soud doplňuje, že obecně závazná vyhláška č. 18/2011 nemá ani účinky pravé retroaktivity, tj. neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti; nepravá retroaktivita je v právu obecně přípustná. Soud i tuto dílčí námitku shledal nedůvodnou.

49. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12, městský soud konstatuje, že je žalovaný povinen zahájit řízení podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích v případě, že se loterijní povolení na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Pokud loterijní povolení koliduje s obecně závaznou vyhláškou, nelze v postupu správního orgánu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který vyústil ve zrušení loterijního povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu.
50. Městský soud v Praze k námitce žalobkyně, že zrušení vydaného loterijního povolení je v rozporu s principem legitimního očekávání, dobré víry a principem právní jistoty opětovně odkazuje na (výše uvedený) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, a dále na rozsudek ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že provozovatel si musí (musel) být vědom existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tj. že může být loterijního povolení zbaven kdykoliv, jestliže v průběhu platnosti loterijního povolení nastanou okolnosti vylučující provoz herních zařízení. Žalobkyni tak nemohlo vzniknout legitimní očekávání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Zákon o loteriích tak v souladu s principem právní jistoty zakotvuje možnost, podle které může být loterijní povolení za určitých, předem stanovených zákonných důvodů zrušeno.
51. Městský soud neshledal důvod, proč se odchýlit od detailního výkladu a argumentace Nejvyššího správního soudu ve věci pojmu „legitimního očekávání“, obsažené v bodě 35 rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32. Ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se pojem „legitimního očekávání“ vztahuje k ochraně vlastnictví podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě; tímto článkem je taktéž poskytována ochrana jiným majetkovým hodnotám, jako jsou pohledávky, resp. aktiva, která může nositel oprávnění „legitimně očekávat“. Žalobkyně se v této věci zřejmě taktéž dovolává ochrany svého očekávání, že své loterijní povolení bude moci využívat po v rozhodnutí stanovenou dobu a za stanovených podmínek za účelem rozmnožení svého majetku. Co je ovšem rozhodné, zda takové její očekávání bylo „vskutku legitimní, tedy zda vzhledem k okolnostem, stavu právní úpravy a obsahu vydaných rozhodnutí mohla důvodně a oprávněně předpokládat, že k očekávanému zvětšení jejího majetku prostřednictvím podnikání v oboru loterií a jiných podobných her v dané provozovně vskutku dojde“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32). Jak ovšem uvedl Ústavní soud ve svém nálezu *Klatovy*, nemohlo jít o legitimní očekávání, ačkoli bylo založeno zákonem: „Ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce [zákon č. 300/2011 Sb.] již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v

naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, N 13/7 SbNU 87, (63/1997 Sb.), v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s navrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe [žalovaného] spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat“.

52. Městský soud v Praze tak konstatuje, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že statutární město Brno nebude moci provozování loterií a jiných podobných her regulovat, když tuto pravomoc obce měly již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. Jelikož žalobkyni legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být zasaženo ani do jejích práv.
53. Co se týče námitky ohledně porušení ochrany dobré víry, principu proporcionality a námitky, že žalovaný byl povinen zhodnotit, jaká újma žalobkyni vznikne při zkrácení doby platnosti povolení, se městský soud zcela ztotožňuje se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 1 As 297/2015-77: „*Nad stěžovatelovým právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 ZOLO, převažuje právo obcí na samosprávu. Navíc stěžovatel podniká v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí. Postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nález ÚS sp.zn. Pl.ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č.j. 6 As 285/2014-32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).*“ Městský soud k uvedenému doplňuje, že není úkolem žalovaného poměřovat, jak velkou újmu utrpí zkrácením doby platnosti povolení žalobkyně ve vztahu k případné újmě na straně statutárního města. Z testu proporcionality v oblasti regulace hazardu Ústavního soudu, provedeného v jeho nálezech, jednoznačně vyplývá, že v případě existence obecně závazné vyhlášky, která zakazuje provozování hazardu na území obce, již není úkolem ministerstva financí zkoumat, jak velký zásah bude mít zrušení dříve vydaného povolení do práv provozovatelů hazardu. Právo obcí na samosprávu totiž převáží nad právem podnikat, jež má právě v oblasti hazardu negativní následky pro společnost a veřejný pořádek. Nadto, jak již bylo uvedeno výše, judikatura Ústavního soudu sama vyžaduje, aby v případě rozporu loterijního povolení s přijatou obecně závaznou vyhláškou, žalovaný odporující loterijní povolení zrušil. Nemůže tak jít o postup neproporcionálně zasahující do práv žalobkyně (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Af 73/2014-187).
54. Městský soud tak uzavírá, že žalovaný v nyní posuzované věci žádné ústavně zaručené principy neporušil. Městský soud ani neshledal žádný důvod, aby se odkláněl od názorů vyslovených Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem; proto je městský soud nucen učinit závěr, že postup žalovaného při aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích byl zcela v souladu se zákonem.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

55. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkou nezákonnosti aplikace a vynutitelnosti zákona o loteriích z důvodu vad procesu notifikace podle směrnice č. 98/34/ES.
56. Městský soud v Praze předně 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 v navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Hradci Králové, 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.)]*“. Jak taktéž vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., *Klatovy*, konkrétně z bodů 29 až 33, právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a ust. § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*). Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní. K tomu soud uvádí, že i v případě, kdy by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl vynutitelný, obecně závazná vyhláška č. 18/2011 by obstála i na základě samotného ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a v zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že *nadbytečné neškodí (superfluum non nocet)*, hlubší význam. Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti předmětné vyhlášky z důvodu vad notifikace zákona č. 300/2011 Sb. tak nejsou v posuzované věci na místě. Tato námitka je tak nedůvodná.
57. Co se týká otázky notifikace obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, na tu již odpověděl Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 79, či rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-33, ve kterém dospěl k závěru, že obecně závazné vyhlášky nenaplnují definici technického předpisu. Jak vyplývá z čl. 1 bod 9. směrnice č. 98/34/ES technickým předpisem se rozumí „*technické specifikace a jiné požadavky včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh 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 s výjimkou předpisů uvedených v čl. 10*“. Obecně závazná vyhláška č. 18/2011 přitom není *de iure* ani *de facto* závazná na celém území členského státu, ani na jeho větší části. Její územní působnost je natolik omezená, že není ani schopna naplnit cíle této směrnice, a není proto nutno o její existenci informovat ani Komisi ani ostatní normalizační orgány uvedené v přílohách I a II směrnice č. 98/34/ES (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2021, č. j. 14 Af 2/2018-94). Městský soud tak ani tuto námitku neshledal důvodnou.
58. Městský soud se dále zabýval námitkami žalobkyně ohledně rozporu právní úpravy s právem EU. Žalobkyně tento žalobní bod uplatnila v zákonné lhůtě dle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s., a to v části VIII. žaloby nazvané „K rozporu regulace loterií s právem EU“. Žalobkyně svou žalobní argumentaci doplnila a rozvinula podáním ze dne 14. 12. 2015, které výslovně reagovalo na rozsudek SD EU ve věci *Berlington Hungary*, vydaný dne 11.

6. 2015; podání žalobkyně ze dne 14. 12. 2015 bylo městskému soudu doručeno dne 15. 12. 2015, tj. již po uplynutí lhůty k uplatnění žalobních bodů podle § 71 odst. 2 věty třetí *in fine* s. ř. s., nicméně argumentace byla doplněna v mezích řádně a včas uplatněného žalobního bodu. Žalobkyně v podání ze dne 14. 12. 2015 výslovně namítala, že v nyní posuzované věci je přítomen „tzv. unijní prvek“, neboť dle žalobkyně část její klientely byla tvořena příslušníky z jiných členských států EU (část III. podání nazvaná „Existence unijního prvku“). Žalobkyně k tomu označila čestné prohlášení svědka – mandátáře žalobkyně, který byl v pravidelném styku s provozovateli zajišťujícími obsluhu sázkových zařízení a současně navštěvoval jednotlivé prostory, v nichž byla sázková zařízení umístěna. Žalobkyně tak v nyní posuzované věci shodně jako ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 - 54, dostatečně konkrétně a *plausibilně* tvrdila existenci tzv. unijního prvku a k tomu uplatnila i konkrétní právní argumentaci z oblasti práva EU vztahující se k těmto skutkovým tvrzením.

59. Městský soud předně uvádí na pravou míru, že v souladu se zásadou přednosti práva EU, která je taktéž zakotvena i v čl. 10a Ústavy, je nejen soudům, ale i správním orgánům uloženo, aby v případě rozporu mezi vnitrostátním právem a právem EU vnitrostátní právní úpravu neaplikovaly a daly přednost unijnímu právu; to neplatí pouze v případě rozporu unijního právního předpisu s ústavním pořádkem ČR (např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publ. pod č. 154/2006 Sb., *Cukerné kvóty III*). Z žádného ustanovení ústavního pořádku nevyplývá, že by snad právem EU byl vázán pouze soud. Na právní předpisy EU je třeba nahlížet jako na právo vnitrostátní, kdy v případě rozporu se zákony a podzákonnými předpisy má přednost unijní právní předpis. To potvrdil také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, bod 37: *„V případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modality provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení takové hry, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU. Pokud dospěje k závěru, že v souladu s právem EU není, v rozsahu, v němž je s ním v rozporu, vyhlášku neaplikuje a přednostně aplikuje právo EU. Každý orgán členského státu je totiž oprávněn a povinen učinit si úsudek o tom, zda pravidlo vnitrostátního práva, jež má být na konkrétní věc použito, je v souladu s relevantním přímo vnitrostátně použitelným právem EU (v daném případě, jak plyne z nyní již jasné judikatury Soudního dvora, z článku 56 SFEU), a pokud ne, vnitrostátní právo incidentně neaplikovat. V tomto ohledu je postavení žalovaného jako správního orgánu ve vztahu k posuzování souladu vnitrostátního práva s právem EU „silnější“ než ve vztahu k posuzování ústavní konformity vnitrostátních „jednoduchých“ zákonů či zákonnosti podzákonných právních předpisů. Ty je správní orgán povinen ústavně konformně (příp. u podzákonných předpisů v souladu se zákonem, jež provádějí) vykládat a aplikovat, je-li to jen trochu možné.“*
60. Čl. 56 Smlouvy o fungování EU stanoví, že podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.

61. Pro aplikaci čl. 56 Smlouvy o fungování EU v konkrétní vnitrostátní věci je nezbytné, aby byl v takové věci dán tzv. unijní prvek. Problematikou tzv. unijního prvku a aplikovatelnosti čl. 56 Smlouvy o fungování EU se v obdobné věci, která je městským soudem nyní posuzována, zabýval recentní rozsudek SD EU ze dne 3. 12. 2020 ve věci *BONVER WIN*, sp. zn. C-311/19. Soudní dvůr EU v rozsudku *BONVER WIN* dovodil, že „[č]lánek 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.“ Soudní dvůr EU v bodu 24 rozsudku *BONVER WIN* dále uvedl, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24).“ SD EU v odůvodnění rozsudku *BONVER WIN* dále rozvedl: „25 Pro projednávanou věc z toho plyne, že pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU.“
62. Z uvedeného rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *BONVER WIN* tak vyplývá, že v případě, kdy je ve věci prokázán skutkový základ tzv. unijního prvku, je na místě zvažovat dopad práva EU a judikatury Soudního dvora EU na projednávanou věc, a to zejména z pohledu rozsudku *Berlington Hungary* (především body 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92) (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 – 46). Existence tzv. unijního prvku však musí být prokázána, nestačí pouhé tvrzení poskytovatele služeb, že část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen.
63. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyně existenci tzv. unijního prvku v nyní posuzované věci dostatečně konkrétně a *plausibilně* tvrdila, k čemuž označila i důkazy – čestné prohlášení svědka ze dne 20. 11. 2015, které soud při jednání soudu dne 25. 8. 2021 provedl. Městský soud z čestného prohlášení ze dne 20. 11. 2015 zjistil, že herny žalobkyně navštěvovali taktéž zahraniční klienti – osoby z jiných členských států EU. Městský soud tak má v nyní posuzované věci existenci tzv. unijního prvku za prokázanou.
64. Nicméně ne každé omezení volného pohybu služeb představuje porušení čl. 56 Smlouvy o fungování EU. Jak SDEU v rozsudku *Berlington Hungary* konstatoval: „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 hráčkou 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.“

65. Městský soud v této části přímo odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140, s jehož závěry se plně ztotožňuje: „Taktéž platí, že jakkoli 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.
66. Také z pozdější judikatury SDEU 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).
67. 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, *Läära* 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*).
68. Relevantní česká právní úprava spojuje obecný rámec, který vymezuje loterijní zákon a OZV, které k regulaci hazardu na svém území vydávají obce. Zákonem č. 300/2011 Sb. byl do loterijního zákona vložen § 50 odst. 4, který obcím umožnil stanovit „obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“ Na výslovné uzákonění tohoto zmocnění zareagovalo město Domažlice přijetím OZV 3/2012 [doplnění Městského soudu v Praze –

nejinak je i tomu v nyní posuzované věci v případě statutárního města Brno a jeho obecně závazné vyhlášky č. 18/2011].

69. *Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb. (dostupná na www.psp.cz jako sněmovní tisk 138/0, rok 2010) konstatuje, že „navrhovaná novela rozšiřuje pravomoc obcí cestou obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území nejen provozování výherních hracích přístrojů, jak je tomu dosud, ale rozsah této pravomoci rozšiřuje rovněž na sázkové hry v kasinu (§ 2 písm. i)), loterie a jiné podobné hry provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (§ 2 písm. j)) a dále na loterie a jiné podobné hry povolované podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1999 Sb. (například interaktivní videoloterní terminály). Jsou to zejména obce, které nejtěživěji pociťují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her (narušování veřejného pořádku, patologické hráčství atd.). Z tohoto důvodu svěřuje předkladatel obcím pravomoc regulovat právě ty hry, s nimiž jsou zmíněná negativní společenská rizika nejčastěji spojená.“*
70. *Zvláštní část důvodové zprávy k ustanovení § 50 odst. 4 poté uvádí, že „úprava rozšiřuje pravomoc obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výherní hrací přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her. Předkladatel nenavrhuje zúžení pravomoci obcí pouze na úplný zákaz všech v § 50 odst. 4 uvedených her na celém svém území, neboť tento postup by mohl vést k tomu, že obce z důvodu zachování příjmů svých veřejných rozpočtů k takovéto regulaci nepřistoupí. Ustanovení § 50 odst. 4 proto dává obcím možnost výběru, tj. vedle úplného zákazu her uvedených v tomto ustanovení ve vyhláškách určit, na kterých místech a v jakém čase je provozování povoleno, nebo naopak, na kterých místech je provozování zakázáno, a to z důvodu možnosti usměrnit provozování těchto her do úzkého a jednoduše kontrolovatelného místního rámce (např. ve formě jedné "hrací ulice"), ve kterém bude následně obec schopna zabezpečit dodržování veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku i dalších celospolečenských zájmů.“*
71. *Z uvedeného vyplývá, že obecný zákonný rámec pro regulaci hazardu v obcích prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je odůvodněn zájmem na eliminaci rizik a nežádoucích průvodních jevů hazardu, jak je uznává i judikatura SDEU. Ničeho na tom nemění skutečnost, že pravomoc k regulaci hazardu – a to právě výlučně v zájmu ochrany veřejného pořádku – měly obce již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“ (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140).*
72. *Statutární město Brno (tím spíše ani zákonodárce v důvodové zprávě) nepřikládá žádný význam tomu, zda snížení rozsahu hazardu bude následováno úbytkem příjmů, ať už nejprve z místních poplatků za provozovaný herní přístroj podle § 10a odst. 2 zákona o místních poplatcích, nebo s účinností od 1. 1. 2012 z odvodů z loterií a jiných her [§ 41i odst. 1 písm. b) zákona o loteriích]. Statutární město Brno uvedený následek zvolené regulace v podstatě přijímá jako nutný, ovšem akceptovatelný. Je tak zřejmé, že pro statutární město nebylo rozhodující, že jeho rozpočet se sníží o příjmy z odvodů z provozování loterií, naopak byla zjevně převažujícím faktorem bez ohledu na tyto okolnosti snaha o omezení hazardních her a jejich negativních účinků na území města, jak vyplývá také z vyjádření statutárního města Brno v průběhu řízení před soudem (blíže bod 13. tohoto rozsudku).*

73. Podle názoru městského soudu tak bylo v řízení dostatečným způsobem zjištěno, že právní regulace omezení volného pohybu služeb obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011 sleduje legitimní cíl ve smyslu judikatury SD EU.
74. Co se týče druhé podmínky stanovené rozsudkem *Berlington Hungary* pro posouzení, zda předmětná právní regulace není v rozporu s unijním právem, tj. zda omezení volného pohybu služeb sleduje legitimní cíle systematickým a koherentním způsobem, se městský soud i na tomto místě ztotožnil se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140, který tuto podmínku shledal jako splněnou: „*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).*
75. Loterii nebo jinou podobnou hru definuje § 1 odst. 2 loterijního zákona jako „*hru, již se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách (dále jen „herní plán“). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení.*“ Podle § 1 odst. 3 loterijního zákona „*okolnost, jež určuje výhru (výsledek slosování, sportovního utkání, dostihů, závodů a jiné budoucí události), nesmí být nikomu předem známa a musí být takového druhu, aby nemohla být provozovatelem nebo sázejícím ovlivněna.*“
76. 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 nepopiratelným 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.“

77. *Ze shora uvedeného vyplývá, že problematická je především povaha hazardu jako takového. Omezení či zákaz jeho provozu jsou nepochybně způsobilé eliminovat negativní jevy, které mají původ v jeho podstatě: ukládání 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, jež byly shora vyličený a jejichž existenci uznává také judikatura SDEU.“*
78. Omezením provozování loterií a jiných podobných her na území celé městské části Královo Pole statutární město Brno sledovalo legitimní cíl – ochranu před negativními následky hazardu. Jelikož tu byl fakticky dán zájem na vymýcení hazardu jako spouštěče s tím spojených negativních jevů, jednalo se o přiměřený způsob dosažení sledovaného cíle (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140).
79. Jestliže tedy zákonodárce sám loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích neomezil na území České republiky celoplošně, ale konkrétní regulaci ponechal samosprávným celkům vzhledem ke znalosti místních poměrů a od nich se odvíjející místní potřeby, a jestliže tedy statutární město Brno své právo využilo a přistoupilo k plošné regulaci hazardu na území své městské části Královo Pole, nelze takovou právní regulaci označit za diskriminační, jak bude uvedeno dále, tedy ani za nesystematický a nekoherentní způsob regulace.
80. Městský soud k poslední podmínce stanovené rozsudkem *Berlington Hungary* stanovené pro posouzení souladu předmětné právní regulace s unijními principy (se zásadou právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práva na vlastnictví) opětovně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140. Městský soud se ztotožnil s tvrzením, že žalobkyně byla jistě dotčena předčasným zrušením loteriijních povolení.
81. „Podle ustálené judikatury SDEU zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje jednak, aby právní pravidla byla jasná a přesná, jednak aby jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné (srov. odstavec 20 rozsudku C 63/93, *Duff a další* z 15. 2. 1996, odstavec 66 rozsudku C 107/97, *Rombi a Arkopharma* z 18. 5. 2000, odstavec 80 rozsudku C 17/03, *VEMW a další* ze 7. 6. 2005). Tento požadavek je třeba zvlášť přísně dodržovat, pokud jde o právní úpravu, která může přinášet finanční zatížení, aby bylo dotčeným osobám umožněno se s určitostí seznámit s rozsahem povinností, jež jsou jim uloženy (odstavec 34 rozsudku C 17/01, *Sudholz* z 29. 4. 2004).
82. Zásada právní jistoty přitom nevyžaduje, aby nedocházelo k legislativním změnám, ale spíše vyžaduje, aby zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami (odstavec 81 rozsudku *VEMW*).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

83. *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).*
84. *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).*
85. *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.*
86. *Ve stejném duchu se k regulaci hazardních her vyjádřil ve své judikatuře také NSS (na př. 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).*
87. *Městský soud podotýká, že stěžejním bodem posuzované otázky je existence § 43 odst. 1 loterijního zákona, které po celou dobu své účinnosti (t. j. od 18. 5. 1990 do 31. 12. 2016) uvádělo, že „[o]rgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.“ Jak již soud shora vyložil, důvodem pro zrušení povolení k provozování hazardní hry podle tohoto ustanovení mohou být okolnosti skutkového i právního rázu, jež mohou nastat až po vydání povolení.*
88. *NSS v rozsudku č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 2. 2021 taktéž 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 (na př. právě § 50 odst. 4 loterijního zákona), nebo zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) obecního zřízení za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se podle NSS nejeví jako podstatná, nýbrž toliko jako akademická. Podle městského soudu na věci tedy ničeho nezměnilo, že až s účinností od 14. 10. 2011 byla obec v zákoně výslovně zmocněna zakázat loterie dle § 50 odst. 4 loterijního zákona ve spojení s § 10 písm. d) obecního zřízení; ve skutečnosti k tomu byla zmocněna již z článku 104 odst. 3 písm. Ústavy ve spojení s § 10 písm. a) obecního zřízení.“*

89. S tím také souvisí otázka nepřipustné retroaktivity, se kterou se již zdejší soud vypořádal v bodu 48. tohoto rozsudku. Jak Nejvyšší správní soud již několikrát uvedl, provozovatelé loterií si s ohledem na ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích museli být vědomi toho, že v případě, kdy v průběhu platnosti povolení nastanou okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, mohou být takového povolení zbaveni (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018-75, či ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51).
90. Jak městský soud dále v rozsudku ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140, uvádí: „Žalobkyni tedy mělo a mohlo být dopředu zřejmé, že dle § 43 odst. 1 loterního zákona mohou být její 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 [pozn. rozsudek ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018-75, a ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51] 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 prismatem pojetí zastávaného SDEU. Právě uvedené neznámá, že doba platnosti obsažená v povolení uděleném žalovaným byla bez významu: poskytovala žalobkyni jistotu, že po uvedené době nebude potřebovat od žalovaného nové povolení a že z jeho strany nebudou v jejím průběhu činěny kroky k omezení žalobkynina podnikání, bude-li plnit podmínky uděleného povolení a nenastanou-li některé z okolností předvídaných zákonem. Zároveň si však žalobkyně musela být vědoma toho, že mohou nastat určité okolnosti nezávislé na její vůli, pro které může být platnost jejího povolení omezena nebo dokonce zrušena, včetně možného přijetí OZV regulující hazardní hry. Tomu také měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Přechod mezi starým a novým režimem právní regulace proto zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty neporušily.“
91. Co se týče omezení vlastnického práva žalobkyně a jeho souladu s čl. 17 Listiny základních práv EU z pohledu obecného zájmu, platí, že každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.
92. Jak již bylo uvedeno výše, omezení hazardu a negativních vlivů s ním spojených lze označit za legitimní cíl a obecný zájem, který v souladu s judikaturou SD EU může odůvodnit omezení volného pohybu služeb. Jak městský soud zjistil, důvody statutárního města Brno pro omezení regulace loterií na svém území tento obecný zájem a legitimní cíl sledují. Intenzita omezení je vzhledem k okolnostem případu taktéž přiměřená. Dle názoru městského soudu je proto i vlastnické právo (k herním přístrojům, provozovnám, peněžním prostředkům) dotčené předmětnou právní regulací omezeno v obecném zájmu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140).

93. „SDEU v rozsudku *Berlington Hungary v souvislosti s ochranou vlastnického práva podle článku 1 odst. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP* poukázal na rozsudek ESLP č. 65681/13, *Vékony v. Maďarsko* z 13. 1. 2015, podle něhož pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu nebo systém přiměřené náhrady. Soud podotýká, že ESLP v tomto případě hodnotil jako nepřiměřený (neproporcionální), byť jinak zákonný, zásah do vlastnického práva spočívající v přijetí regulace, která zrušila stěžovatelskou koncesi na prodej tabákových produktů (aniž mu byla udělena další koncese za podmínek nové právní regulace), a to poté, co si stěžovatel takovým způsobem obstarával 20 let obživu, do třech měsíců přišel o zásadní zdroj příjmů a obživu, bez možnosti soudního opravného prostředku proti uvedenému opatření. ESLP vyložil, že „správná rovnováha mezi obecným zájmem a právy jednotlivce nebude nalezena, pokud dotyčná osoba musela nést individuální a nadměrné břemeno“.
94. ESLP dále v rozsudku č. 44460/1, *O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku* ze 7. 6. 2018 vyložil, že „pokud jde o opatření ovládající užívání majetku, nedostatek náhrady je faktorem, který je třeba vzít v úvahu při určování, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy, ale sám o sobě nepostačuje k porušení Článku 1 protokolu č. 1“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140).
95. Městský soud shledal, že provozování nyní posuzovaných loterií a jiných podobných her specifikovaných v čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 bylo na území statutárního města Brno regulováno předmětnou vyhláškou bez přechodného období s okamžitou platností a účinností od 31. 12. 2011 (čl. 2 obecně závazné vyhlášky se totiž na loterijní povolení žalobkyně nevztahoval, jak bude blíže rozvedeno níže). Přestože řízení o zrušení loterijních povolení bylo s žalobkyní zahájeno dne 17. 5. 2013, provozování předmětných loterií bylo od 31. 12. 2011 na území městské části Královo Pole zakázanou činností, a lze tak říci, že žalobkyně byla na svých právech dotčena prakticky okamžitě s účinností předmětné vyhlášky. Účastníci přitom ani netvrdili, že by žalobkyni byla poskytnuta jakákoliv náhrada.
96. „Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí *Colm McKenna against Ireland* ze 17. 10. 1991 k otázce proporcionality opatření k regulaci hazardu naznačila, že místní autority měly vždy neomezenou pravomoc odejmout oprávnění k podnikatelské činnosti spočívající v provozu herních automatů, a že jejich provozovatel si musel být vědom nepříznivého pohledu veřejnosti na své podnikání a tlaku konkrétních místních politiků a zájmových skupin na zavedení takové regulace. V této věci tedy k převaze obecného zájmu nad individuálním zájmem stěžovatele postačil tlak veřejného mínění proti provozování hazardu a rovněž vědomí tehdejšího stěžovatele, že licenci může kdykoli rozhodnutím příslušného orgánu pozbyt.“
97. Oproti tomu v rozsudku č. 13290/11, *Svit Rozvag, TOV and Others v. Ukraine* z 27. 6. 2019 shledal ESLP porušení práva na pokojné užívání majetku v tom, že Ukrajina přijetím zákona o regulaci hazardu bez jakéhokoli přechodného období a bez jakékoli kompenzace pozastavila (avšak fakticky zneplatnila) na celém svém území veškerá dříve udělená povolení k provozování hazardních her, a to z toho důvodu, že žádné ustanovení vnitrostátního práva účinné v době udělení povolení takový postup neumožňovalo (zejména odstavce 64 a 160 rozsudku). Zároveň tato regulace nabyla účinnost pouhý měsíc od svého schválení v legislativním procesu, přestože

původně zákonodárce zamýšlel přijetí přechodného období v délce přibližně jednoho roku. Od rozhodnutí McKenna v. Irsko se ESLP ve věci Svit Rozvag nikterak nedistancoval, nýbrž vyložil výslovně ve vztahu k němu, jakož i ve vztahu k jinému svému rozsudku ve věci č. 34044/02, Depalle v. France z 29. 3. 2010, že v těchto dvou případech si dotčené subjekty musely být od samého počátku vědomy toho, že jejich oprávnění mohou být kdykoli jednostranně odejmuta (odstavec 173 rozsudku Svit Rozvag)“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140).

98. Jak již bylo uvedeno výše, důvodem pro přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 byl obecný zájem na regulaci loterií a jiných podobných her (hazardu) a s tím spojených negativních dopadů. Žalobkyně si přitom musela být těchto okolností vědoma, a to včetně kontroverzí spojených s jejich provozováním. A jak již bylo několikrát uvedeno výše, musela si být vědoma i skutečnosti, že její loterijní povolení mohou být při změně okolností zrušena (ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích).
99. Dle názoru městského soudu tak lze shrnout, že obecný zájem a legitimní cíl na regulaci hazardu převážil nad ekonomickými zájmy žalobkyně a nutností nést náklady spojené s jeho regulací. Prakticky okamžitý zákaz provozování loterií dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích plynoucí z obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, tj. bez přechodného období, tak představoval přiměřený zásah do vlastnického práva žalobkyně (čl. 1 Protokolu 1 k Evropské úmluvě o lidských právech a čl. 17 Listiny práv EU). Městský soud tak uzavírá, že právní regulace stanovená zákonem o loteriích ve spojení s předmětnou obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 není v rozporu s právem Evropské unie, ani s Evropskou úmluvou o lidských právech.
100. Je pravdou, že žalovaný i ministr financí stavěli svá rozhodnutí na nesprávném právním názoru, že správní orgány nemohou posuzovat soulad vnitrostátního předpisu s právem EU a v případě jejich rozporu aplikovat přednostně právní předpis EU. Městský soud tento názor žalovaného korigoval výše. Nicméně městský soud musí konstatovat, že prvostupňové a napadené rozhodnutí obsahují právní úvahy, které jsou stěžejní pro posouzení souladu předmětné obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 s unijním právem, a to v souladu s výše provedeným výkladem. Žalovaný (Ministerstvo financí) na str. 5-6 prvostupňového rozhodnutí odkazuje na stěžejní výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu, přičemž uvádí, že zrušením loterijních povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu, a že vzhledem k existenci § 43 odst. 1 loterního zákona nelze u provozovatelů loterií hovořit o legitimním očekávání, neboť si mohli a měli být vědomi rizika, že jej mohou být v podstatě kdykoli zbaveni, nastanou-li okolnosti vylučující provoz takových zařízení – tedy i v důsledku zrušení právních předpisů. Ministr financí se s uvedeným ztotožnil a argumentaci ministerstva doplnil (na str. 7-8 a 10 napadeného rozhodnutí) a s odkazy na judikaturu Ústavního soudu ji zasadil do kontextu žalobkyniny údajné dobré víry a principu proporcionality a doplnil ji o výklad ustanovení § 43 odst. 1 loterijního zákona v souvislosti s oprávněním rušit na základě tohoto ustanovení rovněž povolení udělená před přijetím předmětné obecně závazné vyhlášky, v němž mimo jiné objasnil, že pravomoc regulovat na svém území hazardní hry měly obec již před účinností zákona č. 300/2011 Sb.

101. Městský soud tak v této části dospěl ke stejnému závěru, vyslovenému v rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140, podle kterého takový nesprávný právní názor žalovaného ohledně aplikace práva EU fakticky neměl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, když právní otázky rozhodné pro výrok svého rozhodnutí žalovaný posoudil správně.
102. Městský soud se dále zabýval námitkami týkajícími se obecně závazné vyhlášky č. 18/2011.
103. Jak již bylo uvedeno výše, jsou to právě obce, kterým je v rámci jejich práva na samosprávu vzhledem k problematické povaze loterií a jiných podobných her (hazardu) svěřena pravomoc na svém území regulovat hazard. Obce tak mohou na celém svém území, či jeho části, nebo vybraných místech vyloučit 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 zákona o loteriích, nebo ji povolit; stejně tak obce mohou svojí právní regulaci v čase měnit. *„Jestliže má obec zájem, aby se loterie jako „spouštěč“ popsanych jevů na jejím území nebo v některých místech nevyskytovaly a nesoustředily (na př. je pro místní pořádek nežádoucí souběh či blízkost herny a pohostinství v sociálně vyloučené oblasti), a přistoupí k omezení loterií prostřednictvím OZV, je zjevné, že primárním účelem takové regulace nebyla ochrana hráčů (byť má také určitý význam), ale zabezpečení veřejného pořádku v místě. Z ústavně garantovaného práva na samosprávu tedy plyne obcím oprávnění prostřednictvím OZV na svém území regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalities provozu hazardních her, a to s velmi širokým prostorem pro uvážení ohledně konkrétní podoby regulace. Toto oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. V žádném případě není třeba, aby zrušení povolení předcházelo narušování veřejného pořádku v konkrétní provozovně“* (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140).
104. Plošným zákazem loterií a jiných podobných her se již několikrát ve shodě s Ústavním soudem zabýval i Nejvyšší správní soud (např. rozsudek ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015-44, ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, či ze dne 29. 4. 2021, č. j. 3 As 222/2019-49). Ti jej v podstatě konstantně shledávají jako přípustný a nikoli diskriminační, jelikož v něm shledávají legitimní záměr obce se na svém území zbavit provozování loterií a jiných podobných her jako zdroje negativních jevů, dopadajících na dané společenství obyvatel.
105. Jinak je tomu v případě obecně závazných vyhlášek, jež vymezují konkrétní místa na území obce, na nichž mohou být, či naopak nemohou být provozovány loterie a jiné podobné hry. V takovém případě je třeba, *„aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá“* (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019-41, či ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47). Jestliže takové důvody nevyplývají ze samotné obecně závazné vyhlášky a jejích příloh, je přípustné, aby je obec předeštlá a obhájila v řízení před správním soudem (srov. odst. 40 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Jak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018-69, doplnil, *„[t]yto závěry se týkají především zákazu provozovat loterie a jiné*

podobné hry v konkrétně vymezených nemovitostech, kdy hrozí, že by obec mohla účelově povolit jen hry „sprátelených provozovatelů“.

106. Co se týče samotného přezkumu loterijních vyhlášek správními soudy, Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „[A]ni soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny zkoumat zákonnost použité obecně závazné vyhlášky komplexním způsobem. Úkolem správního soudu je posoudit všechny individuální okolnosti konkrétního řešeného případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti či ulice do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně, pokud takovou námitku účastník řízení vznese (srov. opakovaně uváděný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2017, č. j. 5 As 253/2016 - 49). Nastíněný postup tak provozovatele loterií nezabavuje soudního přezkumu, pokud je dotčená vyhláška v konkrétní věci výrazem libovůle či diskriminačního přístupu obce. Správní soud má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat. Ostatně, v posuzované věci se městský soud a výše i kasační soud námitkou diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky zevrubně zabývali, přičemž tuto neshledali.“ (rozsudek ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019-41). Přitom „[v]ždy záleží na podobě žalobní argumentace a na tom, co žalobce či žalobkyně v žalobě tvrdí. Ostatně v případě diskriminace jde vždy o nerovnost ve vztahu k něčemu, závěr o nerovnosti předpokládá porovnání rozdílů a zvažování odůvodněnosti těchto rozdílů mezi dvěma srovnatelnými situacemi. Nikdy však soud nesmí vykročit z mantinelů, které mu konkrétní žaloba klade, a vyhledávat argumenty ve prospěch diskriminace místo žalobce.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020-57, odst. 20).
107. Městský soud tak k žalobním námitkám uvádí následující. Městský soud neshledal, že by obecně závazná vyhláška č. 18/2011 byla nezákonná a v rozporu s ústavním pořádkem, či jak již uvedl výše, v rozporu s právem EU.
108. Městský soud předně přistoupil k námitce, že herní zařízení nebyla provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011, když na ně dopadá přechodné ustanovení čl. 2 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011.
109. Městský soud nesouhlasí s názorem žalobkyně, že by obecně závazná vyhláška č. 18/2011 dávala prostor pro širší výklad pojmu výherní hrací přístroj a zahrnovala pod něj také videoloterní terminály. Městský soud podotýká, že interpretaci čl. 2 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 je třeba provést se zohledněním celého znění obecně závazné vyhlášky. Jak z čl. 2 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 vyplývá, výherní hrací přístroje, jejichž provozování bylo povoleno přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky, lze provozovat na veřejně přístupných místech, na kterých je provoz dle přílohy zakázán, nejdéle do doby stanovené vydaným povolením. Městský soud na tomto místě odkazuje na čl. 1 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, který pojem „výherní hrací přístroj“ definuje jako sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronicko-mechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení. Výklad čl. 2 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 je tak v kontextu celého znění obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 dle názoru městského soudu jednoznačný. Městský soud uzavírá, že předmětné přechodné ustanovení obecně závazné vyhlášky na výherní hrací zařízení (VLT) žalobkyně nedopadá. Městský soud tuto námitku shledal jako nedůvodnou (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Af 73/2014-187).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

- 110.K námitce diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a posouzení jejího souladu s ústavním pořádkem a zákonem z hlediska tzv. testu čtyř kroků, městský soud uvádí následující.
- 111.Jak Ústavní soud ve svých rozhodnutích již opakovaně potvrdil, právo obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území se nachází v jejich samostatné působnosti; jedná se o právo zaručené Ústavou, které vyplývá přímo z ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, přičemž nepotřebuje žádné konkrétní zákonné zmocnění v zákoně o loteriích (náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10).
- 112.Co se týče diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky, jako diskriminační by přitom bylo možné shledat vyhlášku v případě, kdy by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), případně by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení jisté subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace), (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017-34). V případě diskriminace jde přitom vždy o nerovnost ve vztahu k něčemu; závěr o nerovnosti vychází z porovnání rozdílů a zvážení odůvodněnosti těchto rozdílů mezi dvěma srovnatelnými situacemi. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020-57). Městský soud v této souvislosti připomíná, že také vždy záleží na kvalitě žalobní argumentace; soud nesmí vykročit z mantinelů argumentace a za žalobkyni dotvářet její argumentaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020-57, odst. 20). Městský soud předesílá, že neshledal diskriminační charakter předmětné obecně závazné vyhlášky č. 18/2011.
- 113.K namítanému tzv. testu čtyř kroků (náleze Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04) městský soud připomíná, že v rámci tohoto testu Ústavní soud postupně zkoumá následující: 1. krok zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, 2. krok zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires*, 3. krok zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a 4. krok zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně.
- 114.Městský soud zde předně uvádí, že se totožnou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011 již několikrát zabýval Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32 (3194/2015 Sb. NSS), dále např. v rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017-76, který obecně závaznou vyhlášku neshledal diskriminační. Stejně tak v nedávné době učinil Městský soud ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Af 73/2014-187, s jehož závěry se městský soud v této věci ztotožnil a dále na ně odkazuje. K namítanému rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, č. j. 10 Af 82/2014-118, na který žalobkyně poukazovala, městský soud uvádí, že tento byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 10 As 156/2017-141.
- 115.K 1. kroku testu městský soud opakovaně uvádí, že statutární město Brno obecně závaznou vyhlášku vydalo na základě své pravomoci zakotvené v čl. 104 odstavec 3 Ústavy ve spojení s ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, v rámci své originární normotvorby.

116. Ke 2. kroku testu městský soud uvádí, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 18/2011 reguluje a stanovuje opatření při provozování loterií a jiných podobných her na svém území. Jak se již opakovaně vyjádřil Ústavní soud, obecně závazné vyhlášky obcí, které přistoupily k explicitní územní a časové regulaci loterií a jiných podobných her na svém území, jsou vydávány v mezích působnosti a pravomoci obcí (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011). Lze tak uzavřít, že statutární město Brno nejednalo *ultra vires*.
117. Co se týče 3. a 4. kroku testu, městský soud uvádí, že statutární město Brno nezneužilo zákonem mu svěřenou působnost a obecně závazná vyhláška ani neporušuje kritérium „rozumnosti“. Dle Ústavního soudu aplikace principu nerozumnosti přichází v úvahu jen za extrémních okolností (např. Pl. ÚS 29/10, bod 54). Nicméně takovou nerozumnost městský soud v nyní posuzované věci neshledal.
118. Jak vyplývá i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu loterie a jiné podobné hry (hazard) se nachází na okraji společensky akceptovatelných aktivit a dlouhodobě je uznáván jejich negativní dopad.
119. Jak z výše uvedeného znění obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 městský soud zjistil (viz bod 21. tohoto rozsudku), obecně závazná vyhláška výslovně důvody přijetí uvedené regulace loterií a jiných podobných her neuvádí, nicméně je z ní zřejmé, že jejím předmětem je regulace a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku při provozování loterií a jiných podobných her na území obce.
120. Statutární město Brno vyložilo v řízení před soudem v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 své důvody, jež vedly k regulaci hazardních her na jeho území (viz bod 13. tohoto rozsudku). Statutární město Brno konkrétně uvedlo, že zastupitelstvo města Brna obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 přijalo zejména z důvodu snahy ochránit zranitelné osoby (děti, mladistvé, osoby sociálně slabé a ohrožené patologickou závislostí) před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her a z důvodu přijetí zákona č. 300/2011 Sb., který obcím umožnil regulovat i jiné typy loterií a her než pouze výherní hrací přístroje. K regulaci loterií a jiných podobných her přitom přistoupilo tak, že jednotlivé městské části pro svá území navrhly rozsah regulace a předložily je k schválení zastupitelstvu města Brna, neboť městské části jsou nejlépe seznámeny s místními podmínkami. Následně byl podle návrhů městských částí připraven návrh obecně závazné vyhlášky, který byl předložen ke schválení zastupitelstvu města.
121. Co je v nyní posuzované věci důležité, v případě městské části Brno – Královo Pole byl provoz IVT zakázán plošně, s působností pro celé území městské části, a to bez výjimek. Jedná se tak o jiný případ než v situaci, kdy obce povolily, či zakázaly provozování loterií a jiných podobných her pouze na určitých místech. Je pravdou, že pravomoc regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území má primárně obec jako celek, nikoli jednotlivé městské části (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76). Nicméně i v takovém případě plošný zákaz hazardu ve vybraných městských částech Brna obстоjí. K tomu městský soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, ve kterém se uvedený soud

zabýval obecně závaznou vyhláškou Brna č. 1/2014, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 9/2014 a č. 15/2014: „[ze] znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti“. Tyto závěry lze jistě vztáhnout i na nyní posuzovanou věc; v tomto případě se sice jedná o (dřívější) obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 18/2011, nicméně statutární město Brno v nyní posuzovaném případě také přistoupilo k plošnému zákazu provozu loterií a jiných podobných her na celém území městské části Brno – Královo Pole, a to bez vztahu ke konkrétnímu provozovateli. Soud uzavírá, že plošným zákazem provozování loterií a jiných podobných her ve stanovené městské části nedochází k diskriminaci a současně je taktéž zachován princip rovnosti. Takový zákaz provozování loterií a jiných podobných her lze jistě shledat jako souladný se zákonem i s ústavním pořádkem. Statutární město Brno uvedlo zcela legitimní cíl, který obecně závazná vyhláška č. 18/2011 také skutečně sledovala. Městský soud tak způsob regulace předmětnou obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 shledal jako způsobilý k dosažení stanoveného legitimního cíle.

122. Dle názoru městského soudu statutární město Brno dostatečným způsobem zdůvodnilo také plošné časové omezení provozu loterií a jiných podobných her dle čl. 1 odst. 1 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 (tj. na celém území města v pracovních dnech v časech od 7:00 do 14:00 hod.). Statutární město Brno uvedeným časovým omezením sledovalo legitimní cíl, tj. chránit děti a mladistvé (tj. zjevně ohrožené a zranitelné skupiny obyvatel) před negativními dopady hazardu tak, že provozovny výherních hracích přístrojů nebudou v provozu v době školní docházky. Uvedené omezení hazardu opět platilo plošně, s působností dokonce pro celé území obce, a to bez výjimek (srov. např. rozsudek ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015-44, ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, či ze dne 29. 4. 2021, č. j. 3 As 222/2019-49). Takovou regulaci městský soud s ohledem na výše uvedené závěry shledal taktéž jako přípustnou a nediskriminační.
123. Městský soud doplňuje, že jestliže statutární město Brno v obecně závazné vyhlášce č. 18/2011 přistoupilo k úpravě pouze určitých typů loterií, učinilo tak zjevně z důvodu, že mělo špatnou zkušenost právě s těmito typy loterií a jiných podobných her. Jak již bylo uvedeno, městský soud shledal regulaci hazardu na území statutárního města Brno ve vztahu k městské části Královo Pole jako logickou a racionální. Z vyjádření statutárního města Brna (Pl. ÚS 56/10) lze jednoznačně seznat snahu omezit zásadní negativní jevy, které jsou s provozem loterií a jiných podobných her (hazardu) spojeny a které jsou již jako notoriety správními soudy přijímány.
124. Městský soud tak uzavírá, že neshledal námitku diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 důvodnou.

125. Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že by obecně závazná vyhláška č. 18/2011 byla jakkoli nejasná, nebo neurčitá.
126. Co se týče námítky neurčitosti předmětu, který předmětná vyhláška reguluje, městský soud ve shodě s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Af 73/2014-187, uvádí, že tuto neshledal důvodnou. Dle názoru městského soudu, tak „[č]l. 1 odst. 1 OZV však dle soudu jednoznačně určil, jaké všechny hry je zakázáno provozovat na veřejně přístupných místech uvedených v příloze této vyhlášky. Takto výslovně definoval, co lze považovat za „výherní hrací přístroje“ (písm. a), „interaktivní videoloterní terminál“ (písm. b) a „lokální loterní systém“ (písm. c). Na určitosti vyhlášky dle soudu nic nemění ani užití zbytkové kategorie „loterie a jiné podobné hry“ v čl. 1 odst. 1 písm. d) OZV. Dle soudu je zřejmé, že do této „zbytkové kategorie“ fakticky spadají zařízení, o nichž nepojednávají předchozí části tohoto ustanovení OZV. Nemluvě o tom, že v poznámce pod čarou vyhláška v tomto bodě výslovně odkazuje na § 50 odst. 3 zákona o loteriích, čímž rozptyluje pochybnosti nad významem uvedené kategorie.
127. Neurčitost vyhlášky pak dle soudu nezpůsobuje ani vymezení dalších „loterií a jiných podobných her“ v čl. 1 odst. 2 OZV, neboť je zřejmé, že v tomto výčtu uvedené hry je zakázáno provozovat na veřejně přístupných místech uvedených v příloze této vyhlášky v části týkající se MČ Brno-Královo pole. Uvedený výčet je dle soudu zjevně užší, než loterie a jiné podobné hry vymezené v čl. 1 odst. 1 OZV. Tomu také odpovídá důvodová zpráva, která uvádí, že čl. 1 odst. 2 odpovídá požadavku ÚMČ Brno-Královo Pole na přidání regulace dle § 2 písm. g), i), j) a m) zákona o loteriích. A také definice obsažené ve vyhlášce představují kopie definicí zakotvených v citovaných ustanoveních zákona o loteriích. Dle soudu jsou tak z vyhlášky zřejmé i veškeré režimy provozování loterií.“ (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Af 73/2014-187).
128. Městský soud se dále zabýval námitkou žalobkyně ohledně rozporu obecně závazné vyhlášky se soutěžním právem. Žalobkyně k tomu odkázala na stanovisko ÚOHS ze dne 1. 9. 2014 k regulaci provozu loterií obcemi, podle kterého musí být postup obce založen na objektivním odůvodnění, kdy omezení soutěže je nezbytným prostředkem k dosažení legitimního cíle a míra omezení soutěže není vyšší, než dosažení takového cíle vyžaduje; současně musí být definována předem známá a přezkoumatelná, dostatečně určitá a nediskriminační pravidla. Dle žalobkyně v případě předmětné obecně závazné vyhlášky nebyla pravidla regulace předem známa a nejsou přezkoumatelná, neboť chybí jejich objektivní zdůvodnění.
129. Městský soud tuto námitku hodnotí jako nedůvodnou. Stanovisko ÚOHS s odkazem na ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích uvádí, že obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit, že určité druhy loterií vymezených v tomto ustanovení mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených vyhláškou, případně stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování loterií zakázáno, anebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce. ÚOHS dále zdůrazňuje, že obce nesmí uplatňováním této regulatorní pravomoci nikoho zvýhodňovat ve smyslu ustanovení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže.

130. Jak již bylo uvedeno výše, obecně závazná vyhláška č. 18/2011 je na základě výše provedeného tzv. testu čtyř kroků v souladu se zákonem (jak zákonem o loteriích, tak zákonem o ochraně hospodářské soutěže) a ústavním pořádkem a bez racionálního odůvodnění neznevýhodňuje některé provozovatele před jinými. Statutární město Brno v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 v řízení před soudem vyložilo důvody, jež vedly k regulaci hazardních her na jeho území (viz bod 13. tohoto rozsudku). S ohledem na výše uvedené proto městský soud posoudil tuto námitku jako nedůvodnou.
131. Městský soud uzavírá, že předmětnou obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 posoudil dle čl. 95 odst. 1 Ústavy z hlediska jejího souladu se zákonem a neshledal její rozpor se zákonem, ani s ústavním pořádkem.
132. Městský soud se dále zabýval námitkami žalobkyně týkajícími se aplikace ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích na nyní posuzovanou věc.
133. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
134. Podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, nesmí být provozování výherních hracích přístrojů povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.
135. Podle § 4 odst. 2 zákona o loteriích se povolení vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení.
136. Městský soud zde předně uvádí, že dále uvedené závěry vychází z judikatury správních soudů, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, a z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Af 73/2014-187, a rozsudku ze dne 7. 10. 2014, č. j. 11 Af 38/2013-53, a ze dne 27. 4. 2016, č. j. 3 Af 41/2013-77, které řešily obdobné případy a prakticky se vypořádaly se všemi námitkami, které žalobkyně namítala.
137. Městský soud ze správního spisu zjistil, že zrušená loterijní povolení byla vydána v srpnu roku 2010. Jak přitom z oznámení o zahájení řízení ze dne 17. 5. 2013 městský soud zjistil, správní řízení o zrušení loterijních povolení bylo zahájeno podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích až v 1. polovině roku 2013, a to z důvodu, že provozování výherních zařízení žalobkyně bylo v rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, dále z důvodu závěrů nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13 a z důvodu, že se provozovna na adrese Skácelova 36, Brno – Královo Pole, nachází v sousedství tzv. chráněných budov dle ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích. K vydání prvostupňového rozhodnutí došlo dne 23. 9. 2013 a k vydání napadeného rozhodnutí došlo dne 15. 8. 2014.

Obě tato rozhodnutí přitom shledala rozpor loterijních povolení s ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

138. Městský soud tak uvádí, že žalovaný v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí nesprávně aplikoval ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31. 12. 2011, neboť jej aplikoval v době, kdy předmětné ustanovení zákona o loteriích již na základě zákona č. 300/2011 Sb. nebylo účinné a ani platné. Jak městský soud zjistil, žalovaný zahájil řízení o zrušení předmětných loterijních povolení a následně tato loterijní povolení také zrušil (vedle jiného) na základě skutečností, které v dané době nebyly již právně relevantní. S účinností ode dne 1. 1. 2012 totiž bylo ust. § 17 odst. 11 nahrazeno ust. § 50 odst. 5 zákona o loteriích, podle kterého „[p]rovozování loterií a jiných podobných her podle tohoto zákona nesmí být s výjimkou loterií a tombol podle § 6 odst. 1 písm. a) povoleno ve školách, školských zařízeních, zařízeních sociální a zdravotní péče a v budovách, v nichž je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností.“ Jak z důvodové zprávy k provedené novelizaci vyplývá, otázka sousedství tak měla být do budoucna řešena na úrovni každé obce individuálně v její obecně závazné vyhlášce.
139. Městský soud tak uzavírá, že žalovaný nemohl ke zrušení loterijních povolení přistoupit z důvodu jejich tvrzeného rozporu s ustanovením, které mezitím pozbylo platnosti, neboť veřejný zájem pozbyl normativní oporu (srov. výše rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 3194/2015 Sb. NSS, bod 31). Městský soud tak musí dát žalobkyni za pravdu, že vydaná loterijní povolení nelze zrušit pouze z důvodu jejich rozporu s ustanovením, které již pozbylo platnosti a účinnosti. Městský soud se tak již nezabýval dalšími námitkami týkajícími se aplikace již neplatného ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích. Jak nicméně městský soud z prvostupňového i napadeného rozhodnutí zjistil, dalším (v tomto případě již správným) důvodem pro zrušení loterijních povolení byl rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011. Městský soud tak nesprávný právní názor žalovaného, jak je uvedeno výše, pouze zkorigoval. Zjištěné pochybení žalovaného tak ve světle výše uvedeného nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Dle názoru městského soudu tak prvostupňové a napadené rozhodnutí ob stojí.
140. Městský soud dále uvádí, že neshledal důvodnými ani námitky žalobkyně, že neprovedení navrhovaných důkazů představuje procesní vadu, čímž došlo k porušení práva žalobkyně na spravedlivý proces.
141. Městský soud po prostudování správního spisu dospěl k závěru, že žalovaný nepochybil, když neprovedl žalobkyní navrhované důkazy. Žalobkyně konkrétně navrhovala výslech dvou osob za účelem prokázání újmy žalobkyně a provozovny, výslech primátora a zapisovatele zastupitelstva za účelem prokázání řádného průběhu legislativního procesu při přijímání obecně závazných vyhlášek, dále navrhovala doplnit individuální správní akty, např. konkrétní loterijní povolení, či kolaudační souhlasy uvedených provozoven, místní šetření v provozovně za účelem zhodnocení stavu na místě, také navrhovala ustanovení znalce za účelem vypracování posudku ohledně výše újmy, která by zrušením loterijních povolení vznikla žalobkyni a dalším dotčeným subjektům, či navrhovala zajistit stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí ohledně stavu nezaměstnanosti v regionu s posouzením, jaký dopad bude mít rušení dalších pracovních míst v tomto regionu.

Městský soud zjistil, že ve věci byl zjištěn stav bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu). Jestliže by žalovaný navržené důkazy provedl, učinil by tak v rozporu se zásadou materiální pravdy a ekonomie správního řízení. Jak vyplývá i z komentářové literatury k ust. § 3 správního řádu: „*Obsahem komentovaného ustanovení je tzv. racionalizovaná zásada materiální pravdy. Stav věci proto nemusí být zjištěn přesně a úplně, což je v praxi stejně často nemožné, nýbrž postačí (tj. ona racionalizace), že je zjištěn takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Neměly by být prováděny důkazy, které jsou zjevně nadbytečné a které nejsou bezpodmínečně nutné. Určitá míra pochybností správnímu orgánu zůstává takřka vždy, neboť jsou to jediné účastníci, kteří znají přesně a úplně skutkový stav věci.*“ (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 51 s.) Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela správně odkázal ust. § 52 správního řádu, podle kterého „*správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*“ Žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí řádně a dostatečným způsobem zdůvodnil, proč není provedení navrhovaných důkazů potřeba ke zjištění skutkového stavu, že se navíc jedná o důkazy irelevantní, jdoucí nad rámec předmětného správního řízení. Městský soud tak tuto námitku neshledal jako důvodnou.

142. Městský soud závěrem uvádí, že neshledal důvod pro předložení (žalobkyní navržených) předběžných otázek SD EU (čl. 267 Smlouvy o fungování EU), týkajících se posouzení souladu regulace loterií v ČR s právem EU. Otázkou samotné aplikace práva EU na obdobné případy se již zabýval výše uvedený rozsudek SD EU ve věci *BONVER WIN*, který reagoval na předložení předběžné otázky Nejvyššího správního soudu k SD EU (usnesení NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 As 177/2016 – 61). V případě, kdy je ve věci prokázán skutkový základ tzv. unijního prvku, je na místě zvažovat dopad práva EU a judikatury Soudního dvora EU na projednávanou věc, a to zejména z pohledu rozsudku *Berlington Hungary* (především body 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92), jak předmětný rozsudek *BONVER WIN* dovysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 – 46. Dle názoru městského soudu tak právní předpisy EU a judikatura SD EU předkládají dostatečný výklad toho, jak postupovat při posuzování souladu vnitrostátní právní úpravy loterií a jiných podobných her s unijním právem.
143. Městský soud v Praze tak uzavírá, že žalobkyně se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.
144. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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 nejbližze 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 dne 25. srpna 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.