



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 28. 1. 2015, 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 28. 1. 2015, č. j. X (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým ministr financí zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 3. 4. 2014, 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 21 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 Na Příkopech 3544, Chomutov (dále jen „*loterijní povolení*“, jednotlivá loterijní povolení jsou specifikována v prvostupňovém rozhodnutí), a to pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Chomutov č. 2/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „*obecně závazná vyhláška č. 2/2013*“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Správní řízení bylo zahájeno z moci úřední podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích pro tvrzený rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Chomutov č. 16/2011, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her. Žalobkyně se dále domáhala zrušení prvostupňového rozhodnutí.

2. Žalobkyně nejprve shrnula dosavadní průběh správního řízení. Žalobkyně s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále také jen „*NSS*“) v žalobě namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s některými argumenty žalobkyně, a to argumenty uvedenými v doplnění rozkladu ohledně práva EU a doplnění rozkladu ohledně soutěžního práva. Napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí nezohledňují princip proporcionality a nevypořádaly se s tvrzenou újmou žalobkyně, kterou může zrušením loterijních povolení utrpět. Dále se ministr financí nevypořádal s argumenty žalobkyně týkajícími se vad řízení, plynoucích ze změny obecně závazné vyhlášky č. 16/2011, nevypořádal se 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 možnými důsledky zrušení loterijních povolení pro žalobkyni. 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.
3. Žalobkyně namítala, že ministr financí potvrdil procesně vadný postup žalovaného týkající se změny předmětu správního řízení, když žalovaný v průběhu správního řízení změnil předmět řízení bez oznámení žalobkyni. Žalovaný v oznámení o zahájení řízení v předmětu řízení označil „zrušení povolení dle § 43 odst. 1 pro jejich rozpor s OZV 16/2011“, přitom v prvostupňovém rozhodnutí uvedl rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013.
4. Žalobkyně dále 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 sice ve výzvě sdělil, že se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí a stanovil jí k tomu lhůtu, nicméně jí neumožnil toto právo vykonat, neboť žalobkyně nevěděla, o jaké podklady se jednalo, a statutárnímu městu Chomutov byla stanovena stejná lhůta k poskytnutí všech informací důležitých pro rozhodnutí. Žalobkyně se tak nemohla vyjádřit k vyjádření statutárního města Chomutov (k jednomu z podkladů pro rozhodnutí), jelikož při nahlížení do spisu dne 3. 3. 2014 nebylo vyjádření statutárního města Chomutov součástí správního spisu.

5. Žalobkyně namítala, že žalovaný při aplikaci ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích postupoval v 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. 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 (zákona č. 300/2011 Sb.) a ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích jako obecné ustanovení tak nelze aplikovat. Dle žalobkyně nelze za okolnost dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích považovat nálezný 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 č. 98/34/ES. Vady procesu způsobují nepoužitelnost a nevynutitelnost také obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 přijaté podle tohoto zákona.
6. Dle žalobkyně je současný způsob regulace loterií (obecně závaznými vyhláškami dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích) v rozporu s právem EU. Žalobkyně namítala absenci transparentnosti právní regulace loterií a k tomu odkázala na judikaturu Soudního dvora EU (dále jen „SD EU“). Žalobkyně uvedla, že v případě zrušení povolení pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou a v případě určení míst s povoleným, resp. zakázaným provozem loterií ve vyhlášce, jemuž nepředcházelo otevřené řízení, či jiný obdobný postup a bez zdůvodnění takového určení, není podmínka transparentnosti, objektivnosti a stanovení předem známých kritérií splněna. Takový způsob regulace loterií odporuje právu EU, neboť v něm absentuje mechanismus proti svévolné aplikaci pravomocí obcí při regulaci loterií a současně nedovoleně omezuje volný pohyb služeb v EU tak, že může způsobit subjektům na trhu újmu. Žalobkyně namítala absenci odůvodnění přiměřenosti zákazů a omezení. S odkazem na judikaturu SD EU žalobkyně uvedla, že obecně závazná vyhláška nestanovuje účel, nebo cíl omezujících opatření, a neumožňuje tak posoudit, zda zvolená opatření nepřekračují rámec nezbytných opatření, když cíle regulace jsou určeny zcela nedostatečně, resp. vůbec. Žalobkyně namítala absenci přechodného období pro provozování herních zařízení povolených před účinností obecně závazné vyhlášky; tento zásah je zjevně nepřiměřený a odporuje požadavku přiměřenosti ve smyslu judikatury SD EU. Žalobkyně v žalobě shrnula, že aby byla omezení provozování loterií v souladu s právem EU, musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, být odůvodněna naléhavým právním zájmem, musí být způsobilá zajistit uskutečnění cílů, jichž se ČR a statutární město Chomutov dovolávají a nesmí překračovat meze toho, co je třeba k dosažení takových cílů. Tomu tak v případě zákona o loteriích a předmětné obecně závazné vyhlášky není a omezení tak odporují právu EU. To dokládá také postup Evropské komise, která s ČR zahájila pilotní řízení o porušení práva EU pod sp. zn. 6593/14/MARK. Žalobkyně dále upozorňovala na porušení zásady aplikační přednosti práva EU před právem národním ze strany ministra financí i žalovaného, a to aplikací ustanovení obecně závazné vyhlášky a zákona o loteriích, jež odporují právu EU. Ministr financí, ani žalovaný v takovém případě nesmí národní normy aplikovat, přičemž

k takovému rozporu jsou povinni přihlížet *ex officio*. Dle žalobkyně je prvostupňové i napadené rozhodnutí v rozporu s právem EU a soud by je tak měl pro nezákonnost zrušit. Soud by taktéž neměl na základě aplikační přednosti práva EU k uvedeným ustanovením obecně závazné vyhlášky a zákona o loteriích přihlížet. Žalobkyně v této souvislosti navrhl, aby městský soud ohledně posouzení této otázky SD EU položil předběžnou otázku. Žalobkyně ve svém podání ze dne 8. 12. 2015 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 (6 konkrétních otázek je uvedeno v podání žalobkyně ze dne 8. 12. 2015), neboť žalobkyně a žalovaný vykládají příslušné právní předpisy EU a judikaturu SD EU odlišně.

7. Žalobkyně v návaznosti na rozsudek SD EU ze dne 11. 6. 2015, č. C-98/14, ve věci *Berlington Hungary*, podáním ze dne 8. 12. 2015, doručeným soudu dne 9. 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“), působícího na pozici regionálního manažera 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*.
8. 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 odlišné podmínky pro provoz loterií. Nadto nepřiměřeně přísná regulace v oblasti loterií vedla k výskytu vysokého počtu ilegálních heren v ČR (na území města Chomutov byly od roku 2018 odhaleny celkem 4 ilegální herny). 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.

9. Žalobkyně v žalobě dále namítala, že obecně závazná vyhláška č. 2/2013 je nezákonná a v rozporu s ústavním pořádkem a soud k ní nemůže přihlížet. Dle žalobkyně je její obsah diskriminační a v rozporu se zásadami práva EU. Nezákonnost předmětné vyhlášky žalobkyně spatřovala v tom, že byla vydána v rozporu s ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, když obecně závazná vyhláška stanoví pouze místo, kde lze loterie a jiné podobné hry provozovat, ale neurčuje čas, kdy je lze provozovat. Dle žalobkyně tak obecně závazná vyhláška neobsahuje veškeré zákonné náležitosti (ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích). Žalobkyně dále namítala, že obecně závazná vyhláška byla vyhlášena dne 19. 6. 2013, přičemž z důvodu deklarovaného naléhavého právního zájmu byla úplně vyloučena doba legisvakance. Předčasné nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky nelze ospravedlnit naléhavým obecným zájmem (§ 12 odst. 2 zákona o obcích), když loterie a jiné podobné hry byly již v době jejího přijetí na území statutárního města regulovány obecně závaznou vyhláškou statutárního města Chomutov č. 16/2011, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2012. K diskriminačnímu charakteru obecně závazné vyhlášky žalobkyně uvedla, že předmětná vyhláška se vztahuje pouze na určité vyjmenované druhy loterií a jiných podobných her, přičemž toto selektivní omezení nebylo ze strany statutárního města Chomutov vůbec objasněno, ani věcně podloženo. Předmětná obecně závazná vyhláška přitom povoluje provozování loterií a jiných podobných her pouze ve dvou budovách na území statutárního města Chomutov, jež jsou ve vlastnictví statutárního města Chomutov. Tím zakládá nepřípustnou diskriminaci, neboť si statutární město monopolizuje výnosy z nájemného výhradně pro sebe, čímž diskriminuje ostatní vlastníky nemovitostí v daném místě. K tomu žalobkyně odkázala na tzv. test čtyř kroků s tím, že v případě uvedené vyhlášky nebyla splněna kritéria 3. a 4. kroku uvedeného testu. 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.

10. 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, 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. 2/2013 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; k tomu odkázala na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
11. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Žalovaný k žalobním námitkám uvedl, že ke zrušení loterijních 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. 2/2013. Kdyby žalovaný k rušení loterijních rozhodnutí nepřistoupil, zasáhl by do ústavního práva obcí na samosprávu (Pl. ÚS 56/10). Dle žalovaného je z napadeného rozhodnutí zřejmé, které námitky žalovaný považuje za liché, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, které považuje za nesprávné, podle jaké právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů; ministr financí podrobně popsal skutkový děj, vztah mezi skutkovými zjištěními, úvahy při hodnocení důkazů a právní závěry prvostupňového orgánu (s odkazem na nález Ústavního soudu I. ÚS 729/2000). K námitce nepřípustné změny předmětu řízení žalovaný uvedl, že správní orgán je povinen při svém rozhodování vycházet z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí (rozhodnutí NSS, sp. zn. 1 As 24/2011). Žalobkyni bylo umožněno, aby uplatnila své právo nahlížet do spisu (§ 38 správního řádu). V oznámení o zahájení řízení byla stanovena doba, po kterou žalobkyně mohla činit návrhy důkazů, vyjádření ve věci, či jiné návrhy; tato lhůta byla k žádosti žalobkyně opakovaně prodloužena, přičemž se žalobkyně v této prodloužené lhůtě nevyjádřila. Žalobkyně a město byli vyzváni k vyjádření (§ 36 odst. 3 správního řádu) výzvou ze dne 9. 10. 2012, na což žalobkyně reagovala písemností ze dne 30. 10. 2012. Žalobkyně byla vyzvána k vyjádření při novém projednání věci, podání ze dne 18. 2. 2014, č. j. X. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

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. Dle žalovaného jestliže se dotčená adresa nenachází v seznamu míst, kde je provozování loterií a jiných podobných her vyhláškou č. 2/2013 povoleno, jsou dotčená technická zařízení provozována v rozporu s předmětnou vyhláškou. Žalovaný s odkazem na nález Pl. ÚS 6/13 uvedl, že zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. je jednou z okolností dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Dle žalovaného byl zákon č. 300/2011 Sb. podroben notifikační proceduře podle směrnice č. 98/34/ES. K tomu uvedl, že ne všechny části technického předpisu mají technickou povahu. Žalovaný k tomu uvedl, že ke zrušení loterijních povolení by došlo i bez přijetí zákona č. 300/2011 Sb., neboť obce již před jeho přijetím měly pravomoc regulovat výherní hrací přístroje prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Žalovanému nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice. Stejně tak mu nepřísluší přezkoumávat případný nesoulad platných a účinných právních předpisů s jinými právními předpisy a mezinárodními smlouvami. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti ministerstva vnitra, které je oprávněno podat návrh na zrušení Ústavnímu soudu. Rozdílnou úpravu na místní úrovni, zohledňující místní poměry za účelem zabezpečení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku atd., nelze označit za rozpornou s právem EU. Dle žalovaného jsou obecně závazné vyhlášky vyhlášovány na úřední desce obecního úřadu, a pokud není stanoveno jinak, jsou účinné 15. den jejich vyhlášení, a jsou závazné pro všechny adresáty, tedy se nelze dovolávat jejich neznalosti. Obce samy posuzují danou vyhlášku z hlediska tzv. testu čtyř kroků. Vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti vychází z ústavního práva obcí na samosprávu, do kterého nemá žalovaný právo zasahovat. Žalovaný ke stanovisku ÚOHS uvedl, že toto není rozhodnutím (§ 19a odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb.); ÚOHS ve stanovisku pouze obecně vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže, nekonstatoval v něm rozpor předmětné vyhlášky se soutěžním právem. K nezákonnosti a diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky žalovaný uvedl, že mu nepřísluší posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky. Žalovaný je povinen aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která dle zákona o obcích nebyla shledána nezákonnou. Statutární město Chomutov potvrdilo svůj regulační úmysl, když obecně závaznou vyhláškou č. 2/2014 s účinností od 1. 1. 2015 stanovilo zákaz provozování loterií na celém území města. 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 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 ustanovení 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 nesouhlasil s přerušením řízení a položení předběžné otázky SD EU.

12. Statutární město Chomutov k výzvě soudu uvedlo důvody, které vedly k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 upravující provozování hazardních her. Statutární město Chomutov provedlo historický exkurz ve věci přijímání obecně závazných vyhlášek v oblasti regulace loterií na svém území. S legislativním a judikatorním vývojem (nález Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11) se statutárnímu městu otevřela možnost širší regulace hazardu na svém území, resp. jeho úplnému zákazu, což statutární město uvítalo, a to i přes pokles příjmů plynoucích z hazardu, kdy ovšem dojde ke snížení negativních dopadů hazardu, patrných na území města. Statutární město (nacházející se v Ústeckém kraji) se dlouhodobě řadí mezi města s nejvyšším výskytem nežádoucích jevů – problémy s hazardem, užívání drog, finanční negramotností vedoucí k nezaměstnanosti, exekucím atd. S rozvojem techniky a elektroniky dochází k rozšiřování možností hazardu a navyšování počtu na hazardních hrách závislých lidí. Neustále rozvíjení technických zařízení vedlo k velkému nárůstu heren, které v sílící konkurenci zapojovaly do reklamy a lákání hráčů nové a nové prvky, včetně hudební, či světelné reklamy, která ve svých důsledcích obtěžovala obyvatele města a narušovala veřejný pořádek v denní i noční době. Statutární město také na zasedání zastupitelstva města vedle obecně závazných vyhlášek č. 14/2011 a č. 16/2011, přijalo také obecně závaznou vyhlášku č. 15/2011, o stanovení opatření k omezení propagace hraní některých sázkových her, loterií a jiných podobných her. Statutární město poukázalo na závislost dospělých občanů a na všechny negativní faktory působící na psychiku dětí a mládeže a na snižující se věk osob hrajících hazard, které by k němu přístup mít neměly, nicméně tomu z důvodu laxního, či absentujícího přístupu provozovatelů loterií nebylo zabráněno. Statutární město tak za účelem ochrany, zachování klidu, veřejného pořádku a důstojného prostředí pro výkon zejména školství, zdravotnictví, sociální péče, církví a zamezení negativních vlivů na děti a mládež přistoupilo k regulaci hazardu. Statutární město na zasedání zastupitelstva statutárního města dne 19. 12. 2011 projednalo připravený materiál, ve kterém bylo navrženo plošně zakázat provoz výherních hracích přístrojů, VLT a lokálních systémů ve městě a schválilo obecně závazné vyhlášky č. 14/2011, č. 15/2011 a č. 16/2011. Obecně závaznou vyhláškou č. 14/2011 došlo k okamžiku jejího vyhlášení k zákazu veškerého hazardu a obecně závaznou vyhláškou č. 16/2011, která od 1. 1. 2012 rušila vyhlášku č. 14/2011, došlo k regulaci hazardu na pouze 4 vybraná místa na území obce; všechna ve vlastnictví města, či Chomutovské bytové a.s., kterou je statutární město Chomutov jediným akcionářem. Statutární město k takovému způsobu regulace přistoupilo proto, aby mělo možnost „usměrňovat“ provozovatele hazardu, kteří zde budou v nájmu. Z předchozích zkušeností pro město vyplynulo, že s provozovateli, na něž statutární město nemělo „páky“ ve formě vypovězení nájmu, nebyla dohoda i přes spoustu slibů možná; naslibováno bylo mnohé, uskutečněno naprosté minimum. Výše uvedené důvody, které vedly k regulaci hazardu na území statutárního města, vyplývají také z důvodové zprávy k materiálu do zasedání zastupitelstva č. j. X a ze zápisu jednání zastupitelstva. Statutární město odkázalo také na Vyrozměření o závěrech posouzení závazné vyhlášky Ministerstvem vnitra – odborem dozoru a kontroly veřejné správy ze dne 20. 2. 2012, č. j. X, z něž uvedené taktéž vyplývá. Statutární město uvedlo, že regulace byla vedena ušlechtilými motivy města, které chtělo minimalizovat negativní dopad provozování hazardu a mít možnost do případných negativních jevů zasahovat z postavení vlastníka objektu, v němž je hazard provozován.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Předmětnou obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013 následně došlo ke zrušení obecně závazné vyhlášky č. 16/2011 a č. 9/2012, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 16/2011 a kterou byla zavedena časová regulace loterií a jiných podobných her. V obecně závazné vyhlášce č. 2/2013 byla nastavena regulace hazardu ve stavu před zavedením časového omezení; současně došlo k vypuštění objektů v ulici Palackého a Sokolská, kde žádná herna, ani kasino nevzniklo, přestože to vyhláška č. 16/2011 umožňovala. Hazard je tak soustředěn pouze do dvou podzemních krytů, čímž je dopad hazardu minimalizován a kontakt hráčů s obyvateli města podstatně omezen.

13. Při ústním jednání konaném před soudem dne 25. 8. 2021 účastníci řízení setrvali na své dosavadní argumentaci. Zástupce žalobce při jednání odkázal na obsah podané žaloby, stručně shrnul žalobní argumentaci, vyzdvihl zejména skutečnost, že žalovaný v řízení neposuzoval přítomnost tzv. unijního prvku v dané věci, dále uvedl, že vyhláška obce nesmí být diskriminující, nesmí upřednostnit určité subjekty, což v dané věci nebylo dodrženo. Žalovaný při jednání zejména zpochybnil důkazní způsobilost čestného prohlášení ze dne 20. 11. 2015, namítl, že jeho obsah je značně obecný.
14. Z čestného prohlášení svědka ze dne 20. 11. 2015 soud zjistil, že svědek jako regionální manažer u 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.
15. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
16. Žalovaný dne 31. 7. 2012 oznámením, 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 Na Příkopech 5344, Chomutov, z důvodu, že provozování v oznámení o zahájení řízení specifikovaných výherních zařízení žalobkyně bylo v rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Chomutov č. 16/2011, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her.
17. Přípisem „Výzva k vyjádření“ ze dne 18. 2. 2014 byli žalobkyně a statutární město Chomutov 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. Přípis byl žalobkyni a statutárnímu městu Chomutov doručen do datové schránky dne 25. 2. 2014.
18. Žalovanému bylo dne 3. 3. 2014 doručeno vyjádření statutárního města Chomutov k zahájení řízení ve věci. Žalobkyně dne 3. 3. 2014 využila svého práva nahlédnout do správního spisu.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

19. Žalovaný (ministerstvo financí) vydal dne 3. 4. 2014 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. 2/2013.
20. K rozkladu žalobkyně ze dne 25. 4. 2014 žalovaný (ministr financí) dne 28. 1. 2015 napadeným rozhodnutím, č. j. X, rozklad žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 3. 4. 2014, č. j. X. 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. 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. Princip proporcionality doznal podstatných změn s ohledem na judikaturu Ústavního soudu (Pl. ÚS 56/10). 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). K námitkám žalobkyně ohledně nezákonnosti obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 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. Žalovaný dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí k rozporu obecně závazné vyhlášky s právem EU uvedl, že nesouhlasí s žalobkyní, že by se ČR zbavovala odpovědnosti za soulad postupu místní samosprávy při regulaci loterií a jiných podobných her s právem EU. Obce jsou oprávněny regulovat provozování loterií a jiných podobných her na svém území prostřednictvím obecně závazných vyhlášek (čl. 104 odst. 3 Ústavy ve spojení s ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích). Dozor nad obecně závaznými vyhláškami, včetně posuzování jejich souladu s právními předpisy ČR a právem EU, dle ust. § 123 zákona o obcích přísluší Ministerstvu vnitra, které je v případě, kdy shledá její rozpor s právními předpisy, oprávněno pozastavit její účinnost, či dokonce podat návrh na její zrušení k Ústavnímu soudu. Soulad výkonu pravomocí státních orgánů v případě regulace loterií a jiných podobných her prostřednictvím závazných vyhlášek s právem EU a českým právem zajišťuje Ministerstvo vnitra v rámci své dozorové činnosti, potažmo Ústavní soud. Žalovaný je povinen se řídit a respektovat vůli obce týkající se regulace loterií a jiných podobných her.

21. Z obsahu obecně závazné vyhlášky statutárního města Chomutov č. 2/2013 se podává, že na celém území města, s výjimkou míst stanovených v příloze této vyhlášky, se zakazuje provozování sázkových her podle § 2 písm. e), l) a n) zákona o loteriích, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Povolenými místy jsou objekty na adrese Zahradní (bez č.p.) – kryt CO C1 p. č. 5885/97 a 5885/98 v k.ú. Chomutov a Mostecká (bez č.p.) – kryt CO za Sportovní halou p.č. 307/6 v k.ú. Chomutov. Soud zjistil, že adresa Hálkova č.p. 5344, Chomutov, mezi uvedenými adresami není. Účinnost vyhlášky byla stanovena z důvodu naléhavého obecného zájmu dnem vyhlášení; vyvěšena byla na úřední desce dne 19. 6. 2013.
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 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 Chrástava“), 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 námitky 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 námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, 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 uvedenými v doplnění rozkladu ohledně rozporu regulace loterií s právem EU a rozporu obecně závazné vyhlášky se soutěžním právem. Dále 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 argumenty žalobkyně týkajícími se vad řízení plynoucí z postupu žalovaného při změně obecně závazné vyhlášky č. 16/2011, nevypořádal se s argumentem žalobkyně ohledně podání podnětu ministerstvu vnitra k zahájení řízení dle hlavy VI, díl I zákona o obcích, s argumenty týkajícími se nedodržení notifikačního procesu a s možnými důsledky zrušení loterijního povolení pro žalobkyni.
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. 17 napadeného rozhodnutí. Rozporem regulace loterií

s právem EU (viz str. 13 napadeného rozhodnutí) se ministr financí zabýval na str. 17 a 18-19 napadeného rozhodnutí s tím, že ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno obecně závaznou vyhlášku aplikovat, jestliže nebyla shledána za nezákonnou; veškeré vznesené argumenty jsou tedy dle ministra financí v řízení irelevantní. Ministr financí zohlednil i princip proporcionality na str. 17 napadeného rozhodnutí, který doznal podstatných změn, a to s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (Pl. ÚS 56/10); ta porušení této zásady neshledala. Otázce porušení soutěžního práva se ministr financí věnoval na str. 19 napadeného rozhodnutí a vypořádání námítky 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. 16 – 17 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. Lze připustit, že se ministr financí v napadeném rozhodnutí výslovně nezabýval námítkou změny obecně závazné vyhlášky č. 16/2011. Nicméně lze z napadeného rozhodnutí seznat, že žalovaný argumentaci prvostupňového orgánu (viz i str. 9 napadeného rozhodnutí) svým postupem fakticky aproboval. V opačném případě by žalovaný v napadeném rozhodnutí předložil svou, od prvostupňového orgánu odlišnou, argumentaci.

30. Městský soud na tomto místě zdůrazňuje, že odlišný pohled žalobkyně na vypořádání rozkladové námítky či jiného jejího návrhu ještě *a priori* neznamená, že se správní orgán takovou námítkou 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 námítky a argumenty žalobkyně uvedené v jejich 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 námítky shledal nedůvodnými.
31. Městský soud v Praze poté přistoupil k vypořádání námítek týkajících se existence procesních vad správního řízení.
32. Městský soud k námitce nepřípustné změny předmětu řízení, kdy bylo správní řízení nejprve dle oznámení o zahájení řízení vedeno pro rozpor s obecně závaznou ohláškou č. 16/2011 a následně prvostupňové rozhodnutí zrušilo loterijní povolení pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013, odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79. Ten ve svém rozhodnutí uvedl, že „*správní řád neobsahuje konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Lze však souhlasit s názorem, že zásada vyplývá implicitně ze správního řádu, a to ostatně již jen s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4. V odvolacím řízení lze dle § 82 odst. 4 správního řádu uvádět jen takové nové skutečnosti, které*

nemohl účastník uplatnit dříve (např. proto, že nastaly až po vydání prvostupňového rozhodnutí). (...) Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 - 126, zejména body 36 a 37). Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26). I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.“

33. Městský soud konstatuje, že v nyní posuzované věci došlo ke změně právní regulace provozu loterií a jiných podobných her v průběhu správního řízení. Obecně závazná vyhláška č. 16/2011 byla s účinností ode dne 19. 6. 2013 nahrazena obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013. Zatímco správní orgán prvního stupně zahájil správní řízení na základě tehdy účinné vyhlášky č. 16/2011, žalovaný v rozkladovém řízení správně potvrdil prvostupňové rozhodnutí vycházející z později účinné obecně závazné vyhlášky č. 2/2013, tj. účinné v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Tímto zákonným postupem tak nemohlo být zasaženo do práv žalobkyně.
34. Městský soud se dále zabýval námitkou žalobkyně týkající se vadného postupu při vydání výzev k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.
35. 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*“.
36. 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“.
37. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

38. Jak ze samotného oznámení o zahájení řízení ze dne 31. 7. 2012, č. j. X, vyplývá, správní řízení bylo zahájeno pro rozpor loterijních povolení s obecně závaznou vyhláškou č. 16/2011. Dle prvostupňového rozhodnutí bylo důvodem zrušení loterijních povolení jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013, ze které žalovaný ve svém rozhodnutí skutečně vycházel. Jak bylo uvedeno výše, předmětná obecně závazná vyhláška č. 2/2013 nabyla účinnosti v průběhu správního řízení a také byla účinná v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Obecně závazná vyhláška statutárního města Chomutov č. 2/2013 je právním předpisem, kterým byla žalobkyně vázána, ať již byla obecně závazná vyhláška č. 2/2013 (resp. její znění) součástí správního spisu, či nikoli. Ze správního spisu vyplývá, že v návaznosti na výzvu adresovanou žalobkyni a statutárnímu městu Chomutov ze dne 18. 2. 2014, č. j. X, doručenou jim shodně dne 25. 2. 2014, bylo do správního spisu dne 3. 3. 2014 založeno vyjádření statutárního města Chomutov ze dne 26. 2. 2014, ve kterém statutární město neuvedlo žádné skutečnosti, či důkazy, rozhodné pro vydání prvostupňového, ani napadeného rozhodnutí, tj. k jejichž seznámení by bylo nutné žalobkyni poskytnout dodatečnou lhůtu. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyně byla účinnou obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013 vázána ode dne její účinnosti (tj. ode dne 19. 6. 2013).
39. 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). V nyní posuzované věci je však zřejmé, že správní spis nebyl doplňován o nové skutečnosti, nebo důkazy. 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]amítl-li žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námítky 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 As 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. Správní spis tak 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.
40. Městský soud se dále zabýval námitkou nezákonné aplikace ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, z důvodu jeho rozporu s ústavními principy – zrušením loterijních povolení, která žalobkyně nabyla v dobré víře, bez zhodnocení újmy žalobkyně došlo k porušení principů právní jistoty a nepřipustnému 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 nálezu 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 němž 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 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 videoloterních 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. 2/2013 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 Chomutov 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 námítky ohledně porušení ochrany dobré víry, principu proporcionality a námítky, 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 stěžovatelským 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, *Chrástava*). 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. 2/2013 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. Soud tuto námitku neshledal důvodnou.
57. 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 VII. žaloby nazvané „K rozporu regulace loterií s právem EU a přednostní aplikaci práva EU“. Žalobkyně svou žalobní argumentaci doplnila a rozvinula podáním ze dne 8. 12. 2015, které výslovně reagovalo na rozsudek SD EU ve věci *Berlington Hungary*, vydaný dne 11. 6. 2015; podání žalobkyně ze dne 8. 12. 2015 bylo městskému soudu doručeno dne 9. 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 8. 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, který působil na pozici regionálního manažera a byl v pravidelném styku s provozovateli zajišťujícími obsluhu sázkových zařízení a současně dle žalobkyně 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.

58. Městský soud předně uvádí na pravou míru, že v souladu se zásadou přednosti práva EU, která je také 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 modalitty 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.“
59. 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.
60. 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.“

61. 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.
62. 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.
63. 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 hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;
 - že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“
64. 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.

65. *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).*
66. *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).*
67. *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 Chomutov a jeho obecně závazné vyhlášky č. 2/2013].*
68. *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.“*
69. *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*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

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.“

70. *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).*
71. *Statutární město Chomutov (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 Chomutov 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 Chomutov v průběhu řízení před soudem (blíže bod 12. tohoto rozsudku).*
72. *Podle názoru městského soudu tak bylo v řízení dostatečným způsobem zjištěno, že právní regulace omezení volného pohybu služeb obecně závaznou vyhláškou statutárního města Chomutov č. 2/2013 sleduje legitimní cíl ve smyslu judikatury SD EU.*
73. *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).

74. *Loterii nebo jinou podobnou hru definuje § 1 odst. 2 loterijního zákona jako „hru, jíž 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.“*
75. *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.“*
76. *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 vylíčeny a jejichž existenci uznává také judikatura SDEU.“*
77. *Omezením provozování loterií a jiných podobných her na území statutárního města na 2 konkrétní racionálně zvolené a odůvodněné adresy (jak bude uvedeno dále) statutární město Chomutov sledovalo legitimní cíl – ochranu před negativními následky hazardu. Jednalo se tedy o přiměřený způsob dosažení sledovaného cíle.*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

78. 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 Chomutov své právo využilo a s ohledem na znalost místních poměrů a s tím souvisejících místních potřeb stanovilo svou právní regulaci loterií prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, vycházející z racionálních a věcně opodstatněných důvodů, nelze takovou právní regulaci označit za diskriminační (k tomu bude uvedeno dále), tedy ani za nesystematický a nekoherentní způsob regulace.
79. 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 loterijních povolení.
80. „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 zvláště 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).
81. 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*).
82. 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).
83. 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 stálé přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (srov. odstavec 52 rozsudku C-104/97, *Atlanta v. Evropské společenství* ze 14. 9. 1999).

84. *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.*
85. *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).*
86. *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]hán, 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.*
87. *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. právé § 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.“*
88. *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).*
89. *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 loterijního 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 loterijního 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 dobu 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.“

90. 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.*
91. 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 Chomutov 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).
92. „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 stěžovateli 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“.
93. 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).

94. Městský soud shledal, že provozování loterií a jiných podobných her specifikovaných v čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 bylo na území statutárního města Chomutov regulováno předmětnou vyhláškou bez přechodného období s okamžitou platností a účinností od 19. 6. 2013. Řízení o zrušení loterijních povolení bylo s žalobkyní zahájeno dne 31. 7. 2012, lze tak říci, že žalobkyně byla na svých právech dotčena prakticky okamžitě s účinností předmětné vyhlášky (k otázce vyloučení legisvakanci doby předmětné obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 bude uvedeno dále). Účastníci přitom ani netvrdili, že by žalobkyni byla poskytnuta jakákoliv náhrada.
95. *„Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí Colm McKenna against Ireland ze 17. 10. 1991 k otázce proporcionality opatření k regulaci hazardu naznala, 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.“*
96. *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).*
97. Jak již bylo uvedeno výše, důvodem pro přijetí obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 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).
98. 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 a jiných podobných her plynoucí z obecně závazné vyhlášky č. 2/2013, tj. bez přechodného období, tak

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

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. 2/2013 není v rozporu s právem Evropské unie, ani s Evropskou úmluvou o lidských právech.

99. 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. 2/2013 s unijním právem, a to v souladu s výše provedeným výkladem. Žalovaný (ministerstvo financí) na str. 11-12 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. 16-17 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.
100. 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.
101. Městský soud se dále zabýval námitkami týkajícími se obecně závazné vyhlášky č. 2/2013.
102. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

přípustnost, rozsah a jiné modalitty 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).

103. 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.

104. 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, spřátelených provozovatelů.“

105. 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 zvážení 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).

106. Městský soud tak k žalobním námitkám uvádí následující. Městský soud neshledal, že by obecně závazná vyhláška č. 2/2013 byla nezákonná a v rozporu s ústavním pořádkem. Jak již uvedl výše, neshledal ani, že by byla v rozporu s právem EU.
107. K námitce vyloučené doby legisvakance předmětné obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 městský soud uvádí, že tato není důvodná. Městský soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval procesem přijímání (loterijní) obecně závazné vyhlášky města Litvínov, kdy město Litvínov taktéž přistoupilo k vyloučení legisvakanční lhůty. Nejvyšší správní soud ke znění ust. § 12 odst. 1 zákona o obcích konstatoval, že *„obecně závazné vyhlášky jsou zásadně účinné 15 dní po vyhlášení, obec ovšem může určit i účinnost pozdější nebo dřívejší. Dřívejší účinnost úpravy může zvolit pouze tehdy, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem. V takovém případě může vyhláška nabýt účinnosti již dnem vyhlášení. Rozdíl při dřívejší účinnosti úpravy oproti standardnímu režimu je v oněch prvních patnácti dnech po vyvěšení vyhlášky“*. Nejvyšší správní soud v tehdy posuzované věci k obdobné námitce stěžovatele ohledně absence naléhavého obecného zájmu konstatoval, že *„[p]okud nebyl důvod pro stanovení dřívejší účinnosti předpisu a přesto ho tvůrce předpisu stanovil, tak nelze pravidlo o dřívejší účinnosti aplikovat a účinnost předpisu je třeba posuzovat dle subsidiárního pravidla o časové působnosti právního předpisu,“* a uzavřel, že účinnost právního předpisu (obecně závazné vyhlášky) by tak podle uvedeného subsidiárního pravidla nastala nejpozději 15 dní po vyhlášení.
108. Nejvyšší správní soud s ohledem na svou dřívejší judikaturu (zejména rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2007, č. j. 4 Ans 5/2007 – 60) ve shora citovaném rozsudku došel k závěru, že i kdyby k porušení procesu přijetí vyhlášky došlo, *„tato vada by nezasáhla do právního principu, který uvedené ustanovení chrání – totiž zákazu retroaktivity, resp. existenci legisvakanční lhůty, která má být dodržena, aby se adresáti práva mohli na právní úpravu dopředu před její účinností připravit. Tato hodnota nebyla v projednávaném případě narušena. Stěžovatel měl času dost. I kdyby pro dřívejší účinnost nebyly podmínky, obecně závazná vyhláška města Litvínova by nabyla účinnosti dle obecného zákonného pravidla, tj. patnáct dní po vyhlášení právního předpisu, tj. dne 10. 12. 2011. Se stěžovatelem přitom bylo správní řízení zahájeno dne 29. 5. 2013, tj. dnem, který je mimo období, ve kterém by aplikovatelnost obecně závazné vyhlášky byla sporná. I kdyby nebylo možné ustanovení o dřívejší účinnosti aplikovat, právní vztah stěžovatele by se posuzoval podle vyhlášky města Litvínova č. 5/2011“*.
109. Stejně tak je tomu i v nyní posuzované věci. Pokud by obecně závazná vyhláška statutárního města Chomutov č. 2/2013 nabyla účinnosti podle subsidiárního obecného zákonného pravidla (patnáctým dnem po vyhlášení právního předpisu), tj. dnem 4. 7. 2013, neměla by účinnost předmětné obecně závazné vyhlášky dopad na již probíhající řízení o zrušení loterijních povolení, neboť prvostupňové rozhodnutí ze dne 3. 4. 2014 bylo žalobkyni doručeno dne 15. 4. 2014 a napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 10. 2. 2015 (v právní moci dne 20. 2. 2015), tedy v době, kdy již aplikovatelnost obecně závazné vyhlášky nebyla jakkoli sporná. Městský soud v Praze tak tuto námitku žalobkyně neshledal důvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

110. K námitce žalobkyně, že obecně závazná vyhláška č. 2/2013 je nezákonná, neboť stanovuje pouze místo, kde lze loterie a jiné podobné hry provozovat, nikoli čas, kdy je lze provozovat a tedy neobsahuje veškeré zákonné náležitosti (ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích), městský soud uvádí, že ani tuto námitku neshledal důvodnou.
111. Jak bylo uvedeno výše, Ústavní soud ve svých rozhodnutích již několikrát zopakoval (např. nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nález ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13), že právo obcí regulovat hazard na svém 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. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a v zákoně o loteriích zde nehraje žádnou roli, s ohledem na zásadu *nadbytečné neškodí* (*superfluum non nocet*). S přihlédnutím k právu obcí na samosprávu městský soud uvádí, že právo obcí je v případě regulace loterií a jiných podobných her široké a záleží na každé obci, zda k regulaci loterií na svém území přistoupí a jaký způsob regulace loterií a jiných podobných her na svém území zvolí, včetně rozhodnutí, zda bude loterie a jiné podobné hry upravovat místně, či i vymezením konkrétního času, nebo nikoli (možností zde obce mají několik). Limitem regulace loterií a jiných podobných tak zůstává výše uvedená podmínka, aby obec dbala na rovné zacházení a uplatnění nediskriminačních a nesvévolných důvodů ve vztahu k jednotlivým subjektům, na které regulace dopadá (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019-41). Námitka žalobkyně tak není důvodná.
112. Co se týče diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 a posouzení jejího souladu s ústavním pořádkem a zákonem z hlediska tzv. testu čtyř kroků, městský soud uvádí, že dospěl k následujícímu.
113. K tzv. testu čtyř kroků (nález 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. K 1. kroku testu městský soud opakovaně uvádí, že statutární město Chomutov obecně závaznou vyhlášku vydalo na základě své pravomoci zakotvené v čl. 104 odstavec 3 Ústavy ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích, v rámci své originární normotvorby.
115. Ke 2. kroku testu městský soud uvádí, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 2/2013 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 Chomutov nejednalo *ultra vires*.

116. Co se týče 3. a 4. kroku testu, městský soud uvádí, že statutární město Chomutov nezneužilo zákonem mu svěřenou působnost a obecně závazná vyhláška ani neporušuje kritérium „rozumnosti“. 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. Statutární město Chomutov v řízení před soudem v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 vyložilo důvody, jež vedly k regulaci hazardních her na jeho území (viz bod 12. tohoto rozsudku). Statutární město Chomutov s ohledem na legislativní a judikatorní vývoj využilo možnosti širší právní regulace hazardu, čímž sledovalo snížení negativního dopadu hazardu na území města, což městský soud shledává jako legitimní cíl regulace. Dále uvedlo, že se jako město nacházející v Ústeckém kraji dlouhodobě řadí k městům s nejvyšším výskytem negativních jevů, jako jsou problémy s hazardem, drogami, špatnou finanční gramotností a s tím spojenou nezaměstnaností atd. Statutární město tak postupně přistoupilo k přísnější regulaci určitých loterií a jiných podobných her, kdy předmětnou obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013 byl jejich provoz soustředěn pouze ve dvou objektech. Jak statutární město vysvětlilo, jednalo se o místa na území obce, která jsou ve vlastnictví města, či Chomutovské bytové a.s., jejímž jediným akcionářem je statutární město Chomutov. Výběr těchto objektů statutární město odůvodnilo tím, že tak mělo možnost „usměrňovat“ provozovatele hazardu – jako pronajímatel své nájemníky. Jak statutární město v minulosti zjistilo, s provozovateli, vůči kterým město nemohlo přistoupit k vypovězení nájmu, nebyla možná dohoda. Nadto byl hazard soustředěn pouze do dvou podzemních krytů, kde je negativní dopad hazardu minimalizován a současně je i minimalizován kontakt hráčů s ostatními obyvateli města. Městský soud tak způsob regulace předmětnou obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013 shledal jako logický a způsobilý k dosažení stanoveného legitimního cíle.
117. 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. Statutární město Chomutov uvedlo zcela legitimní cíl, který obecně závazná vyhláška č. 2/2013 také skutečně sledovala. Statutární město současně uvedlo racionální kritéria, na základě kterých vybralo místa, na nichž mohou být určité loterie a jiné podobné hry provozovány.
118. Městský soud neshledal ani diskriminační charakter předmětné obecně závazné vyhlášky. Jako diskriminační by přitom bylo možné shledat obecně závaznou 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 této souvislosti městský soud připomíná, že 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).
119. Statutární město Chomutov přestřelo logické a racionální argumenty, které vedly k výběru uvedených dvou lokalit na jeho území, na kterých bylo možné provozovat vyjmenované loterie a jiné podobné hry. Je pravdou, že se předmětné objekty nacházely ve

vlastnictví města, nebo Chomutovské bytové a.s., kde je statutární město Chomutov jediným akcionářem, nicméně tyto byly zvoleny ze zcela pochopitelných a logických důvodů, tj. že statutární město Chomutov tak bude moci na provozovatele hazardu lépe působit a usměrňovat jejich chování z postavení pronajímatele (s ohledem např. na možnost výpovědi z nájmu apod.). Městský soud takový argument města shledal naprosto legitimním a převažujícím nad argumentem žalobkyně, že by si statutární město Chomutov (snad cíleně) monopolizovalo výnosy z nájemného. Městský soud k tomu uvádí, že uvedené řešení sice fakticky k monopolizaci výnosů z nájemného v této oblasti vede, nicméně statutární město Chomutov své kroky dostatečně zdůvodnilo, jak již bylo uvedeno výše, sledovalo legitimní cíl a k jeho dosažení zvolilo vhodné a přiměřené prostředky.

120. Městský soud doplňuje, že jestliže statutární město Chomutov v obecně závazné vyhlášce č. 2/2013 přistoupilo k úpravě pouze určitých typů loterií, učinilo tak zjevně z důvodu, že má určitou historickou zkušenost právě s těmito typy loterií a jiných podobných her. Jak již bylo uvedeno, městský soud shledal výběr lokalit jako logický a racionální. Z vyjádření statutárního města Chomutov 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.
121. Městský soud tak uzavírá, že neshledal námitku diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 důvodnou. Jen pro úplnost městský soud uvádí, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, č. j. 10 Af 82/2014-118, na který žalobkyně poukazovala, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 10 As 156/2017-141.
122. 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.
123. 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 regulační pravomoci nikoho zvýhodňovat ve smyslu ustanovení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže.
124. Jak již bylo uvedeno výše, obecně závazná vyhláška č. 2/2013 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 Chomutov 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 12. tohoto rozsudku). S ohledem na výše uvedené proto městský soud posoudil tuto námitku jako nedůvodnou.

125. Městský soud uzavírá, že předmětnou obecně závaznou vyhlášku č. 2/2013 posoudil dle čl. 95 odst. 1 Ústavy z hlediska jejího souladu se zákonem a neshledal její rozpor se zákonem, ani s ústavním pořádkem.
126. 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.
127. 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, 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 kola dačnické souhlasy uvedených provozoven, dále zápis ze zasedání zastupitelstva obce, 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. 19 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.
128. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

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.

129. 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.
130. 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha dne 25. srpna 2021

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.