



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

NET and GAMES a.s., IČ: 28330633,
se sídlem Bednářova 621/29, Brno,
zastoupený advokátem JUDr. Milanem Vašíčkem
se sídlem Lidická 710/57, Brno,

proti

žalovanému

Ministerstvo financí,
se sídlem Letenská 15, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 15. 5. 2015, č. j. MF-58430/2014/34/2901-RK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce je provozovatelem loterií nebo jiných podobných her ve smyslu § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), loterie provozoval mimo jiné i na území hlavního města Prahy, konkrétně na adrese Chlumecká 712/8, Praha 9.
2. Oznámením o zahájení řízení ze dne 26. 11. 2013, Ministerstvo financí, jako správní orgán prvního stupně (dále jen „Ministerstvo financí“), se žalobcem zahájilo správní řízení podle § 43 loterního zákona ve věci provozování loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy. Důvodem zahájení řízení byl rozpor povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry žalobci dříve vydaných s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále také jen „vyhláška č. 10/2013“ nebo „obecně závazná vyhláška“, či jen „OZV“).
3. Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 10. 7. 2014, č. j. MF-112365/2013/34-2, bylo zrušeno:
 - rozhodnutí ze dne 15. 6. 2009, č. j. 34/46120/2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loteriijního systému KAJOT VLT, model: DOUBLE TRONIC, výrobní číslo: 9110108003177, 9110108003178, 9110109004136, 9110109004137, 9110408003623, 9110408003624, 9110408003625, 9111007002387, 9111007002414, 9111007002415 a 9111007002436, na adrese Chlumecká 712/8, Praha 9;
4. Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, o němž zamítavě rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.
5. Městský soud v Praze (dále také jen „městský soud“ nebo jen „soud“) rozsudkem ze dne 23. 10. 2019, č. j. 8Af 58/2015-78, vyhověl žalobě podané žalobcem proti rozhodnutí žalovaného a napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 10. 7. 2014, č. j. MF-112365/2013/34-2, zrušil a věc vrátil žalobci k dalšímu řízení. Městský soud shledal důvodnou žalobcem namítanou diskriminační povahu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013.
6. Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 5. 2021, č. j. 4As 470/2019-20, (dále také jen jako „zrušující rozsudek“). Nejvyšší správní soud označil závěr městského soudu za nesprávný, resp. předčasný. Uložil soudu obstatat vyjádření hlavního města Prahy k důvodům zvolené úpravy provozování loterií a jiných podobných her a návazně na to usoudit, zda tato splňuje požadavky vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (nález ve věci Františkovy Lázně).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

7. Žalobce trvá na tom, že správní řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a napadeného rozhodnutí má za následek nezákonný postup žalovaného a nezákonnost obou rozhodnutí.
8. V první žalobní námitce žalobce namítl nedodržení notifikačního procesu. Konkrétně uvedl, že žalovaný neměl k vyhlášce č. 10/2013 vůbec přihlídnout, neboť při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces předpokládaný směrnicí Evropského parlamentu a rady číslo 98/34/ES (dále jen „Směrnice“). Žalobce trval na tom, že zákon o loteriích je nutno považovat za normu technického charakteru ve smyslu uvedené Směrnice, neboť splňuje definiční znaky technického předpisu podle čl. 1 odst. 9 Směrnice.
9. Technickou specifikaci přitom obsahuje ustanovení § 17 loterního zákona, který stanovuje charakteristiku výherního hracího přístroje. Žalobce poukázal na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu Polské republiky; uvedl, že členské státy mají povinnost sdělit neprodleně Evropské komisi každý návrh technického předpisu a sdělit důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout. Vnitrostátní opatření zahrnující technické předpisy, která nebyla oznámena komisi před jejich přijetím v souladu s postupem podle Směrnice, mohou být Soudním dvorem Evropské unie prohlášena za nevymahatelná vůči třetím stranám.
10. Při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. nebyla dodržena povinnost předložit ke schválení text notifikovaného právního předpisu před uplynutím stanovené lhůty pozastavení legislativních prací. Z tohoto důvodu je tento zákon vůči svým adresátům nepoužitelný a právně nevynutitelný. Správní orgán je proto povinen bez dalšího aplikovat Směrnici a na jejím základě neaplikovat ustanovení loterního zákona začleněná nenotifikovanou novelou.
11. Žalobce navrhl, aby v případě, že se soud neztotožní se závěry, které vyplývají z rozhodnutí Nejvyššího soudu Polské republiky ze dne 27. 11. 2014, sp. zn. II. KK 55/14, sám ve věci dodržení či nedodržení notifikačního procesu předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské Unie.
12. Ve druhé žalobní námitce žalobce vytkl žalovanému nerespektování principu hierarchie norem. Jak uvedl, v napadeném rozhodnutí se žalovaný zaštiťuje tím, že *„Ministerstwo finansów není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazné vyhlášky a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která v souladu s obecním zřízením nebyla shledána za nezákonnou.“*
13. Jak žalobce uvedl podle § 123 a následujících zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, dozor nad obecně závaznými vyhláškami vykonává Ministerstvo vnitra. Žalobce v průběhu řízení přednesl relevantní důvody pro nezákonnost a neústavnost předmětné vyhlášky, která se stala podkladem pro rozhodnutí ve věci. Jelikož žalovaný sám nebyl oprávněn tyto námitky posoudit, byl povinen postupovat podle § 57 odst. 1 správního řádu a tedy sám dát podnět k zahájení řízení nebo k tomu vyzvat žalobce. Na základě podaného podnětu by pak Ministerstvo vnitra podle § 42 správního řádu bylo povinno ve věci rozhodnout, tím by byl dán základ pro budoucí rozhodnutí žalovaného.
14. Žalovaný však formalisticky argumentaci žalobce odmítl s odkazem na to, že zde existuje jiný orgán oprávněný o věci rozhodnout, který žádnou činnost neprojevil. Žalobce má za

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

to, že žalovaný se dopustil nezákonnosti spočívající v odmítnutí postupu podle § 57 správního řádu, v jejímž důsledku aplikoval ve věci nezákonný a neústavní právní předpis.

15. Jako třetí žalobní námitku žalobce poukázal na vady obecně závazné vyhlášky, na základě které bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí a posléze i napadené rozhodnutí žalovaného.
16. Podle žalobce obecně závazná vyhláška svým zněním narušuje hospodářskou soutěž, z výčtu povolených adres ani z textu samotné vyhlášky není zřejmé žádné pravidlo, postup či kritérium, podle kterého zastupitelstvo hl. m. Prahy postupovalo při jejich výběru. To žalobce pokládá za porušení principu rovnosti. Obecně závazná vyhláška je podle jeho názoru diskriminační. Žalobce zároveň poukázal na stanovisko vydané Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014, z něhož vyplývá, že obec nesmí nikoho zvýhodňovat ve smyslu § 19 a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů.
17. Dále se žalobce dovolával ochrany práv nabytých v dobré víře a nepřípustnosti zásahu do svého legitimního očekávání a podnikatelských záměrů, v tomto smyslu poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2015, č. 65681/13, a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2015, č. C-98/14.
18. Ve čtvrté žalobní námitce se žalobce ohradil proti nepřiměřenému omezení podnikatelské činnosti s tím, že plošné zákazy loterií představují omezování svobody jednotlivce pod rouškou ochrany jeho zájmů. Ochrana by měla být poskytována pouze osobám zranitelným, ti, kteří jsou svéprávní, jsou dostatečně schopni hájit své zájmy a k jejich ochraně není třeba ze strany státu či obcí zásahu.
19. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí s tím, že vydané rozhodnutí je v souladu s právní úpravou. Jak vysvětlil, řízení bylo zahájeno z moci úřední na základě § 43 odst. 1 loterního zákona, neboť žalovaný dospěl k závěru, že provozování loterie a jiné podobné hry nebylo možno povolit z důvodu rozporu dříve vydaného povolení s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy.
20. K argumentaci žalobce o porušení notifikačního procesu žalovaný uvedl, že zákon č. 300/2001 Sb. byl podroben notifikační proceduře podle Směrnice. Vládou schválený návrh novely loterního zákona byl v rámci notifikační procedury předložen Evropské komisi, přičemž lhůta skončila dne 23. 12. 2010, kdy nebyly uplatněny žádné připomínky. Schválený návrh představoval novelu loterního zákona v jediném bodě, a to rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her, konkrétně šlo o změnu ustanovení § 50 odst. 4 zákona. K tomu neměla Evropská komise ani jiný členský stát připomínky a notifikační proces byl uzavřen.
21. Následně došlo ke změně předloženého návrhu, a proto bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek avšak nikoliv ve vztahu k ustanovení § 50 odst. 4 zákona. S odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské Unie žalovaný konstatoval, že i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu Směrnice. Žalovaný trval na tom, že § 50 odst. 4 loterního zákona byl přijat v souladu s požadavky evropského práva.
22. K podané žalobě žalovaný ještě dodal, že ke zrušení předmětného povolení by došlo i v případě, kdyby zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat, neboť již před přijetím tohoto zákona byla dána pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní

hrací přístroje. Pojem výherní hrací přístroj byl před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu ve věci Chrastava ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. PL ÚS 29/10 a následných rozhodnutí nejvyšších soudů tj. pod pojem výherní hrací přístroj se zařazovaly i IVT a případně jiná technická zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) loterního zákona.

23. Dále žalovaný uvedl, že aplikace § 43 loterního zákona nemůže představovat protiústavní postup a porušení loterního zákona. V rámci aplikace tohoto ustanovení dochází k poměřování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Provozovatelé si musí být vědomi existence tohoto ustanovení a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující pravost těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.
24. K tvrzenému narušení hospodářské soutěže žalovaný odkázal na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014, s tím, že úřad v tomto stanovisku vydal pouze obecné doporučení pro obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže. Rozpor konkrétní obecně závazné vyhlášky s právní úpravou v tomto stanovisku není konstatován.
25. Žalovaný s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl ÚS 56/10, konstatoval, že kdyby Ministerstvo financí nezrušilo vydané povolení, dopustilo by se do zásahu ústavního práva obcí na samosprávu.

III.

Obsah správního spisu a provedené dokazování

26. Z obsahu správního spisu se podává a mezi účastníky nebylo sporu o tom, že oznámením o zahájení řízení ze dne 24. 5. 2013 Ministerstvo financí zahájilo se žalobcem z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území hlavního města Prahy v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona.
27. Jak se podává z odůvodnění rozhodnutí, důvodem zahájení správního řízení byla skutečnost, že Ministerstvo financí na základě vlastního zjištění dospělo k závěru, že technická zařízení povolená na základě dříve vydaných rozhodnutí jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou hl. města Prahy č.10/2013. Žalobce byl vyzván, aby se jako účastník řízení vyjádřil ve věci, učinil návrh na provedení důkazů či jiných úkonů a rovněž se vyjádřil ke všem podkladům rozhodnutí.
28. Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 8. 7. 2014, č. j. MF-112365/2013/34-2, bylo zrušeno:
 - rozhodnutí ze dne 15. 6. 2009, č. j. 34/46120/2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loteriijního systému KAJOT VLT, model: DOUBLE TRONIC, výrobní číslo: 9110108003177, 9110108003178, 9110109004136, 9110109004137, 9110408003623, 9110408003624, 9110408003625, 9111007002387, 9111007002414, 9111007002415 a 9111007002436, na adrese Chlumecká 712/8, Praha 9.

29. Z odůvodnění rozhodnutí se podává, že Ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013. Zrušením povolení bylo naplněno právo obcí na samosprávu.
30. Proti vydanému rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž namítl, že rozhodnutí prvoinstančního orgánu je nezákonné a nesprávné. Konstatoval, že jeho přijetím došlo k narušení hospodářské soutěže, namítl nezákonnost a diskriminační povahu vyhlášky č. 10/2013, která podle něj odporuje základním zásadám právního státu, především zásadě jasnosti, určitosti a předvídatelnosti práva.
31. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozklad zamítl s tím, že správní orgány jsou při svém rozhodování povinny postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, dozor nad obecně závaznými vyhláškami vykonává Ministerstvo vnitra. Ministerstvo financí bylo tedy vázáno i vyhláškou č. 10/2013. Nakonec žalovaný konstatoval, že žalobce se nemůže dovolávat legitimního očekávání, neboť si musel být vědom, že v důsledku přijetí nové právní úpravy, či její změny, může k odnětí povolení dojít.
32. Z obsahu obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy vyplývá, že provozování loterií a sázkových her bylo zakázáno na území hlavního města Prahy s výjimkou konkrétně uvedených míst v příloze vyhlášky. Adresa Chlumecká 712/8, Praha 9, nebyla ve vyhlášce (její příloze) uvedena jako místo, kde lze loterie provozovat.
33. K výzvě soudu se hlavní město Praha podrobně vyjádřilo k okolnostem a důvodům přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Jak uvedlo, cílem regulace loterií na území hl. m. Prahy prostřednictvím regulačních vyhlášek bylo omezení dostupnosti loterií a jiných podobných her z důvodu ochrany občanů hl. m. Prahy před vznikem závislosti na hazardním hraní a omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Tento cíl je realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány, aby negativní důsledky byly v co největší míře omezeny.
34. Ve vyjádření hlavní město Praha podrobně vylíčko historické pozadí regulace loterií na území hlavního města. Jak uvedlo, regulace hazardních her na území hl. m. Prahy započala účinností obecně závazné vyhlášky č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje tj. ke dni 1. 1. 2008. Uvedená obecně závazná vyhláška obsahovala celkem 1422 míst na území hl. m. Prahy, na kterých bylo možno výherní hrací přístroje provozovat. V souladu s tehdy platným zněním § 50 odst. 4 zákona loterního zákona mohly obce stanovit obecně závaznou vyhláškou, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.
35. Vzhledem k množství nemovitostí nacházejících se na území hl. m. Prahy, byla tato místa určena tzv. pozitivně, tzn., že do obecně závazné vyhlášky byla uvedena místa, kde lze výherní hrací přístroje provozovat.

36. V dalším období reagovalo hl. m. Praha na situaci, kdy vlivem přijaté obecně závazné vyhlášky sice došlo k omezení provozování výherních hracích přístrojů, avšak zároveň došlo k překotnému nárůstu počtu interaktivních videoloterijních terminálů a jiných podobných her, které povolovalo Ministerstvo financí, a jejichž provozování nemohly obce regulovat.
37. Postupnou regulací míst zahájenou na území hl. m. Prahy od 1. 1. 2008 počet povolených výherních hracích přístrojů klesl z počtu 8 358 kusů na 4 342 kusů k 1. 9. 2011. Navzdory trvalé tendenci snižování počtu výherních hracích přístrojů, byl tento druh herního zařízení ze strany provozovatelů loterií nahrazován těžším druhem hazardu, kterým jsou centrální loterní systémy s koncovými interaktivními videoloterijními terminály. Na území hl. m. Prahy bylo v roce 2008 povoleno 682 interaktivních videoloterních terminálů, v roce 2009 jich již bylo 2749, v roce 2010 celkem 7450 a v roce 2011 8600. S narůstajícím počtem těchto herních zařízení vyvstala potřeba efektivnější regulace, přičemž v období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2011 došlo ke čtyřem novelám obecně závazné vyhlášky, díky nimž se počet míst, na kterých bylo možné provozovat výherní hrací přístroje, pozvolna snižoval až na 944 míst.
38. Vlivem nedostatečného zákonného zmocnění obcí daného zákonem o loteriích se OZV nevztahovala na místa, na kterých byly provozovány těžší druhy hazardních her povolované Ministerstvem financí, a jejich počet se trvale zvyšoval. V důsledku toho počet míst, kde byly provozovány loterie a jiné podobné hry, neklesal, protože existoval značný počet heren a kasin, kde byly provozovány pouze loterie a jiné podobné hry povolované Ministerstvem financí a které obce nemohly regulovat.
39. Účinnější regulace hazardních her bylo na území hl. m. Prahy dosaženo až vlivem novely zákona o loteriích, provedené zákonem č. 300/2011 Sb., kterou bylo zákonné zmocnění obcí omezit na svém území hazardní hry výrazně rozšířeno o loterie a jiné podobné hry, uvedené v novém znění § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Dnem 1. 1. 2012 nabyla účinnosti kvalitativně nová obecně závazná vyhláška č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „OZV 18/2011“), která reagovala na změny v zákoně o loteriích a jejíž příloha obsahovala 639 míst, na kterých lze loterie a jiné podobné hry provozovat.
40. Z důvodů potřeby pokračujícího omezování negativních a patologických jevů souvisejících s hraním loterií a v zájmu sjednocení principů pro výběr míst, kde bude provozování loterií povolováno, byla vytvořena Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy. Tato Komise vytvořila koncepci jednotné regulace loterií na celém území hl. m. Prahy v budoucích obdobích. Výstupem k naplnění této koncepce bylo vytvoření a schválení jednotných, konkrétních, rovných, objektivních a nediskriminačních pravidel pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat. Šlo o *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hlavního města Prahy*.
41. Na základě těchto pravidel byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Záměrem OZV 10/2013 bylo, snížení počtu míst, kde je možné provozovat loterie a jiné podobné hry, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snižena či lépe kontrolovatelná (pouze herny a kasina, nebo pouze kasina). Výběr míst je díky stanoveným předem známým kritériím jednoznačně objektivně ospravedlnitelný, není výrazem libovůle, a nepředstavuje tak porušení principu rovnosti. Omezení míst, kde

je možné provozovat loterie, pouze na kasina a herny, případně u vybraných městských částí pouze na kasina, je dáno z důvodů, že kasina a herny podléhají přísnější regulaci než provozovny s tzv. zvláštním provozním režimem (tedy pohostinská a restaurační zařízení), jsou na ně kladeny vyšší standardy, čímž se jejich společenská škodlivost snižuje.

42. Výběr míst v příloze OZV 10/2013 byl ze strany Zastupitelstva hlavního města Prahy stanoven výlučně podle předem daných a předem zveřejněných Pravidel schválených Radou hl. m. Prahy jako příloha č. 3 k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013, a to prostřednictvím usnesení č. 31/69 ze dne 19. 9. 2013, kterým byl schválen návrh OZV 10/2013 včetně důvodové zprávy, jejíž součástí jsou i předem stanovená Pravidla.
43. Jak ve vyjádření hlavní město Praha dále uvedlo, ačkoliv důvody, pro něž byla konkrétní místa vybrána do přílohy OZV 10/2013, nejsou patrné přímo z normativního textu vyhlášky, byly předem stanoveny a transparentně zveřejněny.
44. Městský soud v Praze doplnil dokazování listinami, které hlavní město Praha ke svému vyjádření doplnilo.
45. Z obsahu obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 10/2013 se podává, že jako loterii a jinou podobnou hru vymezuje sázkové hry, loterie a jiné podobné hry uvedené v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a v § 50 odst. 3 loterního zákona. Vyhláška zakazuje provozování loterií mimo místa uvedená v příloze č. 1 vyhlášky. Vyhláška si klade za cíl: *„omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nezrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Tento záměr je realizován mimo jiné stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány, aby uvedené negativní důsledky byly v co největší míře omezeny, a omezením propagace loterií a jiných podobných her. (viz Preambule vyhlášky).*
46. Z programového prohlášení Rady hlavního města Prahy pro volební období 2010-2014 soud vzal za prokázané, že v rámci oblasti bezpečnosti a legislativy se Rada mimo jím zavázala zasadit se o snížení počtu heren a kasin v Praze.
47. Jak se podává z usnesení Rady hlavního města Prahy č. 825, Rada hlavního města souhlasila se záměrem na vydání obecně závazné vyhlášky a současně vyslovila nesouhlas s vydáváním povolení k provozování videoloterijních terminálů a jiných technických herních zařízení povolovaných Ministerstvem financí na území hlavního města Prahy.
48. Soud dále vzal za prokázané z obsahu usnesení Rady hlavního města Prahy č. 1020, že, mimo jiné, bylo Ministerstvo financí vyzváno ke zrušení vydaných povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů, a to s ohledem na vydání nálezů Ústavního soudu PL. ÚS 29/10.
49. Soud dále provedl důkaz obsahem listiny nazvané *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hlavního města Prahy*, z níž vzal za prokázané že Rada hlavního města Prahy stanovila teritoriální princip s tím, že provozování výherních hracích přístrojů nesmí být v rozporu s § 17 odst. 11 loterijního zákona a doporučila aby výherní hrací přístroje rovněž nebyly umístovány v nemovitostech, které jsou majetkem obce, do prostor, jejichž vchody jsou vzdáleny méně než 100 m od vchodu do mateřských, základních a středních škol, domovů dětí a mládeže a souvisejících ubytovacích zařízení, do

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

prostor, jejichž vchod je vzdálen méně než 50 m od vchodu do budov, kdy má sídlo Magistrát hlavního města Prahy a úřady městských částí.

50. Dále stanovila provozní princip, v němž doporučila, aby provozovatelé výherních hracích přístrojů odstranili vnější displej JackPot na všech provozovnách, odstranili světelně pohyblivé poutače propagující hru na provozovnách, odstranili všechny vně viditelné nabídky na provozovnách na konzumaci ke hře zdarma, umístili upozornění na zákaz vstupu osobám mladším 18 let na viditelném místě, zavedly povinnost obsluhujícího personálu vizuální kontroly průkazu totožnosti všech návštěvníků provozovny, umístili viditelné upozornění na nebezpečí nadměrného riskování, umístili výherní hrací přístroje v restauraci pod přímý dohled obsluhujícího personálu při současném optickém oddělení od ostatních hostů, umístili kamerové záznamové zařízení umožňující identifikaci osob, zavedly povinnost provozovatele herny uchovávat obrazový záznam, vykonávat nejméně jedenkrát denně manažerskou kontrolu provozovny zaměřenou na výskyt zakázaných omamných a psychotropních látek a nelegálního či odcizeného zboží, zavedli zákaz podávání alkoholických nápojů jiným osobám než hrajícím hráčům, zavedli kontroly vstupů všech osob nebo zajištění vstupu do herny na zazvonění po 24 hodině.
51. Za třetí pak stanovila princip zvláštního významu lokality s tím, že v případě, že uplatnění teritoriálního ani provozního principu nezajistí odstranění přetrvávajících nežádoucích jevů v některé lokalitě, která je svým charakterem a určením vnímána jako zvláštního významu, jednotlivé městské části vymezí konkrétní lokalitu nebo lokality, na kterých je s ohledem na jejich charakter a prioritní význam užívání provozování loterií a jiných podobných her nežádoucích, a proto zde nebudou výherní hrací přístroje provozovány. Orgány samosprávy městských částí měly přihlídnout při tomto vymezení, zvláště k mimořádné kulturní historické hodnotě lokality, jejímu významu pro turistický ruch či jako centra občanského dění.
52. V rámci provedení dokazování Městský soud v Praze dále vzal za prokázané z Usnesení městské části Praha 14 ze dne 3. 6. 2013, č. 331/RMČ/2013, že Rada Městské části Praha 14 vyslovila souhlas s úpravou přílohy nové obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry a to takto:
 - a) s vyřazením míst se zvláštním režimem restauračním nebo pohostinským,
 - b) s vyřazením míst, které neměly k datu 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií a v období od 27. 3. 2013 do 29. 3. 2013 zde nebyla umístěna provozovna,
 - c) se zařazením míst uvedených v příloze číslo 1 k usnesení, které se nacházejí na území Městské části Praha 14 a vyhovují pravidlům pro výběr míst, kdy je možné provozovat loterie a jiné podobné hry.
53. Dále vyslovila souhlas se zařazením nového místa pro provozování loterie v kasinu na adrese Chlumecká 765, Praha 9, náhradou za jiné místo na adrese Chlumecká 712, které bude ze soupisu vypuštěno. Zároveň vyslovila nesouhlas se zařazením nového místa, které nebylo uvedeno v příloze k původní vyhlášce č. 18/2011 na adrese autobusový terminál Černý Most.
54. K příloze číslo 1 uvedeného usnesení pak rada městské části konstatovala, že toto rozhodnutí a místa, na nichž je možné loterie provozovat vychází z pravidel pro výběr míst schválených usnesením Rady hlavního města Prahy, a také ze skutečnosti, že

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

pohostinská restaurační zařízení mají sloužit jinému účelu než hraní loterií a jiných podobných her. Rovněž bylo přihlédnuto k tomu, že kasina a herny podléhají přísnější regulaci než tato zařízení.

55. Na zařazení do přílohy nové vyhlášky byla vybrána místa, která splňují podmínky pravidel pro výběr míst schválených Radou hlavního města Prahy. Všechna vybraná místa měla k datu 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií a byla na nich v období od 27. 3. 2013 do 29. 3. 2013 umístěna provozovna, která skutečně provozoval loterie a jiné podobné hry. Místa navrhovaná k zařazení nebyla problematická, v provozovnách a jejich okolí byl dodržován veřejný pořádek, v okolí také nedocházelo ke zvýšené trestné činnosti. Místa se také nenacházela v blízkosti škol, školských zařízení, zdravotní zařízení a sociální péče, ani zde nebyla vykonávána činnost státních orgánů a orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností.
56. Městská část Praha 14 dále navrhla zařazení jednoho nového místa na adrese č. p. 765 v Chlumecké ulici náhradou za vyřazení jiného místa na adrese Chlumecká 712, které bylo v příloze míst uvedených ve vyhlášce č. 18/2011. Jak ze stanoviska rady vyplývá, šlo o společnost Merkur Casino a.s., která se již v srpnu roku 2012 obracela na městskou část s žádostí o pomoc ve věci přesunu herny kasina z prostor zábavního centra Černý Most na adrese Chlumecká 712 do nových prostor Chlumecká 765, neboť vlastník objektu 712-nákupního centra - chtěl využít tyto prostory k jiným účelům. Záležitost byla městskou částí již projednávána a řešena usnesením Rady městské části Praha 14 ze dne 2. 11. 2012 v souvislosti s novelizací vyhlášky č. 18/2011, kdy s tímto přesunem vyslovila souhlas, nově přijatá pravidla pro výběr míst umožnily tyto situace řešit v rámci odst. 3.

IV.

Posouzení žaloby

57. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
58. Při svém rozhodování byl městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§110 odst. 4 s.ř.s.) vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.
59. K námitce, že přijetím nového znění § 50 odst. 4 zákona o loteriích novelou č. 300/2011 Sb. došlo k porušení notifikačního procesu podle směrnice 98/34/ES, existuje jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, nebo rozsudek ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 – 48). Obecně závazná vyhláška ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak 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 vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [náleze ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)], viz rozsudek č. j. 10 As 62/2015, bod 23, podobně nedávno např.

rozsudek ze dne 20. 10. 2020, čj. 1 As 466/2019-45, body 16 a 17, nebo např. rozsudek ze dne 17. 10. 2018, čj. 7 As 309/2017-39, bod 28].

60. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze ani dále nezvažoval položení předběžné otázky SDEU.
61. Druhá žalobní námitka vytyká napadenému rozhodnutí nerespektování principu hierarchie norem. K tomu městský soud konstatuje, že rovněž touto žalobní námitkou se Městský soud v Praze již zabýval a to v rozsudku ze dne 26. 1. 2018, č. j. 9Af 45/2015-117, rozsudku ze dne 30. 10. 2018, č. j. 8Af 45/2016-78, nebo ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9Af 31/2015-73.
62. Shodně s uvedenými rozsudky Městský soud v Praze konstatuje, že povinností žalovaného nebylo posuzovat otázku zákonnosti či ústavnosti vyhlášky č. 10/2013, postupem upraveným v § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu. Otázka zákonnosti či ústavnosti obecně závazné vyhlášky obce není otázkou, která by měla být předmětem rozhodnutí vydaného správním orgánem buď z úřední povinnosti či na základě žádosti či návrhu dle ust. § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu. O posouzení obecně závazné vyhlášky obce se nezhaduje správní řízení, jak má na mysli ust. § 57 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu, úprava předběžné otázky v citovaných zákonných ustanoveních směřuje do řízení, v němž rozhodnutí ve věci závisí na jiném rozhodnutí jako individuálním správním aktu. Otázka, zda je konkrétní právní předpis, který má být na danou věc aplikován, v souladu s normami vyšší právní síly, není věcí k zahájení řízení, ale je věcí úsudku ve smyslu ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. O této otázce si žalovaný učinil úsudek tím, že vycházel z právního názoru deklarovaného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, podle něhož s ust. § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 zákona o loteriích obsahově překrývají.
63. Třetí žalobní námitkou poukazuje žalobce na vady vyhlášky s tím, že z výčtu povolených adres ani z textu samotné vyhlášky není zřejmé žádné pravidlo, postup či kritérium, podle kterého zastupitelstvo hl. m. Prahy postupovalo při jejich výběru. Jak již soud shora konstatoval v původním rozhodnutí učinil závěr o důvodnosti této námitky a to zejména s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76, jímž byl zrušen rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 11 Af 45/2014 – 225, ve věci zrušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy a měst Nového Boru, Kopřivnice, Litvínova, Frýdlantu nad Ostravicí a Ostravy.
64. V souladu se závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku a jeho pokynem, městský soud vyžádal vyjádření hlavního města Prahy k důvodům přijetí vyhlášky č. 10/2013 a provedl dokazování předloženými listinnými důkazy (viz body 34 a následující rozsudku)
65. Provozovny žalobce byly umístěny v obvodu Městské části Praha 9, v příloze vyhlášky je uvedeno celkem 10 míst, na nichž je provozování loterií bez omezení dovoleno (jedná se o adresy Českomoravská 2420/15a, Drahohejlova 1598/39, Freyova 945/33, Harrachovská 340/1, Jablonecká 423/70, Jablonecká 725/2, Sokolovská 904/244, Teplická 492/19, Vysočanské náměstí 214/1, Veltruská 557/27).
66. Městský soud vyšel ze zjištění, že záměrem Zastupitelstva hlavního města Prahy bylo „omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů“ viz preambule vyhlášky.

67. Podle § 1 vyhlášky, § 1 loterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a dále v § 50 odst. 3 zákona o loteriích (dále jen „loterie“), mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce.
68. Obecně závazná vyhláška byla koncipována tak, že veřejně přístupná místa (vyjmenované ulice, popř. doplněné popisným nebo orientačním číslem), na kterých bylo povoleno provozování loterií a jiných podobných her, byly vyjmenovány v příloze 1 vyhlášky.
69. Je-li obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní městské části, v nichž nesmějí být do budoucna hrací přístroje provozovány, resp. uvádí konkrétní adresy v jednotlivých městských částech, kde toto provozování je přípustné (a v důsledku toho jinde nikoliv), požaduje judikatura Ústavního soudu i správních soudů, aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky, je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (viz bod 40 nálezu ve věci Františkovy Lázně).
70. Neutrální a nesvévolné důvody byly formulovány v dokumentu *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy* (viz bod 49, 50 a 51 rozsudku).
71. Z nálezu Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 vyplývá, že podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. „test čtyř kroků“.
72. Městský soud v Praze přistoupil k posouzení, zda mělo hlavní město Praha, jako obec, pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).
73. Městský soud po posouzení prvního kroku testu konstatoval, že hlavní město Praha vydalo napadenou obecně závaznou vyhlášku na základě pravomoci mu svěřené podle článku 104 odst. 3 Ústavy.
74. Základem normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti je přímo článek 104 odst. 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Ústavní soud konstatoval, že jde o oblasti „územní samosprávy bytostně vlastní“. Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících. Jelikož se loterie a jiné podobné hry nacházejí převážně na okraji společensky akceptovatelných aktivit, jeví se záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat, jako legitimní cíl.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

75. Hlavní město Praha stanovilo vyhláškou místa, resp. čas, na kterých lze výherní hrací přístroje provozovat. V preambuli obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 je uvedeno, že jejím záměrem je omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana ohrožených osob a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, přičemž tento záměr je realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány, aby negativní důsledky byly v co největší míře omezeny.
76. Hlavní město Praha v řízení před soudem dostatečným způsobem obhájilo, proč přistoupilo k regulaci v rozsahu stanoveném napadenou vyhláškou, když uvedlo, že byla vytvořena koncepce jednotné regulace loterií na celém území hl. m. Prahy v budoucích obdobích. Výstupem k naplnění této koncepce bylo vytvoření a schválení pravidel pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat. Prostřednictvím vyhlášky č. 10/2013 byla realizována pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, z nichž vyplývá i výběr konkrétních míst tvořící její přílohu.
77. Záměrem vyhlášky č. 10/2013 bylo snížení počtu míst, kde je možné provozovat loterie a jiné podobné hry. Výběr míst je díky stanoveným předem známým kritériím stanoveným v dokumentu *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy* objektivně ospravedlnitelný, není výrazem libovůle, a nepředstavuje tak porušení principu rovnosti. Všechny uvedené druhy loterií a jiných podobných her jsou prostřednictvím OZV 10/2013 regulovány stejným způsobem, tj. že mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze (§ 1 OZV 10/2013). Přezkoumávaná obecně závazná vyhláška po provedeném testu ob stojí.
78. Ve svém závěru o nediskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 se městský soud rovněž opírá o rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 12. 2019, č. j. 5 Af 73/2016-33, který pod bodem 23 uvedl: „[o]bsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu, zejména z preambule, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž v potaz skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Posuzovaná loterijní vyhláška ve spojení s přílohou zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území městské části Prahy 4. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedené městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně.“ Se závěry rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožnil, když v rozsudku o kasační stížnosti podané proti citovanému rozsudku ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 2/2020 – 70, uvedl: „NSS ve vztahu k pražské loterijní vyhlášce z roku 2013 již uvedl, že rozhodující „úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného.“

(rozsudek ze dne 13. 7. 2017, čj. 1 As 5/2017-76, BONVER WIN, bod 36). Tyto důvody podává městský soud s odvoláním na vyjádření hlavního města Prahy jako osoby zúčastněné na řízení v bodě 23 rozsudku (účelem loterijní vyhlášky bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie; právní úprava umožnila varianty, aby na území jednotlivých městských částí byla provozována pouze kasina anebo byl přijat přístup spočívající v nulové toleranci hazardu; kritéria jsou objektivně ospravedlnitelná, založená na principu „provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních“). Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 18. 3. 2021, č. j. 1 As 128/2020 – 55, (viz bod 28 rozsudku).

79. Městský soud se namítanou diskriminační povahou vyhlášky hl. m. Prahy dále podrobně zabýval rovněž v rozsudku ze dne 6. 2. 2018, č. j. 8 Af 22/2015 – 112, (viz bod 80 až 102 rozsudku), kdy rovněž dospěl k závěru, že OZV diskriminační není. Jeho závěry, co správné stvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2019, č. j. 9 As 98/2018 – 48.
80. Městský soud v Praze proto uzavírá, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 z hlediska testu „čtyř kroků“
 - byla přijata na základě pravomoci svěřené hlavnímu městu Praha podle článku 104 odst. 3 Ústavy;
 - byla přijata v souladu s právní úpravou regulace loterií – zákonem č. 202/1990 Sb., ve znění novely provedené zákonem č. 300/2011 Sb., a nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a z jejich mezí nevykročila;
 - při vydání vyhlášky obec nezneužila svou pravomoc, ale naplnila své právo na samosprávu a vlastní normotvorbu, která je „územní samosprávě bytostně vlastní“;
 - přijetím napadené úpravy obec nejednala „zjevně nerozumně“ neboť od počátku byla vedena snahou omezit počet výherních přístrojů na území hlavního města, nepřipustit zvyšování jejich počtu, regulací počtu a míst provozoven, kde byly výherní přístroje umístěny, zajistit ochranu sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her a umožnit jednotlivým městským částem, aby v souladu s *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy*, uvažily, zda na jejich území se nacházejí lokality, v nichž nebude dopad provozování výherních přístrojů tak negativní a bude proto možné jejich provozování na vybraných místech povolit, či zda si naplnění vytčeného cíle vyžádá úplný zákaz provozování výherních přístrojů na území městské části.
81. Městský soud má za to, že uvedené závěry obstojí i ve vztahu ke skutečnosti, která dokazováním vyšla najevo a sice, že Rada městské části umožnila společnosti MerkurCasino přesunout svou provozovnu na jinou adresu, která byla současně nově přidána mezi vyjmenované adresy, na kterých je provozování loterií povoleno.
82. Postup městské části soud nepokládá za rozporný s *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy*, jak bylo zjištěno, provozovatel výherních hracích přístrojů žádal zastupitelstvo městské části o změnu adresy již v roce 2012, neboť prostory na dosavadní adrese hodlal jejich majitel využít jiným způsobem. Tím, že městská část přidala do seznamu novou adresu, nejednala diskriminačně, počet provozoven v rámci městské části se nezvýšil, zároveň při výběru adresy respektovala pravidla, která byla stanovena *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy* a zároveň naplnila

daný závazek, který pro ni vyplynul z dříve přijatého usnesení Rady ze dne 2. 11. 2012.

83. Žalobce se dále dovolával ochrany svých práv s odkazem na rozsudek ESLP č. 65681/13 (Vékony v. Maďarsko). V uvedené věci stěžovatel téměř 20 let prodával ve svém obchodu s potravinami tabákové výrobky, a to na základě licence své matky (sám stěžovatel byl držitelem oprávnění k prodeji spotřebního zboží), přičemž prodej těchto výrobků tvořil třetinu jeho příjmů. V roce 2012 byl přijat zákon upravující prodej tabákových výrobků, který měl za cíl omezit kouření mladistvých. V důsledku této úpravy se prodej tabáku stal státním monopolem, kdy maloobchodním prodejcem byly udělovány licence ve veřejné soutěži. Předchozí držitelé tabákových licencí nebyli v soutěži nijak zvýhodněni. Stěžovatelově žádosti o udělení licence nebylo v dubnu 2013 vyhověno. Rozhodnutí neobsahovalo žádné odůvodnění a nebylo možné proti němu podat opravný prostředek.
84. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že přijetím zákonné úpravy, která vedla k automatickému zrušení stěžovatelovy licence pro prodej tabákových výrobků a jejímu neobnovení, došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1. V projednávané věci řízení o přiznání nové licence postrádalo základní míru transparentnosti, rozhodnutí nebylo odůvodněné a navíc nebyl k dispozici žádný opravný prostředek, např. v podobě soudního přezkumu. Stěžovatel nadto pozbyl licenci bez jakékoli náhrady či jiného zmírňujícího opatření ze strany státu zohledňujícího situaci osob, které dosud oprávněně prodávaly tabákové výrobky, např. v podobě otevření prvního kola soutěžního řízení jen pro dosavadní držitele licencí. Tyto skutečnosti spolu s nepřiměřeně krátkou dobou, která zbývala mezi oznámením o neudělení licence a povinností ukončit prodej, Soud dovedly k závěru, že stěžovatel musel nést nadměrné individuální břemeno, čímž byla porušena spravedlivá rovnováha mezi obecným zájmem společnosti a ochranou práv jednotlivce (*Rosenzweig a Bonded Warehouses Ltd. proti Polsku*, č. 51728/99, rozsudek ze dne 28. Července 2005, § 49).
85. Z uvedeného vyplývá, že rozsudek, jehož se žalobce dovolává, nedopadá na nyní projednávanou věc. Přijetí zákona č. 300/2011 Sb., a následné zrušení ustanovení čl. II bodu 4. zákona nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/2013, nevedlo k automatickému zrušení vydaných povolení k provozování sázkových her. Řízení o jejich zrušení bylo zahájeno na základě obecně závazné vyhlášky, výsledkem řízení bylo vydáno rozhodnutí, které bylo řádně odůvodněno, a byl proti němu přípustný opravný prostředek.
86. Co se týče rozsudku SDEU ze dne 11. 6. 2015 č. C-98/14 (Berlington Hungary), městský soud konstatuje, že podle tohoto rozsudku se v případě nachází unijní prvek v případě, že část klientely užívající služby provozovatelů loterií tvoří občané z jiných členských států.
87. Městský soud na tomto místě upozorňuje, že volný pohyb služeb podle práva EU se týká především svobody poskytovat služby v jiném členském státě (čl. 56 a 57 SFEU). Z judikatury SDEU plyne, že jako přímý důsledek svobody poskytovat služby patří do volného pohybu služeb i právo osob přijímat službu v jiném členském státě (viz rozsudek *Luisi and Carbone*, C-286/82, ECLI:EU:C:1984:35 bod 10; rozsudek *Cowan*, C-186/87, ECLI:EU:C:1989:47, bod 17). Přeshraničním poskytnutím služeb ve smyslu čl. 56 SFEU je též situace, kdy poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodá, aniž se přemístil, službu v příjemci v jiném členském státě (viz rozsudky *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, body 21 a 22; *Gambelli a další*, C-243/01, EU:C:2003:597, bod 53).

88. Pro uplatnění unijního práva je tak nutný přeshraniční aspekt, který aktivuje práva osoby v závislosti na tom, zda je poskytovatelem, anebo příjemcem služby. V podané žalobě však žalobce neuvádí žádné konkrétní okolnosti, které by odůvodňovaly závěr o existenci přeshraničního prvku.
89. Žalobce dále namítl nepřiměřené omezování podnikatelské činnosti s tím, že plošné zákazy loterií představuje omezování svobody jednotlivce pod rouškou ochrany jeho zájmů. Ochrana by měla být poskytována pouze osobám zranitelným, ti, kteří jsou svéprávní, jsou dostatečně schopni hájit své zájmy a k jejich ochraně není třeba ze strany státu či obcí zásahu.
90. Regulace loterií odpovídá škodlivosti provozování herních zařízení. Otázkou jejich škodlivosti se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15, kde mimo jiné konstatuje: *„účelem této regulace tak bylo nejen působit na vlastní hraní, ale i na jeho samotnou dostupnost, tj. též na vytváření příležitosti ke vzniku takové závislosti již samotným nabízením možnosti si zahrát. Takové vymezení proto nejen obстоjí v testu racionality, neboť nezasahuje do podstaty a smyslu provozování této hospodářské činnosti podle čl. 4 odst. 4 Listiny, nepochybně samotnou existenci tohoto práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny, sleduje nepochybně legitimní cíl (viz veškeré shora na toto téma předestřené vývody), ale zvolený prostředek je dokonce více, než jen pouze racionální. Lze se opřít i o v zahraničí prováděné výzkumy (zde konkrétně Williams, R. J., West, B. L. & Simpson, R. I. Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012), ze kterých vychází nejen k tomu příslušné složky státního aparátu jako zmíněné Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, ale i právní úprava. Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015 autorů Mravčíka, V. a kol. (Praha: Úřad vlády České republiky. vyd. Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, Praha 2016, s. 119 elektronické verze dostupné na <https://www.drogy-info.cz/publikace/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-o-hazardnim-hrani-v-ceske-republice-v-roce-2015/>, v listinné verzi s. 121) uvádí odbornou veřejností uznávané aktivity regulující dostupnost hazardního hraní, kterými jsou:*
- a) omezení obecné dostupnosti hazardu - omezení počtu provozoven hazardu, omezení škodlivějších forem hazardu, omezení počtu typů hazardních her, omezení hazardu na vyhrazené provozovny hazardu, omezení provozování hazardu na určené lokality, omezení provozní doby provozoven,
 - b) omezení přístupnosti - zákaz hazardu mládeže nebo zvýšení zákonného věku pro hazard, omezení přístupu do provozoven na nerezidenty, vyloučení určité skupiny obyvatel z hazardního hraní či sebevyloučení,
 - c) omezení či úprava způsobu poskytování hazardu - úprava strukturních charakteristik her, hráčské limity, zrušení věrnostních/bonusových karet nebo změna jejich parametrů, limity maximální prohry, vzdělávací programy o problémovém hráčství pro zaměstnance provozoven hazardu, automatická či povinná intervence u rizikových hráčů, omezení přístupu k penězům, omezení současného užívání alkoholu a tabáku, omezení reklamy, vzhled provozoven hazardu, zvýšení ceny hazardu, poskytování hazardu systémem státního monopolu.

V.**Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

91. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým byl rozklad žalobce zamítnut, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
92. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci úspěšnému žalovanému by náleželo právo na náhradu nákladů řízení, protože jí však nad rámec její úřední činnosti náklady řízení nevznikly, nepřiznal soud právo na jejich náhradu žádnému z účastníků.

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). Připadne-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, 15. září 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

