



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **GELP s.r.o.**
sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1
zastoupena JUDr. Ing. Janem Evanem, LL.M., advokátem
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 525/15, Praha 1

za účasti: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 7. 2015,
č. j. MF-58730/2014/34/2901-RK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně (původně společnost SPORT GAMES WIN a.s., sídlem Náhorní 102, Zdiby), se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra financí, jímž byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2014, č. j. MF-109743/2013/34-1 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 1. 7. 2010, č. j. 34/62047/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110410001210, na adrese Budějovická - M, 140 00 Praha 4.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministr financí v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval průběh správního řízení a výrok prvostupňového rozhodnutí. Následně ministr financí shrnul argumenty (námitky) žalobkyně uplatněné v rozkladu.
4. Jako první rozkladový argument označil ministr financí námitky žalobkyně, týkající se zkrácení jejích procesních práv. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že jí nebylo známo, k jakému datu hodlá žalovaný vydat prvostupňové rozhodnutí, nevyrozuměl jí o časovém rozmezí, v němž může uplatňovat svá práva v řízení, řízení zahájil poté, co uplynula lhůta, ve které bylo možno řízení o zrušení povolení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu zahájit, a že byla zkrácena na svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vyplývajícím z § 36 odst. 3 správního řádu.
5. Jako druhý rozkladový argument označil ministr financí námitky žalobkyně týkající protiústavnosti postupu žalovaného při rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her. V této souvislosti žalobkyně namítala, že došlo k porušení principu právní jistoty, předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, zákazu zpětné účinnosti právních norem a principu ochrany práv nabytých v dobré víře. Žalovaný při rušení udělených povolení aplikoval obecně závaznou vyhlášku 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 jen „obecně závazná vyhláška č. 10/2013“), která nabyla účinnosti až řadu měsíců poté, kdy toto povolení nabylo právní moci, a nezohlednil v řízení princip proporcionality, ačkoliv tak měl dle závěrů vyplývajících z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 učinit.
6. Jako třetí rozkladový argument označil ministr financí námitky žalobkyně týkající se nedostatku procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že zákon č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o loteriích, byl přijat v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. 6. 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (dále jen „směrnice 98/34/ES“), čímž došlo k porušení notifikační procedury a zákon č. 300/2011 Sb. stejně jako obecně závazná vyhláška č. 10/2013 jsou z tohoto důvodu nepoužitelné a právně nevynutitelné. Žalovaný měl proto podat u Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) návrh na zahájení řízení o předběžné otázce.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

7. Jako čtvrtý rozkladový argument označil ministr financí námitky žalobkyně týkající se rozporu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie. V této souvislosti žalobkyně namítala, že dle rozsudku Soudního dvora ze dne 19. 7. 2012, *SLA Garkalns v. Rīgas dome*, C-470/11, musí být v rámci režimu povolování hazardních her dodržena zásada rovného zacházení a musí být založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích a právní úprava v oblasti povolování loterií a jiných podobných her musí být založena na soudržném a systematickém postupu.
8. Jako pátý rozkladový argument označil ministr financí námitky žalobkyně týkající se vad obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. V této souvislosti žalobkyně namítala, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 nenaplnuje požadavky regulace loterií a jiných podobných her dle práva Evropské unie, neboť reguluje provozování loterií a jiných podobných her na jedné či několika vybraných adresách, a to selektivním způsobem zvýhodňujícím některé provozovatele, čímž ztrácí svůj obecný charakter. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 byla vydána za účelem zajištění veřejného pořádku, a je proto nutno prokázat přímou souvislost mezi provozováním loterií a jiných podobných her a porušováním veřejného pořádku na konkrétní adrese, neboť jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, regulace loterií a jiných podobných her musí být opřena o racionální, nediskriminační a neutrální důvody ve vztahu k osobám, na něž bude regulace dopadat.
9. Jako šestý rozkladový argument označil ministr financí námitky týkající se rozporu postupu žalovaného s právem Evropské unie. V této souvislosti žalobkyně namítla, že ministr financí by měl při rozhodování o rozkladu respektovat závěry vyplývající z rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 6. 2016, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další proti Magyar Állam*, C-98/14, z něhož vyplývá požadavek, aby právní úprava loterií byla jasná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky. Jak vyplývá z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 13. 1. 2015, č. 65681/13 ve věci *Vékony v. Maďarsko*, na něž je v rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary*, C-98/14 odkazováno, pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující držitelům takových povolení výkon podnikatelské činnosti, musí v jejich prospěch stanovit dostatečně dlouhé přechodné období umožňující přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady. Česká právní úprava loterií a jiných podobných her přitom žádné přechodné období, které by poskytovalo jejich provozovatelům ochranu před neočekávanou, nesystematickou a mnohdy značně netransparentní regulací ze strany obcí, nestanovuje a ani nestanovuje v případě odnětí povolení žádnou kompenzaci. Právní úprava loterií a jiných podobných her představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu v čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a zasahuje do vlastnického práva zaručeného čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Nesystematickým a netransparentním přístupem obcí k regulaci loterií a jiných podobných her dochází k rozporu s unijním právem a judikaturou Soudního dvora, a žalovaný by proto v souladu se závěry vyplývajících z rozsudku Soudního dvora *Fratelli Costanzo SpA*, C-103/88 neměl vnitrostátní právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem, aplikovat.
10. Ministr financí se neztotožnil s názorem žalobkyně, že v řízení došlo ke zkrácení jejich procesních práv. Již v rámci oznámení o zahájení řízení byla žalobkyně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, kterými byly nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Žalobkyni bylo rovněž umožněno, aby v plné šíři uplatnila své právo nahlížet do spisu a již v oznámení o zahájení řízení byla žalobkyni v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu stanovena lhůta, během níž mohla činit úkony podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. V této souvislosti ministr financí odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, 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. Ministr financí souhlasil se žalobkyní, že žalovaný nereagoval na její žádost o poskytnutí informací uplatněnou podle § 36 odst. 2 správního řádu, avšak uzavřel, že toto pochybení žalovaného nezpůsobuje nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, neboť v průběhu řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí a veškeré informace o řízení tak byly zřejmé již z oznámení o zahájení řízení. Dále ministr financí uvedl, že řízení vedené na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *sui generis* vedeným podle zvláštního právního předpisu a nelze na něj aplikovat ustanovení správního řádu týkající se přezkumného řízení, neboť § 43 odst. 1 zákona o loteriích je vůči těmto ustanovením ve vztahu speciality. Řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích lze proto zahájit kdykoliv po dobu platnosti povolení k provozování loterie a jiné podobné hry a nikoliv jen ve lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu.

11. Ministr financí se neztotožnil ani s námitkami žalobkyně týkajícími se protiústavnosti postupu při rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Ze závěrů vyplývajících z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 vyplývá, že se v případech, kdy žalovaný využívá postup podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, nejedná o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích, neboť si provozovatelé loterií a jiných podobných her museli být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Jelikož § 43 odst. 1 zákona o loteriích stanoví, že orgán, který loterii povolil, povolení zruší, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které nebylo možno loterii nebo jinou podobnou hru povolit, aplikace obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 v případě povolení, jež byla vydána před nabytím její účinnosti, je nejen postupem, který odpovídá tomuto zákonu, ale je, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, i plně v souladu s ústavním pořádkem. Pokud jde o namítaný rozpor s principem proporcionality a legitimního očekávání je žalovaný v souladu s judikaturou Ústavního soudu povinen v případě rozporu povolení k provozování loterií a jiných podobných her rozhodnout o jejich zrušení, neboť pokud by tak neučinil, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu. U provozovatelů loterií a jiných podobných her přitom, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných předpisů.
12. K námitkám žalobkyně ohledně nedostatku procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. ministr financí uvedl, že novela zákona o loteriích byla podrobena notifikačnímu procesu Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

podle směrnice 98/34/ES. Žalovaný se v rámci správního řízení řídí platnými a účinnými právními předpisy včetně základních zásad činnosti správních orgánů a nepřísluší mu rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu. Žalovaný ani není orgánem příslušným k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, neboť takovým orgánem je pouze soud.

13. K námitkám žalobkyně ohledně rozporu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie ministr financí uvedl, že žalovanému nepřísluší hodnotit, zda vnitrostátní právní úprava odpovídá principům formulovaným unijním právem. Žalovaný jako správní orgán postupuje v souladu s platnými a účinným předpisy a není oprávněn posuzovat jejich soulad s jinými právními předpisy či mezinárodními smlouvami. Jelikož to jsou právě obce, které nejtěživěji pociťují rizika spojená s provozováním loterií a jiných podobných her, je namístě, aby právě ony prostřednictvím obecně závazných vyhlášek jejich provoz na svém území regulovaly. Kontrolu obecně závazných vyhlášek pak provádí Ministerstvo vnitra, které je také oprávněno navrhnout Ústavnímu soudu zrušení obecně závazné vyhlášky. Pokud Ústavní soud shledá obecně závaznou vyhlášku nezákonnou či protiústavní, zruší ji. Proto nelze považovat rozdílnou místní úpravu provozování loterií a jiných podobných her, která zohledňuje příslušné místní poměry, za rozpornou s právem Evropské unie, a to právě i s ohledem na centralizovaný dozor nad obsahem obecně závazných vyhlášek.
14. K námitkám žalobkyně, které se týkaly se vad obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, ministr financí uvedl, že žalovaný není oprávněn přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinen platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána nezákonnou, aplikovat. Ministr financí se rovněž ztotožnil se závěrem žalovaného, že nebylo nutné v řízení provádět dokazování porušování veřejného pořádku v místě, kde byl zrušeným rozhodnutím povolen provoz loterie nebo jiné podobné hry, neboť řízení o zrušení povolení nebylo zahájeno z důvodu porušování veřejného pořádku, nýbrž pro to, že příslušné zařízení bylo provozováno v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013. Důvody, které vedly hlavní město Praha ke stanovení tohoto zákazu, pak žalovanému posuzovat nepřísluší. Omezení provozování loterií a jiných podobných her stanovené obecně závaznou vyhláškou nelze považovat za diskriminační, neboť podle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Tímto zákonem je v daném případě zákon o loteriích, který prostřednictvím § 50 odst. 4 opravňuje obce k vymezení míst, kde lze provozovat loterie a jiné podobné hry a rovněž k vymezení míst, kde je jejich provoz zakázán.
15. K námitkám žalobkyně ohledně rozporu postupu žalovaného s právem Evropské unie ministr financí uvedl, že závěry rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary* nelze mechanicky aplikovat na případ žalobkyně. Na rozdíl od právní úpravy přijaté v Maďarsku, jež byla předmětem přezkumu Soudního dvora, nedochází v České republice k rušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her okamžitě ze zákona, ale až v případě, že dojde k přijetí příslušné obecně závazné vyhlášky. Ke zrušení povolení navíc dochází až na základě rozhodnutí vydaného ve správním řízení, v němž má příslušný provozovatel možnost uplatnit veškerá svá práva, a svoji činnost může vykonávat až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení povolení nabyde právní moci.
16. K poukazu žalobkyně na rozsudek ESLP *Vékony* citoval ministr financí bod 35 tohoto rozsudku, ve kterém se uvádí: „*Břemeno uložené stěžovateli jako výsledek uplynutí trvání jeho Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.*“

licence, i přes svůj závažný dopad, může být poměřováno s obecnými zájmy společnosti, kterým je v tomto případě veřejné zdraví. V této souvislosti požívají státy široké míry posuzovací volnosti,“ a připomněl, že v souvislosti s pojmem „obecný zájem společnosti“ judikoval Soudní dvůr v bodech 56 a 58 rozsudku *Berlington Hungary*, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Domnívá-li se přesto žalobkyně, že zrušením povolení byla porušena zásada právní jistoty a legitimního očekávání, není tuto otázku oprávněně posuzovat, jak vyplývá z bodu 80 rozsudku *Berlington Hungary*, ani Soudní dvůr ani žalovaný, ale pouze národní soud. Dále v této souvislosti ministr financí s odkazem na judikaturu Soudního dvora uvedl, že hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Česká právní úprava představovaná zákonem o loteriích byla přitom pro hospodářské subjekty předem známá a předvídatelná, a to mimo jiné i z důvodu existence ustanovení § 43 zákona o loteriích, což ostatně konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

17. Ministr financí se rovněž neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že právní úprava loterií a jiných podobných her aplikovaná žalovaným nepřiměřeně omezuje provozování loterií a představuje omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Volný pohyb služeb v rámci vnitřního trhu je možné omezit z důvodů vymezených čl. 36 SFEU, mezi které patří například veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, veřejná mravnost či ochrana zdraví a života lidí.
18. Ministr financí také nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že žalovaný je povinen neaplikovat národní právní úpravu, pokud je v rozporu s právem Evropské unie. Takový postup by přicházel v úvahu jen v případě, že by byl shledán nesoulad národního práva s konkrétním ustanovením právního předpisu Evropské unie, což v tomto řízení nenastalo. O takovém rozporu navíc podle názoru ministra financí nerozhoduje žalovaný, ale soud. Žalovanému tedy ani nepřísluší posuzovat případný rozpor zákona o loteriích s právem Evropské unie a je naopak povinen podle zákona v platném a účinném znění postupovat.
19. V závěru napadeného rozhodnutí ministr financí konstatoval, že žalovaný se nedopustil vydání nezákonného rozhodnutí ani nesprávného úředního postupu, neboť ve své rozhodovací praxi striktně respektuje platné a účinné právní normy.

III. Žaloba

20. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že byla v průběhu řízení zkrácena její procesní práva, jelikož jí nebylo známo, k jakému datu hodlá žalovaný prvostupňové rozhodnutí vydat. Jelikož žalovaný v oznámení o zahájení řízení ani později před vydáním rozhodnutí ve věci nevyrozuměl žalobkyni o přesném časovém rozmezí, v němž může uplatňovat svá procesní práva, dopustil se tím podle žalobkyně procesního pochybení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2009, č. j. 15 Ca 258/2008 - 55.
21. Žalobkyně dále uvedla, že se žalovaný v průběhu celého řízení žádným způsobem nevypořádal s žádostí žalobkyně o poskytnutí informací o řízení dle § 36 odst. 2 správního řádu. Tato žádost byla součástí vyjádření žalobkyně k oznámení o zahájení řízení, avšak Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

žalovaný na ni po celou dobu řízení nijak nereagoval a nevypořádal se s ní ani v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný v jeho rámci pouze uvedl, že žalobkyně měla právo kdykoliv nahlížet do spisu a činit si výpisy či pořídit kopii spisu nebo jeho části. Tímto postupem jednal žalovaný podle žalobkyně v rozporu s § 4 odst. 4 správního řádu, dle něhož je správní orgán povinen umožnit dotčeným osobám uplatnit jejich práva a oprávněné zájmy.

22. Žalobkyně dále uvedla, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je nutno aplikovat ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu stanovujícím podmínky pro zahájení přezkumného řízení. Zahájení řízení o zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry však žalobce neučinil v rozporu s tímto ustanovením formou usnesení, proti němuž by se žalobkyně mohla bránit podáním rozkladu. Především však žalovaný zahájil řízení o zrušení povolení až po uplynutí lhůty jednoho roku od právní moci rozhodnutí, kterým bylo žalobkyni toto povolení uděleno, a to až po uplynutí více než dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci. Lhůta pro zahájení řízení o přezkumu rozhodnutí o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry tak byla zcela zásadním způsobem překročena a rozhodnutí vydané v tomto řízení je tak podle žalobkyně nezákonné.
23. Žalobkyně dále uvedla, že považuje rozhodnutí o zrušení povolení za protiústavní, neboť porušuje ústavní principy právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a tím i samotný princip právního státu. Pravomocným rozhodnutím žalovaného bylo žalobkyni vydáno povolení k provozování loterií a jiných podobných her, ve kterém byla striktně stanovena řada podmínek včetně délky doby platnosti tohoto povolení. Žalovaný však v daném případě rozhodl, že jím vydané povolení nebude respektovat a zrušil jej. Na základě vydaného povolení a podmínek v něm stanovených přitom učinila žalobkyně drtivou většinu svých strategických obchodních rozhodnutí, stanovila své hospodářské plány, provedla propočet návratnosti investic vynaložených do svého podnikání atd. Jestliže žalovaný a ministr financí v odůvodnění svých rozhodnutí s poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 uvádějí, že v případě provozovatelů interaktivních loterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, neboť si museli být vědomi existence § 43 zákona o loteriích a regulační pravomoci obcí v této oblasti, toto oprávnění konstatoval Ústavní soud poprvé právě až ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10. V době před vydáním tohoto nálezu takové oprávnění žalovaný ani obce nedovožovali. Žalobkyně proto považuje změnu výkladu právní úpravy a navazující změnu aplikační praxe z pohledu adresáta této právní úpravy za natolik překvapivé, že nelze spravedlivě požadovat, aby byly ze strany žalobkyně jakkoliv předvídané. Za této situace nelze proto žalobkyni zbavit její legitimního očekávání, že podmínky vydaného povolení budou dodrženy a její legitimní očekávání je na místě chránit v souladu s judikaturou Ústavního soudu týkající se nepřipustné retroaktivity.
24. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný při rušení vydaného povolení aplikoval právní předpis v podobě obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, který byl vydán teprve řadu měsíců poté, co udělené povolení k provozování loterií a jiných podobných her nabylo právní moci. Takovou aplikaci obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 považuje žalobkyně za nepřipustně retroaktivní.
25. V napadeném rozhodnutí nebyla podle žalobkyně rovněž zohledněna zásada proporcionality. Žalovaný má povinnost za každé situace posuzovat, a hodnotit danou věc tak, aby co nejvíce šetřil práv a oprávněných zájmů účastníků řízení. To se však v daném případě vůbec nestalo a otázka zásahu do práv žalobkyně nebyla ze strany žalovaného Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

vůbec hodnocena. Povinnost při rozhodování o zrušení povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her šetřit ústavní principy přitom podle žalobkyně vyplývá i ze závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

26. Dále žalobkyně namítla, že před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí 98/34/ES. Zákon o loteriích je přitom normou technického charakteru a podle směrnice 98/34/ES platí, že technický předpis nesmí být předložen ke schválení či dokonce nesmí být schválen před uplynutím lhůty pro podání připomínek. Tento postup však podle názoru žalobkyně v případě zákona č. 300/2011 Sb. dodržen nebyl. Žalobkyně podrobně popsala průběh notifikace zákona č. 300/2011 Sb. a jeho schvalování v Parlamentu České republiky a uvedla, že z tohoto průběhu vyplývá, že při schvalování zákona č. 300/2011 Sb. došlo k porušení § 2 odst. 1 písm. a) a c) a § 3 a 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34/ES, protože nové zásadní změny návrhu zákona nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. S odvoláním na judikaturu Soudního dvora (rozsudek ze dne 30. 4. 1996, *CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel SPRL*, C-194/94) proto žalobkyně zastává názor, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům. Žalovaný měl proto podle žalobkyně sám zahájit u Soudního dvora řízení o předběžné otázce ve smyslu čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství týkající se souladu přijetí zákona č. 300/2011 Sb. s právem Evropské unie. Podle názoru žalobkyně je ze stejných důvodů vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her nepoužitelná a nevymahatelná obecně závazná vyhláška č. 10/2013, neboť byla přijata právě na základě zákona č. 300/2011 Sb.
27. Žalobkyně dále uvedla, že napadené rozhodnutí i řízení, které předcházelo jeho vydání je nutno posuzovat rovněž z pohledu naplňování cílů Evropské unie vymezených v jejím primárním právu, zejména v čl. 56 SFEU a v čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie, který zaručuje vlastnické právo. Aplikace primárního práva Evropské unie na tento případ vyplývá podle žalobkyně ze závěrů Soudního dvora rozsudku *Berlington Hungary*, v němž Soudní dvůr jednoznačně stanovil, že prvek s vazbou na unijní právo zakládá již samotná skutečnost, že část klientely provozovatele byla tvořena občany Evropské unie, resp. že provozovatelé usazení na území jiných členských států měli nebo mají zájem otevřít provozovny na území České republiky. Postupem žalovaného dochází k zásadnímu porušování norem primárního práva Evropské unie, resp. k rozporu s jeho obecnými zásadami, kterými jsou v tomto případě především zásada právní jistoty a zásada ochrany legitimního očekávání.
28. Tyto zásady unijního práva vyžadují, aby právní úprava byla jasná a její účinky předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky. V této souvislosti odkázala žalobkyně na rozsudek ESLP *Vékony*, v němž ESLP uvedl, že 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. Česká právní úprava přesto podle žalobkyně nestanovila jakékoli přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí, ani žádnou materiální kompenzaci pro provozovatele, jimž bylo na základě takovéto netransparentní

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

regulace ze strany obcí povolení odňato. Nepřiměřená a nesystematická úprava provozování hazardních her podle žalobkyně představuje nejen omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU ale také přímý zásah do vlastnického práva zaručeného v čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. V této souvislosti žalobkyně upozornila na skutečnost, že vnitrostátní soudy jsou podle Soudního dvora oprávněny a z pohledu řádné aplikace unijního práva zároveň povinny posoudit soulad stávající národní právní úpravy s uvedenými prameny práva Evropské unie. Podle názoru žalobkyně přitom stávající právní úprava regulace loterií a jiných podobných her nejen odporuje právu Evropské unie, ale je také v přímém rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), jenž zaručuje, že každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek, neboť jak uvedl ESLP, řízení týkající se rušení k výkonu podnikatelské činnosti, která jsou vedena svévolným, diskriminačním nebo nepřiměřeným způsobem porušují čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 1 EÚLP. Právě takovým způsobem jsou podle názoru žalobkyně řízení žalovaným podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích vedena.

29. V závěru podané žaloby žalobkyně uvedla, že považuje obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 za diskriminační. Obecně závazná vyhláška nenaplnuje požadavek vyplývající z práva Evropské unie, že regulace loterií a jiných podobných her musí být transparentní, systematická a nediskriminační. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 však naprosto netransparentním a nesystematickým způsobem vymezuje určité adresy na území jednotlivých městských částí, které bez jakéhokoli relevantního důvodu zvýhodňuje před adresami, které v ní obsaženy nejsou. Tímto výběrem jsou někteří provozovatelé loterií a jiných podobných her zvýhodňováni ve vztahu ke zbývajícím provozovatelům. Místa určená k provozování navíc obecně závazná vyhláška vymezuje selektivně, konkrétními adresami a tím jednoznačně ztrácí svůj obecný charakter, který je imanentní vlastností právního předpisu. Tím obecně závazná vyhláška vytváří zcela absurdní situace, kdy provoz loterií a jiných podobných her je na jedné adrese vyhláškou povolen a na druhé, nacházející se v její bezprostřední blízkosti, je zakázán. Obecně závazná vyhláška proto neplní žádnou rozumnou funkci. V této souvislosti odkázala žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Afs 78/2012 - 56.
30. Dále žalobkyně uvedla, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 byla vydána, jak vyplývá z její preambule, za účelem zajištění veřejného pořádku. Žalobkyni však není zřejmé, z jakého důvodu má hlavní město Praha za to, že by provoz loterií a jiných podobných her právě na adresách, kde jej obecně závazná vyhláška zakazuje, mohl způsobit narušení veřejného pořádku. Porušování veřejného pořádku na určitém místě nelze dopředu předjímat a jej potřeba ho v přímé souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her prokázat. Hlavní město Praha však porušování veřejného pořádku na adrese, kde byla žalobkyně oprávněna loterie a jiné podobné hry na základě vydaného povolení provozovat, nedoložilo.
31. V této souvislosti žalobkyně poukázala na závěr Ústavního soudu uvedený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, dle něhož je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že vymezení konkrétních míst, v nichž je provoz loterií a jiných podobných her zakázán, se musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace dopadá. Dále žalobkyně připomněla, že podle téhož nálezu Ústavního soudu je správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo zrušeno povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, oprávněn posoudit, zda obec Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

zařazením té či oné nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně a obecně závaznou vyhlášku v této části případně neaplikovat. Hlavní město Praha přitom v případě obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 nijak nezohlednilo princip proporcionality a neposoudilo, zda vyřazení konkrétních adres ze seznamu míst, kde je provozování loterií a jiných podobných her povoleno, nepředstavuje excesivní zásah do práva žalobkyně na jejich řádné provozování. Toto nerespektování principu proporcionality mělo za následek diskriminaci žalobkyně. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je proto také z tohoto důvodu podle žalobkyně nezákonná, stejně jako napadené rozhodnutí vydané na jejím základě.

IV. Vyjádření žalovaného

32. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. V úvodu svého vyjádření žalovaný nejprve shrnul skutkový stav věci a průběh správního řízení a konstatoval, že řízení o zrušení povolení žalobkyně k provozování loterií a jiných podobných her zahájil z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pro niž nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit, kterou byl rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 hlavního města Prahy.
33. K žalobkyní namítaným procesním vadám žalovaný uvedl, že ke zkrácení procesních práv žalobkyně nedošlo. Žalobkyně byla již v rámci oznámení o zahájení řízení seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, kterými byly obecně závazná vyhláška č. 10/2013 a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalobkyni bylo rovněž umožněno, aby po celou dobu uplatňovala své právo na nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. V oznámení o zahájení řízení byla v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu vymezena doba, po kterou mohla žalobkyně činit návrhy důkazů, vyjádření ve věci nebo jiné návrhy či úkony dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. Žalobkyně ostatně v této lhůtě žalovanému zaslala vyjádření k zahájení správního řízení doručené žalovanému dne 27. 12. 2013. Osoba zúčastněná na řízení po zahájení řízení v rámci svého vyjádření pouze informovala žalovaného, že došlo k vydání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Právě v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 bylo přitom řízení zahájeno a tato skutečnost byla žalobkyni i žalovanému známa již od okamžiku zahájení řízení. Jiné podklady pro vydání rozhodnutí již nebyly v průběhu řízení doplňovány. Žalovaný proto s ohledem na skutečnost, že v řízení nebyl doplňován žádný podklad, ke kterému by při rozhodování ve věci přihlížel, nezasílal žalobkyni další výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu. V případě, že by byl spis o nový relevantní podklad pro vydání rozhodnutí doplněn, žalovaný by žalobkyni novou výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu zaslal, jako to činí i v jiných řízeních, jak je žalobkyni, jako jejich účastníku známo. Veškerá procesní práva žalobkyně v řízení tak byla podle žalovaného zachována.
34. Dále žalovaný uvedl, že neprovedl dokazování ve věci porušování veřejného pořádku na adrese uvedené ve výroku prvostupňového rozhodnutí, neboť podle § 52 správního řádu není správní orgán vázán návrhy účastníků na provedení důkazů a tento důkaz není relevantním podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci a jde nad rámec předmětu řízení.
35. Žalovaný nesouhlasil s názorem žalobkyně, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je nutno aplikovat ve spojení s § 96 odst. správního řádu. Řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je podle žalovaného řízením *sui generis* dle zvláštního právního předpisu a je vůči § 94 a násl. správního řádu upravujícím přezkumné řízení ve vztahu speciality, což vylučuje subsidiární použití ustanovení správního řádu o přezkumném řízení. Řízení podle § 43

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

odst. 1 zákona o loteriích je proto možné zahájit kdykoliv po dobu platnosti loterie nebo jiné podobné hry.

36. Žalovaný dále uvedl, že nepovažuje svůj postup při rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her za protiústavní. Jak vyplývá ze závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 zmíněných již v odůvodnění napadeného rozhodnutí, v případech, kdy žalovaný využívá postup podle § 43 zákona o loteriích, nejedná se o protiústavní postup a porušení tohoto zákona, a to především s ohledem na skutečnost, že si provozovatelé loterií a jiných podobných her musí být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Žalovanému nepřísluší jakkoliv hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu, ale vždy plně v souladu s jeho nálezy a právními závěry z nich vyplývajících postupuje. Ke zrušení dotčeného rozhodnutí došlo pro jeho rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013, čímž došlo k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu, které obce vykonávají právě prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících provoz loterií a jiných podobných her. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 přitom Ústavní soud judikoval, že pokud by žalovaný povolení k provozování loterií a jiných podobných her v případě, že je jejich provozování v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, nerušil, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu. V rámci aplikace § 43 zákona o loteriích přitom vždy dochází k poměrování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.
37. K námitce žalobkyně, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 byla aplikována na povolení, které nabylo právní moci před účinností této vyhlášky, žalovaný uvedl, že ze znění § 43 odst. 1 zákona o loteriích vyplývá, že aplikace obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 na dříve vydaná povolení je postupem nejen plně odpovídajícím zákonu o loteriích, ale je také postupem souladným s ústavním pořádkem. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud vyjádřil názor, že na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích se předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které nebylo možno loterii či jinou podobnou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou až po vydání povolení.
38. Žalovaný dále uvedl, že dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí spadá do pravomoci Ministerstva vnitra. Žalovaný není oprávněn přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek. Takovou pravomoc má Ministerstvo vnitra, které obecně závaznou vyhlášku nezákonnou neshledalo. Žalovaný je povinen v takovém případě aplikovat obecně závaznou vyhlášku bez výhrad. Hlavní město Praha přitom prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Je-li obec zmocněna zákonem k tomu, aby provoz loterií a jiných podobných her na svém území zakázala, nemůže být v rozporu se zákonem, ani pokud se rozhodne tento provoz pouze omezit, jako to učinilo hlavní město Praha prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. V této souvislosti žalovaný zdůraznil, že pravomoc obcí regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek umístění interaktivních loterních terminálů a obdobných technických zařízení aproboval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 Ústavní soud a pravomoc obcí v této oblasti tak byla dána před nabytím § 50 odst. 4 zákona o loteriích v znění účinném od 14. 10. 2011.
39. Žalovaný znovu poukázal na skutečnost, že již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud judikoval, že v případě, pokud by žalovaný nerušil povolení k provozování loterií a jiných Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. V tomto směru dále Ústavní soud zcela otevřeně vyhodnotil, že uvedené principy nelze považovat za legitimní ve smyslu aprobeace zásahu do práva obcí na samosprávu. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 žalovaný také znovu zdůraznil, že u provozovatelů videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku jejich přijetí. Žalovaný dále uvedl, že ve věci aplikoval princip proporcionality, a to ve vztahu mezi právem obcí na samosprávu na straně jedné a právem žalobkyně podnikat na straně druhé. Právo žalobkyně podnikat je v tomto případě oslabeno právě z důvodu existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, kterého si museli být provozovatelé loterií a jiných podobných her vědomi, stejně jako skutečnosti, že nastanou-li v průběhu platnosti udělených povolení okolnosti vylučující provoz technických zařízení, mohou být tohoto povolení zbaveni.

40. Žalovaný dále shrnul průběh notifikace zákona č. 300/2011 Sb. podle směrnice 98/34/ES a v této souvislosti uvedl, že podle jeho názoru je zákon o loteriích jedním z příkladů právního předpisu, v jehož obsahu se prolínají hmotněprávní i procesněprávní ustanovení. Jelikož ne každé jeho ustanovení má technickou povahu, není možné přistoupit na premisu, že veškerá ustanovení tohoto zákona podléhají povinnosti notifikační procedury. V této souvislosti poukázal žalovaný na stanovisko generálního advokáta ve věci C-443/98, Unilever Italia SpA proti Central Food SpA., z něhož vyplývá, že i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice 98/34/ES. Takovým ustanovením je v rámci zákona o loteriích právě ustanovení o regulační pravomoci obcí obsažené v § 50 odst. 4, ke kterému navíc nebyly v rámci notifikačního procesu vzneseny žádné připomínky, a tudíž lze učinit závěr, že toto ustanovení bylo přijato v souladu s požadavky práva Evropské unie. Domnívá-li se však žalobkyně, že k porušení směrnice 98/34/ES došlo, může se dovolávat ochrany u národního soudu, což v tomto případě také činí.
41. Ke zrušení příslušného povolení by však došlo i v případě, pokud by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat a neexistoval by. Již před přijetím tohoto zákona měly obce pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Pojem výherní hrací přístroj byl již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a následných rozhodnutí nejvyšších soudů tak, že pod pojem výherní hrací přístroj se zařazovaly i interaktivní videoloterní terminály a případně jiná technická herní zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) zákona o loteriích a pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry byla zakotvena v § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
42. Žalovaný dále připomněl, že se v rámci správního řízení řídí platnými a účinnými právními předpisy, včetně základních zásad činnosti správních orgánů, mezi něž patří rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, a znovu konstatoval s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 123/2012 - 31, že pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry zde byla dána ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. Dále žalovaný uvedl, že mu nepřisluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti předpisu dle směrnice 98/34/ES.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

43. K žalobkyní namítané nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy a tvrzenému rozporu s judikaturou Soudního dvora a ESLP žalovaný uvedl, že jsou to zejména obce, které nejtěživěji pocítují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her, proto je na místě, aby tuto oblast regulovaly cestou obecně závazných vyhlášek právě místní orgány, a to s přihlédnutím k místním poměrům, jejichž znalost je na centrální úrovni omezená. Institut kontroly obecně závazných vyhlášek je české právní úpravě znám, a to prostřednictvím Ministerstva vnitra, které je rovněž oprávněno podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky. V případě, že Ústavní soud shledá obecně závaznou vyhlášku protiústavní či nezákonnou, zruší ji. Vzhledem k těmto skutečnostem nelze rozdílnou úpravu na místní úrovni, která zohledňuje místní poměry, považovat za rozpornou s právem Evropské unie, a to i s ohledem na zmiňovaný centralizovaný dozor nad obsahem obecně závazných vyhlášek prováděný Ministerstvem vnitra.
44. Žalovaný dále konstatoval, že argumentuje-li žalobkyně závěry rozsudku *Berlington Hungary*, jedná se o dvě rozdílné věci. Na rozdíl od právní úpravy přijaté v Maďarsku, jež byla předmětem přezkumu Soudního dvora, nedochází v České republice k rušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her okamžitě ze zákona tedy ze dne na den, ale až v případě, že dojde k přijetí příslušné obecně závazné vyhlášky. Ke zrušení povolení navíc dochází až na základě rozhodnutí vydaného ve správním řízení, v němž má příslušný provozovatel možnost uplatnit veškerá svá práva, a svoji činnost může vykonávat až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení povolení nabyde právní moci. Pokud se žalobkyně domnívá, že zrušením povolení bylo porušeno její legitimní očekávání, není tuto otázku oprávněn posuzovat, jak vyplývá z bodu 80 rozsudku *Berlington Hungary*, ani Soudní dvůr ani žalovaný, ale pouze národní soud. Dále v této souvislosti žalovaný s odkazem na judikaturu Soudního dvora (rozsudek ze dne 10. 9. 2009, *Plantanol*, C-201/08) uvedl, že hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Česká právní úprava představovaná zákonem o loteriích byla přitom pro hospodářské subjekty předem známá a předvídatelná, a to mimo jiné i z důvodu existence ustanovení § 43 zákona o loteriích, což ostatně konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.
45. K poukazu žalobkyně na rozsudek ESLP *Vékony* žalovaný stejně jako v napadeném rozhodnutí citoval bod 35 tohoto rozsudku, ve kterém se uvádí: „*Břemeno uložené stěžovateli jako výsledek uplynutí trvání jeho licence, i přes svůj závažný dopad, může být poměřováno s obecnými zájmy společnosti, kterým je v tomto případě veřejné zdraví. V této souvislosti požívají státy široké míry posuzovací volnosti,*“ a připomněl, že v souvislosti s pojmem „*obecný zájem společnosti*“ judikoval Soudní dvůr v bodech 56 a 58 rozsudku *Berlington Hungary*, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany.
46. K namítanému porušení zásady ochrany legitimního očekávání žalovaný opět s odkazem na judikaturu Soudního dvora zopakoval, že hospodářské subjekty nemohou spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, a bude tak zachován existující stav. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je příslušným provozovatelům známá a je
- Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

předvídatelná, a to včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loteriijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a loteriijní povolení budou z tohoto důvodu zrušena. Tito provozovatelé si tak mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny, či zrušení příslušných právních předpisů včetně obecně závazných vyhlášek. U provozovatelů tohoto typu proto nelze o legitimním očekávání hovořit.

47. K námitce nepřipustného zásahu do práva na podnikání žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170 a na rozsudek ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, které se vyjadřují ke vztahu práva provozovatelů loterií a jiných podobných her na podnikání k legitimnímu očekávání, přičemž vycházejí z premisy nutnosti vědomí provozovatelů takovýchto podniků o jejich negativních dopadech na společnost, v důsledku nichž je toto odvětví předmětem přísných zákonných restrikcí, a jakákoliv změna vnějších okolností může podle zákona o loteriích vést ke změně či odebrání vydaného povolení.

V. Replika žalobkyně

48. Žalobkyně uvedla, že trvá v plném rozsahu na své argumentaci týkající se procesních vad, jimiž bylo stíženo správní řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný zcela zásadně pochybil, když žalobkyni neposkytl všechny potřebné informace v době, kdy o ně žalobkyně požádala, ačkoliv měla na jejich sdělení nárok vyplývající přímo z § 36 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně rovněž považuje za nesprávný závěr žalovaného, že mezi § 43 odst. 1 zákona o loteriích a § 94 a násl. správního řádu existuje vztah speciality. Takový vztah existuje podle názoru žalobkyně, jen pokud jde o založení pravomoci orgánu, který vydal povolení k provozování loterií a jiných podobných her, vydané povolení zrušit vždy, pokud nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné takovou loterii nebo jinou podobnou hru možné povolit nebo se dodatečně ukáže, že údaje, na jejichž základě bylo povolení vydáno, jsou klamné. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích je proto ve vztahu speciality pouze k § 94 odst. 2 správního řádu, podle něhož je přezkumné řízení nepřipustné vždy, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání, jímž provozování loterií a jiných podobných her bezesporu je. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona je tak pouze výjimkou z tohoto zákazu, avšak ve všech dalších náležitostech vedení takového řízení je již povolující orgán povinen postupovat plně v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu upravujícími přezkumné řízení, a to včetně § 96 odst. 1 správního řádu, dle něž je možné usnesení o zahájení přezkumného řízení možné vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.
49. Žalobkyně dále uvedla, že považuje interpretaci judikatury Ústavního soudu týkající se regulace loterií a jiných podobných her ze strany žalovaného za účelovou. Pokud žalovaný tvrdí, že svým postupem naplňuje judikaturu Ústavního soudu, musí aplikovat rovněž ty závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, z nichž vyplývá, že je povinností žalovaného, aby v konkrétních případech posoudil, zda existence obecně závazné vyhlášky, ať už byla přijata před vydáním rozhodnutí o povolení či po něm, je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy. Podle názoru žalobkyně žalovaný judikaturu Ústavního soudu v plné šíři nerespektoval a dopustil se proto nepřipustného zásahu do práv žalobkyně, v jehož důsledku byla připravena o

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

možnost provozovat loterie nebo jiné podobné hry. Žalobkyně je navíc přesvědčena, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který opravňuje příslušný správní orgán kdykoliv zbavit provozovatele veřejnoprávního oprávnění k podnikatelské činnosti, a to bez ohledu na to, zda skutečnost, která zakládá odnětí tohoto oprávnění, svým přičiněním způsobil či nikoliv, představuje zásadní porušení právní jistoty a měl by být podle názoru žalobkyně posouzen jeho soulad nejen s čl. 26 Listiny základních práv a svobod, ale s ústavním pořádkem jako celkem.

50. Žalobkyně dále uvedla, že zcela zásadně nesouhlasí s výkladem principu proporcionality uplatňovaným žalovaným. Význam tohoto principu v rámci předmětných řízení měl spočívat v posouzení, zda popř. do jaké míry převažuje právo obcí na regulaci loterií a jiných podobných her nad právem žalobkyně legálně provozovat podnikatelskou činnost na základě veřejnoprávního oprávnění uděleného státem. Touto otázkou se žalovaný v průběhu řízení nijak nezabýval a nijak se nevypořádal se skutečností, že svým postupem ruší řádně nabyté veřejnoprávní oprávnění k podnikatelské činnosti před uplynutím doby jeho původní platnosti, a to bez jakékoliv adekvátní náhrady či přiměřeného přechodného období. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích přitom má být aplikováno právě s ohledem na princip proporcionality a nikoliv, aby toto ustanovení představovalo omezení tohoto principu, jak vyplývá z vyjádření žalovaného.
51. Žalobkyně rovněž nesouhlasila tvrzením žalovaného, že ustanovení o regulační pravomoci obcí není technickým ustanovením v pravém slova smyslu, a proto § 50 odst. 4. zákona o loteriích ve znění novelizovaném zákonem č. 300/2011 Sb. nepodléhal notifikační proceduře dle směrnice 98/34/ES. Vzhledem ke skutečnosti, že § 50 odst. 4 zákona o loteriích je závazný na území celé České republiky nejen z pohledu uvádění technických herních zařízení na trh, ale zejména při poskytování služby v podobě provozování loterií a jiných podobných her, je podle žalobkyně zcela nezpochybnitelné, že uvedené ustanovení v plném rozsahu naplňuje definici technického předpisu dle čl. 1 odst. 1 písm. f) směrnice 98/34/ES a podléhá notifikační proceduře podle této směrnice. Její porušení má proto za následek neaplikovatelnost a nevymahatelnost takového právního předpisu včetně jeho konkrétního ustanovení.
52. Žalobkyně dále uvedla, že co se týče aplikovatelnosti práva Evropské unie na projednávaný případ, kterou žalovaný ve svém vyjádření zpochybňoval, ze závěrů Soudního dvora uvedených v rozsudku *Berlington Hungary* jednoznačně vyplývá, že vazbu s unijním právem zakládá i pouhá existence klientely z řad občanů jiných členských států Evropské unie resp. skutečnost, že provozovatelé z jiných členských států Evropské unie měli nebo mají zájem provozovat loterie nebo jiné podobné hry na území dotčeného členského státu. Pokud tedy žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že se při svém postupu řídil platnými a účinnými právními předpisy, byl rovněž povinen aplikovat i normy unijního práva, které již ze své podstaty disponuje nejen přímým účinkem na území České republiky, ale rovněž aplikační předností ve vztahu normám vnitrostátního práva. Dle názoru žalobkyně je proto nyní s ohledem tyto skutečnosti primární úlohou městského soudu zajistit plnou účinnost unijního práva a zabránit tak dalším zásahům do práv a chráněných zájmů provozovatelů loterií a jiných podobných her v důsledku aplikace tuzemské právní úpravy, která je nejen v přímém rozporu s primárním právem Evropské unie, ale také s obecnými zásadami, o něž se celý unijní právní systém opírá.
53. Závěrem svého vyjádření žalobkyně připomněla, že v případě, že by městský soud dospěl k závěru, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích či obecně závazná vyhláška č. 10/2013, na Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

jejímž základě bylo žalovaným přistoupeno ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, nesplňují kritéria vyplývající z unijního práva, je dle judikatury Soudního dvora vnitrostátní soud povinen odmítnout aplikaci jakéhokoliv ustanovení národního práva, které je v rozporu s právem unijním a zajistit tak plnou účinnost unijního práva na území členských států Evropské unie. Žalobkyně rovněž v souvislosti s nálezem Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných upozornila na rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 2019, *Filipiak*, C-314/08, bod 85, v němž Soudní dvůr podle názoru žalobkyně uvedl, že vnitrostátní soud má povinnost použít unijní právo a nepoužít odporující vnitrostátní ustanovení nezávisle na nálezem vnitrostátního ústavního soudu a dodala, že za předpokladu, že by městský soud měl pochybnosti ohledně správné aplikace práva Evropské unie, je zcela na místě, aby učinil veškeré nezbytné kroky k zajištění jeho plné účinnosti a za tímto účelem využil institutu předběžné otázky dle čl. 267 SFEU.

54. Žalovaný k replice žalobkyně vyjádření nepodal.

VI. Dosavadní průběh řízení

55. Usnesením ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 Af 62/2015 - 71 městský soud řízení přerušil do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 5 As 177/2016, neboť zjistil, že se pátý senát Nejvyššího správního soudu (usnesením ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 177/2016 - 44) obrátil na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s otázkami, (i) zda se provozovatelé loterií a jiných podobných her, kteří prokážou, že mezi jejich zákazníky pravidelně patřili i státní příslušníci jiných členských států Evropské unie, mohou dovolávat ustanovení unijního práva (SFEU) o svobodě pohybu služeb a navazující judikatury Soudního dvora, a (ii) zda má v řízení o žalobě (případně kasační stížnosti) ve věcech, v nichž je přezkoumáváno rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie či jiné podobné hry na základě obecně závazné vyhlášky, obec, jež tuto vyhlášku vydala, postavení osoby zúčastněné na řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru (usnesením ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 As 177/2016 - 61).
56. Soudní dvůr se k položeným předběžným otázkám vyjádřil rozsudkem ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19, *BONVER WIN*, a. s. proti Ministerstvu financí ČR tak, že „článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně usnesením ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 139 o otázkách položených pátým senátem rozhodl a věc vrátil zpět pátému senátu.
57. Městský soud proto usnesením ze dne 14. 4. 2021, č. j. 10 Af 62/2015 - 75 rozhodl o pokračování v řízení a zároveň rozhodl, že bude v řízení pokračováno se žalobkyní, neboť zjistil, že původní žalobkyně dne 1. 11. 2020 zanikla v důsledku fúze sloučením spolu se společností SPORTGAMES HOBBY, spol. s r.o., sídlem Náhorní 102, 250 66

Praha-východ, jakožto zanikajícími společnostmi a nástupnickou společností se stala žalobkyně.

58. Přípisem ze dne 22. 4. 2021, č. j. 10 Af 62/2015 - 79 městský soud vyrozuměl hlavní město Praha o probíhajícím řízení a vyzval ho, aby se v lhůtě 15 dnů od jeho doručení vyjádřilo, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Hlavní město Praha soudu podáním ze dne 7. 5. 2021 ve stanovené lhůtě sdělilo, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

VII. Další vyjádření žalovaného a žalobkyně

59. Žalovaný se následně ve věci vyjádřil podáním ze dne 29. 4. 2021. Úvodem shrnul, že do rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce zastával stanovisko shodné s ustálenou tuzemskou soudní rozhodovací praxí, tedy že v otázce stanovení míst, na kterých je dovoleno provazovat hazardní hry obecně závaznými vyhláškami obcí, se unijní prvek nevyskytuje a tedy ani není možné aplikovat čl. 56 SFEU. Přestože tento názor je nutno ve světle rozhodnutí *BONVER WIN*, C-311/19 přehodnotit, má žalovaný za to, že se jedná o čistě akademickou otázku, která nemůže mít vliv na rozhodovací praxi jako takovou ve smyslu výroků jednotlivých rozhodnutí, ale nejvýše může ovlivnit odůvodnění těchto rozhodnutí.
60. Dále žalovaný uvedl, že z rozsudku Soudního dvora ve věci *BONVER WIN* vyplývá, že žalobkyně je povinna nejen tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je rovněž povinna náležitě prokázat. Žalobkyně existenci unijního prvku tvrdila pouze obecně a žádným způsobem jej nedokládala. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51.
61. Obecně je však žalovaný toho názoru, že při aplikaci čl. 56 a násl. SFEU, který zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie, je nutno brát v potaz i další ustanovení a skutečnosti, které omezení volného pohybu služeb umožňují. Zákazem provozování hazardních her je sledována ochrana veřejného pořádku, jehož porušování bývá s jejich provozováním spjato. Zároveň je takovýmto omezením chráněno zdraví obyvatel, a to zejména proti hráčské závislosti, jakožto stále častějšímu patologickému jevu v současné společnosti. Již tímto jsou dle jeho názoru splněny podmínky pro zákonné omezení pohybu služeb uvnitř Evropské unie stanovené v čl. 52 SFEU (v návaznosti na čl. 62 SFEU).
62. Podle žalovaného jsou také naplněny podmínky stanovující požadavky na povahu právních předpisů zakládajících omezení volného pohybu služeb v rámci Evropské unie, které byly Soudním dvorem stanoveny v rámci rozhodnutí ve věci *Berlington Hungary*. Soudní dvůr v rámci tohoto rozhodnutí stanovil, že při posuzování zákonnosti omezení volného pohybu služeb je nutno zkoumat především cíle, systematicčnost a přiměřenost právní úpravy, nediskriminační povahu právní úpravy, ochranu legitimního očekávání, ochranu soutěžního práva. Žalovaný je toho názoru, že tyto podmínky jsou ověřovány již tradičně v rámci soudních řízení. Žalovaný je rovněž názoru, že soudy při svém rozhodování vždy přezkouvávají zákonnost předmětných obecně závazných vyhlášek. V okamžiku, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti obecně závazné vyhlášky, jejímž posouzením se zabývá při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení, které bylo vydáno právě pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou, zároveň tímto nutně ověří, že omezení volného pohybu služeb je rovněž zákonné. Možnost zákonného omezení volného

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

pohybu služeb, po ověření slučitelnosti vnitrostátních předpisů s příslušnými ustanoveními SFEU, pak Soudní dvůr přímo vyslovil v bodě 34 rozsudku *BONVER WIN*.

63. Žalobkyně reagovala na vyjádření žalovaného podáním ze dne 28. 5. 2021. V úvodu svého vyjádření žalobkyně uvedla, že nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že rozsudek *BONVER WIN* nemůže mít vliv na rozhodovací praxi, protože se jedná o čistě akademickou otázku. Samotným smyslem řízení o předběžné otázce je totiž sjednocení výkladu a aplikace unijního práva soudy členských států. Bez takového pojetí by nemohlo být dosaženo účelu tohoto deklaratorního institutu, který by poté postrádal svůj smysl. Závěry uvedené v rozsudku *BONVER WIN* byly navíc převzaty i Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 171, o jehož interpretační závaznosti pro jednotnost rozhodování českých soudů nemůže být sporu.
64. Žalobkyně dále uvedla, že se neztotožňuje se závěrem žalovaného, že aplikace čl. 56 SFEU by neměla být v oblasti hazardních her prováděna automaticky pouze z důvodu potencionálního čerpání služeb zahraničními klienty, neboť žalovaný opomíjí skutečnost, že Soudní dvůr v rozsudku *BONVER WIN* výslovně vyloučil jakoukoliv relevanci počtu klientů pocházejících z jiného členského státu, a tedy i zavedení pravidla *de minimis* do oblasti volného poskytování služeb v podobě loterií a jiných podobných her. Okolnosti představující počet zahraničních klientů využívajících poskytované služby nebo objem jim služeb poskytnutých nebo jiné potenciální omezení svobody poskytování služeb ze zeměpisného či věcného hlediska, nemají na použitelnost čl. 56 SFEU v daném případě žádný vliv. Ačkoliv pouhá hypotetická možnost poskytnutí služby zahraničnímu klientovi nutně nepředstavuje porušení čl. 56 SFEU, tak v projednávané věci, kdy se jedná o provozovnu žalobkyně umístěnou v širším centru hlavního města Prahy, které je zdaleka nejnavštěvovanějším místem České republiky, a které jen v roce 2012 navštívily více jak 2 miliony osob z jiných členských států Evropské unie, je představa, že v této provozovně nebyla poskytnuta služba byt' jedné jediné osobě z jiného členského státu, zcela iracionální. Pokud by i však přesto soud neměl tuto skutečnost za prokázanou bez dalšího, žalobkyně je připravena ji soudu prokázat.
65. Žalobkyně rovněž nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že v daném případě jsou naplněny důvody umožňující omezení volného pohybu služeb dle čl. 52 SFEU z důvodu ochrany veřejného pořádku. V prvostupňovém ani v napadeném rozhodnutí nejsou žádné takové důvody uváděny a jediným uvedeným důvodem, pro který došlo ke zrušení uděleného povolení, je nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy. Žalobkyně veškerá tvrzení žalovaného o zvýšeném výskytu kriminální činnosti v příslušné provozovně nebo v jejím bezprostředním okolí z důvodu jejího provozu zcela odmítla a poukázala na skutečnost, že žalovaný neuvedl v rámci předcházejícího správního řízení a ani v tomto soudním řízení na podporu svého tvrzení jediný konkrétní důkaz. Žalovaný podle žalobkyně pouze paušálně dovozuje, že v rámci podnikání žalobkyně, které bylo činěno zákonem předpokládaným způsobem, mělo docházet k narušování veřejného pořádku, a tudíž by měla být bez dalšího žalobkyni upřena, vyjma jiného, i ochrana jednoho ze základních práv Evropské unie spočívající ve volném pohybu služeb. V této souvislosti žalobkyně poukázala na rozsudek *Berlington Hungary*, v jehož bodě 64 Soudní dvůr uvedl, že omezení volného pohybu služeb uložená členskými státy musí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost, tedy být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení, a že vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze, pokud skutečně odpovídají snaze dosáhnout jej koherentním a systematickým způsobem.

66. Žalobkyně dále uvedla, že je podle jejího názoru obecně závazná vyhláška č. 18/2011 hlavního města Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 18/2011“) zjevně diskriminační, neproporcionální a v rozporu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích, když ve svém § 2 přiznala právo provozovat po dobu platnosti vydaného povolení před nabytím účinnosti této vyhlášky pouze jeden typ loterie či jiné podobné hry, a to výherním hracím přístrojům. Obecně závazná vyhláška č. 18/2011 byla navíc schválena zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 15. 12. 2011 a nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012. Legisvakancní lhůta v délce dvou týdnů ve vztahu ke všem loteriím jiným, než výherním hracím přístrojům, se s ohledem na rozsah regulované činnosti a množství nákladů, které žalobkyně musela v souvislosti se svým podnikáním v předmětné provozovně vynaložit, je zjevně nepřiměřená. V důvodové zprávě k této obecně závazné vyhlášce nadto není zmíněn jediný relevantní důvod, proč by interaktivní videoloterní terminály měly podléhat odlišné regulaci, než výherní hrací přístroje. V důvodové zprávě rovněž není uvedeno, na základě jakých kritérií byla určena místa uvedená v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, na nichž je provozování loterií a jiných podobných her umožněno. Důvodová zpráva se omezuje pouze na deklaratorní prohlášení o ochraně veřejného pořádku a konstatování negativních vlivů, se kterými provozování hazardní her může být spojeno.
67. Podle názoru žalobkyně mohlo v důsledku přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 dojít i k porušení soutěžního práva, neboť Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve své konstantní rozhodovací praxi uvádí, že stanovení míst a časů, ve kterých je provozování hazardních her na území obce povoleno je z hlediska soutěžního práva problematické, protože fixuje adresy, na kterých je možné provozovat hazardní hry, pokud pro výběr těchto adres nebyla stanovena objektivní, nediskriminační a předem známá kritéria a zvoleným postupem může docházet k diskriminaci soutěžitelů, kteří na trh hodlají vstoupit, s těmi soutěžiteli, kteří na něm již působí.
68. Žalobkyně dále uvedla, že ve vztahu k předmětu projednávané věci je shodnou vadou jako obecně závazná vyhláška č. 18/2011 zatížena i obecně závazná vyhláška č. 10/2013, v jejíž důvodové zprávě jsou stanovena alespoň některá kritéria pro výběr míst, na nichž je provoz loterií a jiných podobných her povolen, ale jako jednu z podmínek v odst. 2 písm. b) odůvodnění důvodové zprávy uvádí, že takové místo mělo dne 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií. Jelikož v případě žalobkyně jí toto místo bylo neoprávněně upřeno na základě obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, nemohla žalobkyně tuto podmínku stanovenou obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 splnit. Závěr o zásadních vadách obou zmíněných obecně závazných vyhlášek dokládá podle žalobkyně i důvodová zpráva k aktuální obecně závazné vyhlášce regulující provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, která zcela opouští adresný princip jejich zákazu.
69. V závěru svého vyjádření žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 177/2016 - 161, v němž Nejvyšší správní soud připomněl, že je povinností soudu posoudit každou obecně závaznou vyhlášku, která má být ve věci aplikována, z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem. V této souvislosti žalobkyně citovala rovněž z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a zdůraznila zde uvedený závěr, že ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa, je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.

70. Dále žalobkyně uvedla, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je zatížena vadou neplatnosti z důvodu rozporu s ústavním pořádkem, právem Evropské unie a obecnými právními předpisy a prvostupňové rozhodnutí jakož i napadené rozhodnutí jsou z tohoto důvodu neopodstatněná. Rozhodnutím o zrušení uděleného povolení bylo zároveň retroaktivním a nepřipustným způsobem zasaženo do práv žalobkyně a žalovaný vyjma dalších již dříve zmíněných hmotněprávních a procesněprávních pochybení, nijak nezhodnotil proporcionalitu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 ani újmu, kterou žalobkyni vydáním rozhodnutí způsobil.

VIII. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

71. Osoba zúčastněná na řízení se v podání ze dne 1. 6. 2021 vyjádřila k důvodům, které vedly k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Své podání doplnila osoba zúčastněná řízení řadou příloh (usnesení rady hlavního města Prahy č. 471 ze dne 22. 4. 2008 včetně přílohy č. 1 (dále také jen „usnesení č. 471“), usnesení rady hlavního města Prahy č. 825 ze dne 25. 5. 2010 (dále také jen „usnesení č. 825“), usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/20 ze dne 16. 9. 2010 (dále také jen „usnesení č. 40/20“), usnesení rady hlavního města Prahy č. 1020 ze dne 19. 7. 2011, usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 12/3 ze dne 15. 12. 2011 včetně přílohy a důvodové zprávy, výňatek ze stenozápisu z 12. zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 15. 12. 2011, pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry ze dne 7. 5. 2013 (dále také jen „pravidla pro výběr míst“), výňatek z programového prohlášení rady hlavního města Prahy pro volební období 2010-2014, usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/69 ze dne 19. 9. 2013 (dále také jen „usnesení č. 34/69“) včetně přílohy a důvodové zprávy, výňatek ze stenozápisu z 31. zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 19. 9. 2013).
72. V úvodu svého vyjádření osoba zúčastněná na řízení uvedla, že cílem regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je omezení dostupnosti loterií a jiných podobných her z důvodu ochrany občanů hlavního města 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 spojené s jejich provozováním byly v co největší míře omezeny.
73. Dále osoba zúčastněná na řízení popsala historický vývoj regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Tato regulace započala s účinností první obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 19/2007, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 19/2007“), která od 1. 1. 2008 stanovila místa a čas, na kterých bylo možno provozovat výherní hrací přístroje. Na základě zavedené regulace klesl v období od 1. 1. 2008 do 1. 9. 2011 s výjimkou výherních hracích přístrojů umístěných v kasinech počet výherních hracích přístrojů na území hlavního města Prahy z 8 358 kusů na 4 342 kusů. Zároveň však došlo k prudkému nárůstu počtu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

interaktivních videoloterních terminálů. Zatímco v roce 2008 byl na území hlavního města Prahy povolen provoz 682 interaktivních videoloterních terminálů, v roce 2009 jich bylo celkem 2 7949, v roce 2010 již 7 450 a v roce 2011 dokonce 8 600. Jak dokládá usnesení č. 471, hlavní město Praha vnímalo tuto skutečnost jako nežádoucí a s vydáváním povolení k provozování interaktivních videoloterních terminálů, jak vyplývá z usnesení č. 825 nebo usnesení č. 40/20, nesouhlasilo.

74. Po vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ve kterém Ústavní soud vyslovil závěr, že je přípustné, aby obec na základě obecně závazné vyhlášky vydané podle § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona o loteriích regulovala i umístění interaktivních videoloterních terminálů a na základě novelizace zákona o loteriích provedené zákonem č. 300/2011 Sb., kterou bylo zákonné zmocnění obcí omezit na svém území hazardní hry výslovně rozšířeno o loterie a jiné podobné hry, uvedené v § 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 vydalo hlavní město Praha s účinností od 1. 1. 2012 obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011, která reagovala na tyto legislativní změny a stanovila 639 míst, na nichž bylo možno loterie a jiné podobné hry provozovat. Mimo místa uvedená v obecně závazné vyhlášce č. 18/2011 byl dále umožněn provoz loterií a jiných podobných her na dalších 412 místech, na nichž povolilo jejich provozování Ministerstvo financí v dřívějších letech, a doba platnosti uděleného povolení dosud neuplynula.
75. Z důvodu trvající potřeby dalšího 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 hlavního města Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy. Komise vytvořila koncepci jednotné regulace loterií na celém území hlavního města Prahy v budoucích obdobích. Pro naplnění této koncepce byla vytvořena a schválena jednotná pravidla pro výběr míst, na nichž lze provoz loterií umožnit. Tato pravidla byla schválena usnesením rady hlavního města Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013. Na základě těchto pravidel byla schválena obecně závazná vyhláška č. 10/2013.
76. Zásadní změnou proti dřívější regulaci bylo umožnění provozování loterií a jiných podobných her pouze v hernách nebo kasinech, nikoliv však v provozovnách se zvláštním provozním režimem, s tím, že na území jednotlivých městských částí hlavního města Prahy mohl být umožněn pouze provoz kasin nebo mohla být zavedena úplná nulová tolerance k hazardu. Tímto způsobem bylo dosaženo na území hlavního města Prahy jak snížení počtu míst, kde bylo možno loterie provozovat, tak snížení počtu technických herních zařízení. Zatímco k datu 29. 12. 2010 byl na území hlavního města Prahy povolen provoz 15 934 kusů zařízení, k 31. 12. 2013 bylo těchto zařízení 9 319 kusů, k 31. 12. 2014 to bylo 8 450 kusů a k 31. 12. 2015 jen 6 974 kusů.
77. Záměrem obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 bylo snížení počtu míst, kde je možné provozovat loterie a jiné podobné hry, a omezení jejich provozu na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snížena či lépe kontrolovatelná (pouze herny a kasina). Výběr těchto míst je díky v pravidlech pro výběr míst předem stanoveným 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 bylo stanoveno z tohoto důvodu, že kasina a herny podléhají přísnější regulaci než provozovny se zvláštním provozním režimem (pohostinská a restaurační zařízení), jsou na ně kladeny vyšší standardy, čímž se jejich Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

společenská škodlivost snižuje. Pohostinská a restaurační zařízení slouží k jinému účelu než k hraní loterií. Jejich návštěvníci tato zařízení primárně vyhledávají kvůli občerstvení, případně komunikaci s přáteli, známými, obchodními partnery. Přestože hrací přístroje mají být v těchto zařízeních umístěny v oddělené části, stávalo se, že ke hře byli zlákáni i ti návštěvníci, kteří o hru původně neměli žádný zájem. Tím rostl počet hráčů, zejména mezi snadno ovlivnitelnými osobami, a docházelo ke zvyšování negativních důsledků a patologických jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her.

78. Dále osoba zúčastněná na řízení uvedla, že prvostupňovým rozhodnutím bylo zrušeno povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry na adrese Budějovická - M, Praha 4. Toto místo bylo přitom již s účinností od 1. 1. 2010 vyřazeno na základě novelizace obecně závazné vyhlášky č. 19/2007, provedené obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 13/2010, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 19/2007 (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 13/2010“) ze seznamu míst, na nichž bylo možno provozovat výherní hrací přístroje. K vyřazení tohoto místa došlo v souladu s tehdy platnými principy provozování výherních hracích přístrojů na území hlavního města Prahy schválených usnesením č. 471, které obsahovaly doporučení, aby výherní hrací přístroje nebyly umístovány v nemovitostech, které jsou majetkem hlavního města Prahy. V důvodové zprávě k vyhlášce č. 13/2010 pak bylo uvedeno, že obdobných přístup je vhodné uplatňovat též u majetku organizací zcela vlastněných hlavním městem Prahou, a proto došlo k vypuštění míst nacházejících se v nemovitostech vlastněných hlavním městem Prahou a Dopravním podnikem hlavního města Prahy, a to areál stanice metra Vyšehrad, stanice metra Budějovická, stanice Nádraží Holešovice. Uvedený přístup byl uplatněn plošně, jednotně a konsistentně na území celého hlavního města Prahy. Z tohoto důvodu nebylo vyhověno ani řadě návrhů městských částí na zařazení míst, která se nacházela v objektech stanice metra Smíchovské nádraží, Opatov, Černý Most, Rajska zahrada, mezi místa, na nichž by bylo možno výherní hrací přístroje provozovat.
79. V této věci se nic nezměnilo ani po přijetí obecně závazných vyhlášek č. 18/2011 a č. 10/2013. Jak vyplývá z důvodové zprávy k obecně závazné vyhlášce č. 18/2011, nebylo v souvislosti s její přípravou vyhověno návrhům, aby mezi místa, kde bude umožněn provoz loterií nebo jiných podobných her, byla zařazena stanice metra Budějovická nebo další stanice (Vysočanská, Prosek, Střížkov, Českomoravská, Stodůlky). Zásadní nesouhlas s provozováním loterií a jiných podobných her vyjádřilo zastupitelstvo hlavního města Prahy i při přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. To vyplývá z usnesení č. 31/69, v němž konstatovalo, že hlavní město Praha pokládá provozování loterií v těchto místech za nežádoucí, jelikož se jedná o riziková místa s velkým počtem osob a shromažďování osob zabývajících se hazardem by mohlo negativně ovlivnit veřejný pořádek.
80. Závěrem svého vyjádření osoba zúčastněná na řízení uvedla, že je přesvědčena, že již dne 1. 10. 2010, případně nejpozději k 1. 1. 2012 ode dne nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, která výslovně rozšířila rozsah regulace na interaktivní videoloterní terminály, nastaly ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích důvody pro zrušení uděleného povolení spočívající v okolnostech, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.
81. Žalovaný, žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení se již ve věci dále nevyjádřili.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

IX. Ústní jednání

82. Dne 21. 10. 2021 a 2. 11. 2021 se ve věci konalo ústní jednání. Účastníci setrvali na svých stanoviscích prezentovaných již v písemných podáních. Žalobkyně navrhla na jednání dne 21. 10. 2021 provedení důkazů prokazujících, že v příslušné provozovně poskytovala služby také občanům jiných zemí Evropské unie a požádala o odročení jednání, aby mohla navrhané důkazy zajistit a předložit soudu. Na jednání dne 2. 11. 2021 provedl soud na základě návrhu žalobkyně k prokázání této skutečnosti důkaz svědeckou výpovědí svědka V. P.
83. Soud v rámci ústního jednání konstatoval obsah správního spisu.
84. Soud dále konstatoval, že považuje mezi žalobkyní a žalovaným za nesporné, že loterie a jiné podobné hry, jež žalobkyně provozovala na základě povolení č. j. 34/62047/2010 na adrese Budějovická - M, Praha 4, byly provozovány v provozovně nacházející se v objektu stanice metra Budějovická.
85. Dále soud konstatoval, že osoba zúčastněná na řízení zaslala dne 2. 6. 2021 soudu vyjádření ze dne 1. 6. 2021, č. j. MHMP 771873/2021, v němž se vyjádřila k důvodům, které vedly k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Součástí vyjádření byly řada příloh (usnesení rady hlavního města Prahy č. 471 ze dne 22. 4. 2008 včetně přílohy č. 1, usnesení rady hlavního města Prahy č. 825 ze dne 25. 5. 2010, usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/20 ze dne 16. 9. 2010 (dále jen „usnesení č. 40/20“), usnesení rady hlavního města Prahy č. 1020 ze dne 19. 7. 2011, usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 12/3 ze dne 15. 12. 2011 (dále jen „usnesení č. 12/3“) včetně přílohy a důvodové zprávy, výňatek ze stenozápisu z 12. zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 15. 12. 2011, pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry ze dne 7. 5. 2013, výňatek z programového prohlášení rady hlavního města Prahy pro volební období 2010-2014, usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/69 ze dne 19. 9. 2013 (dále jen „usnesení č. 31/69“) včetně přílohy a důvodové zprávy a výňatek ze stenozápisu z 31. zasedání Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 19. 9. 2013). Obsah jednotlivých listin soud na ústním jednání nerekapituloval, neboť účastníci řízení na rekapitulaci jejich obsahu netrvali.
86. Z výsledku svědka V. P. provedeného na ústním jednání dne 2. 11. 2021, soud zjistil, že svědek pracoval jako oblastní manažer ve společnosti SPORT GAMES WIN a.s. Svědek měl na starosti i provozovnu v objektu stanice metra Budějovická. V provozovně bylo instalováno asi 8 zařízení, součástí provozovny byl malý bar, vše na ploše asi 40 m². Svědek provozovnu navštěvoval zhruba dvakrát až třikrát měsíčně. Provozovnu navštěvovala i zahraniční klientela. Svědek znamenal hovory v italštině (jednalo se osoby, které přijely do České republiky připravovat restaurace) a v němčině, v provozovně byli přítomni Slováci a Vietnamci. Jako na všech provozovnách v Praze byla i v této provozovně přítomna celá řada osob různých národností.
87. Soud neprovedl pro nadbytečnost žalobkyní navrhané důkazy metodickým materiálem Ministerstva vnitra k vydání obecně závazné vyhlášky obce o loteriích a jiných podobných hrách ze dne 1. 4. 2015 a usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 19/43 ze dne 10. 9. 2020 k návrhu obecně závazné vyhlášky, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy, neboť provedení těchto důkazů a skutečnosti z nich zjištěné by neměly vliv na posouzení rozhodných otázek soudem, neboť se netýkaly předmětu tohoto řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

X. Posouzení věci Městským soudem v Praze

88. Městský soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Napadené rozhodnutí Městský soud přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
89. Žaloba není důvodná.

IX. a. Obecná východiska a podstatný obsah správního spisu

90. Podle § 44 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“) povinnosti může hlavní město Praha ukládat v samostatné působnosti jen obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány (písm. a)), stanoví-li tak zvláštní zákon (písm. d)).
91. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
92. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění novelizovaném zákonem č. 300/2011 Sb. a účinném od 14. 10. 2011 obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.
93. Dne 1. 1. 2012 nabyla účinnost obecně závazná vyhláška č. 18/2011, která zrušila obecně závaznou vyhlášku č. 19/2007 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 13/2010.
94. Podle § 1 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, lze provozovat pouze na místech a v čase uvedených v příloze k této vyhlášce.
95. Podle § 2 obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 výherní hrací přístroje, jejichž provozování bylo povoleno před nabytím účinnosti této obecně závazné vyhlášky, lze provozovat po dobu platnosti vydaného povolení i na místě a v čase neuvedených v příloze k této vyhlášce, a to za podmínek stanovených ve vydaném povolení.
96. V příloze obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 není uvedeno místo Budějovická - M.
97. Dne 4. 10. 2013 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 10/2013, která zrušila obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

98. Podle preambule obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 „*Záměrem Zastupitelstva hlavního města Prahy je 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 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.*“
99. Podle § 1 obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 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.
100. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 neobsahuje žádné přechodné ustanovení, umožňující provoz zařízení na místě a v čase neuvedených v příloze k této vyhlášce, jejichž provozování bylo povoleno před nabytím účinnosti této obecně závazné vyhlášky.
101. V příloze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 je pod poř. č. 29 až 56 uvedeno celkem 27 míst, na nichž je na území městské části Praha 4 obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 provoz loterií nebo jiných podobných her povolen. Mezi těmito místy není uvedeno místo Budějovická - M. V seznamu míst uvedených v příloze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, na nichž je na území jednotlivých městských částí povolen provoz loterií a jiných podobných her, není uveden žádný objekt stanice metra.
102. Z uvedeného je zřejmé, že nejpozději ode dne nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 nebyl na adrese Budějovická - M, Praha 4 provoz loterií a jiných podobných her povolen, což jinak řečeno znamená, že na uvedené adrese byl provoz veškerých loterií a jiných podobných her, jejichž provozování mohlo hlavní město Praha v souladu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích regulovat, od 4. 10. 2013 zakázán.
103. Ze správního spisu městský soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
104. Oznámením o zahájení řízení ze dne 3. 12. 2013, č. j. MF-109743/2013/34 doručeným žalobkyni dne 11. 12. 2013, oznámil žalovaný žalobkyni, že zahajuje z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry na území hlavního města Prahy ve věci rozhodnutí č. j. 34/62047/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110410001210, na adrese Budějovická - M, 140 00 Praha 4. Řízení bylo zahájeno z důvodu, že žalovaný na základě vlastních zjištění dospěl k závěru, že technické zařízení provozované na základě tohoto rozhodnutí je provozováno v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013. Žalovaný oznámení o zahájení řízení v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu spojil s dalšími úkony v řízení a žalobkyni podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzval k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů a úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě do 21 dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Současně tímto oznámením žalovaný vyzval osobu zúčastněnou na řízení jako dotčený správní orgán podle § 136 odst. 3 správního řádu, aby žalovanému ve stejné lhůtě poskytla veškeré informace důležité pro řízení, zejména pak informace týkající Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

se jakýchkoliv úprav stávající regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy.

105. Osoba zúčastněná na řízení sdělením ze dne 17. 12. 2013, č. j. S-MHMP 1540268/2013 doručeným žalovanému dne 19. 12. 2013, žalovanému sdělila, že na území hlavního města Prahy platí obecně závazná vyhláška č. 10/2013 a v příloze této vyhlášky není uvedeno jako místo, na kterém lze provozovat loterie a jiné podobné hry uvedena místo Budějovická - M, Praha 4.
106. Žalobkyně se k oznámení o zahájení řízení vyjádřila podáním doručeným žalovanému dne 27. 12. 2013. Ve vyjádření žalobkyně namítala, že neví, k jakým podkladům rozhodnutí se má vyjádřit, a proto žádá, aby jí byla poskytnuta informace o řízení ve smyslu § 36 odst. 2 a umožněno nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 1 a 4 správního řádu. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný v řízení aplikuje právní předpis v podobě obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, který byl vydán teprve řadu měsíců poté, co povolení k provozu loterií a jiných podobných her nabylo právní moci, což způsobuje nepřipustnou retroaktivitu této obecně závazné vyhlášky a rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her je v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a tím se zásadou právní jistoty. Obecně závaznou vyhlášku považuje nadto žalobkyně za diskriminační a rozpornou s § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť obsahuje § 2, který stanovuje přechodné období pro provoz pouze jednoho typu loterie nebo jiné podobné hry, a to výherních hracích přístrojů. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby bylo zahájené řízení zastaveno.
107. Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí č. j. 34/62047/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110410001210, na adrese Budějovická - M, 140 00 Praha 4. Žalovaný rozhodl o zrušení rozhodnutí z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013, již bylo s účinností od 4. 10. 2013 povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce, přičemž adresa Budějovická - M, Praha 4 v příloze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 uvedena nebyla. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný dále vypořádal námitky žalobkyně uvedené v podání ze dne 27. 12. 2013.
108. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad doručený žalovanému dne 13. 8. 2014. V podaném rozkladu uplatnila žalobkyně obsahově obdobné námitky týkající se zkrácení jejich procesních práv, protiústavnosti postupu žalovaného při rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, nedostatku procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb., rozporu § 50 odst. 4 zákona o loteriích s právem Evropské unie a vad obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 jako v podané žalobě. Podaný rozklad doplnila žalobkyně podáním ze dne 3. 7. 2015, v němž uplatnila v návaznosti na rozsudek *Berlington Hungary* námitky týkající rozporu postupu žalovaného s právem Evropské unie. Tyto námitky jsou rovněž obdobné jako námitky, které žalobkyně posléze uplatnila v podané žalobě.
109. Napadeným rozhodnutím ministr financí rozklad žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

IX. b. Procesní vady

110. Nejprve se soud zabýval námitkou žalobkyně, že v průběhu řízení byla zkrácena její procesní práva, jelikož jí nebylo známo, k jakému datu hodlá žalovaný prvostupňové rozhodnutí vydat, neboť žalovaný v oznámení o zahájení řízení ani později před vydáním rozhodnutí ve věci nevyrozuměl žalobkyni o přesném časovém rozmezí, v němž může uplatňovat svá procesní práva.
111. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
112. Podle § 46 správního řádu řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby (odst. 1). Oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení (odst. 3).
113. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, žalobkyni bylo doručeno oznámení o zahájení řízení č. j. MF-109743/2013/34, jímž žalovaný oznámil žalobkyni, že zahajuje podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích z moci úřední správní řízení ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry, v němž bylo zrušeno rozhodnutí č. j. 34/62047/2010, na základě kterého provozovala žalobkyně technická zařízení na adrese Budějovická - M, dne 11. 12. 2013. Doručením tohoto oznámení bylo správní řízení z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu zahájeno. Žalovaný oznámení o zahájení řízení v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu spojil s dalším úkonem v řízení, což je v tomto oznámení právě s odkazem na § 46 odst. 3 správního řádu explicitně uvedeno. Tímto dalším úkonem byla mimo jiné výzva učiněná v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, jejímž prostřednictvím žalovaný vyzval žalobkyni k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě 21 dnů od doručení oznámení o zahájení řízení.
114. Podle § 46 odst. 3 správního řádu může být oznámení o zahájení řízení spojeno s jiným úkonem v řízení, přičemž z žádného ustanovení správního řádu nevyplývá, že tímto úkonem nemůže být i výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu. Již v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243 přitom dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, 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.
115. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že tím, že žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení s výzvou, již vyzval žalobkyni k uplatnění jejího práva vyplývajícího z § 36 odst. 3 správního řádu, a stanovil jí zároveň lhůtu, ve které se může k podkladům rozhodnutí vyjádřit, žádné procesní právo žalobkyně neporušil. Z oznámení o zahájení řízení bylo rovněž jednoznačně zřejmé, do kdy může žalobkyně svá práva uplatňovat, neboť je v něm stanovena lhůta 21 dnů od doručení oznámení o zahájení řízení, tedy ode dne 11. 12. 2013.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

116. Mezi žalobkyní a žalovaným není sporné a obsah správního spisu to potvrzuje, že spis byl od zahájení řízení do vydání prvostupňového rozhodnutí kromě vyjádření žalobkyně k oznámení o zahájení řízení doplněn pouze o sdělení osoby zúčastněné na řízení č. j. S-MHMP 1540268/2013, jehož prostřednictvím žalovanému sdělila, že na území hlavního města Prahy platí obecně závazná vyhláška č. 10/2013 a v příloze této vyhlášky není jako místo, na kterém lze provozovat loterie a jiné podobné hry, uvedeno místo Budějovická - M, Praha 4. Toto sdělení bylo žalovanému doručeno dne 19. 12. 2017, tedy ještě před uplynutím lhůty stanovené žalobkyni pro seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, který jí byla stanovena v oznámení o zahájení řízení č. j. MF-109743/2013/34. Po uplynutí lhůty stanovené žalovaným pro vyjádření k podkladům rozhodnutí již spis o podklady pro vydání rozhodnutí doplňován nebyl.
117. Z uvedeného je zřejmé, že postup žalovaného, kdy spolu s oznámením o zahájení řízení zaslaném žalobkyni zaslal žalobkyni také výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu, nebyl v tomto případě zcela vhodný. Žalovaný totiž zároveň spolu s tímto oznámením zaslal osobě zúčastněné na řízení výzvu podle § 136 odst. 3 správního řádu, kterou jí vyzval ve stejné lhůtě jako žalobkyni k poskytnutí informací důležitých pro řízení. Žalovaný tak žalobkyni k seznámení se s podklady rozhodnutí stanovil stejnou lhůtu, jakou stanovil osobě zúčastněné na řízení k případnému poskytnutí podkladů. Mohla tak nastat situace, že by žalobkyně využila svého práva seznámit se s podklady dříve, než by osoba zúčastněná na řízení na výzvu žalovaného zareagovala. Žalovaný tedy nemusel mít v okamžiku, kdy by žalobkyně využila svého práva podle § 36 odst. 3 správního řádu, ještě všechny potřebné podklady k rozhodnutí k dispozici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 - 68, bod 54 a násl.), což by ve svém důsledku znamenalo vadu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, bod 30 a násl.).
118. Tento postup žalovaného však v daném případě nemohl ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci. Žalobkyně svého práva seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí předtím, než bylo žalovanému doručeno sdělení osoby zúčastněné na řízení, nevyužila. Tím, že žalovaný před vydáním prvostupňového rozhodnutí již žalobkyni opětovně nevyrozumíval o tom, že ukončil shromažďování podkladů a nevyzval ji znovu podle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí, proto nemohlo dojít k žádnému porušení tohoto ustanovení. Spis byl sice poté, co byla žalobkyně vyrozuměna žalovaným o tom, že ukončil shromažďování podkladů a byla vyzvána k seznámení se s poklady rozhodnutí, doplněn o sdělení č. j. S-MHMP 1540268/2013, avšak k tomuto doplnění nedošlo až poté, co by žalobkyně využila svého práva vyplývajícího z § 36 odst. 3 správního řádu ani poté, co již lhůta, kdy tak mohla učinit, uplynula. Žalobkyni tedy nic nebránilo v tom, aby se před uplynutím stanovené lhůty s úplným spisem seznámila a k podkladům pro vydání rozhodnutí se vyjádřila. Bylo rozhodnutím žalobkyně, že tak až do jejího konce neučinila. To však za tohoto stavu věci nemůže představovat procesní pochybení žalovaného, jež by mohlo mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.
119. Obsahem sdělení č. j. S-MHMP 1540268/2013 navíc byla pouze žalobkyni i žalovanému známá skutečnost vyplývající z obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, že provozování loterií a jiných podobných her na adrese Budějovická - M, Praha 4 je s touto vyhláškou v rozporu. Sdělení č. j. S-MHMP 1540268/2013 tedy ani nebylo podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí, neboť tím byla obecně závazná vyhláška č. 10/2013.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

120. Tato žalobní námitka tudíž není důvodná.
121. Dále se soud zabýval námitkou žalobkyně, že žalovaný v průběhu celého řízení neposkytl žalobkyni informace o řízení, o něž žalobkyně žádala v souladu s § 36 odst. 2 správního řádu, čímž žalobkyni v rozporu s § 4 odst. 4 správního řádu neumožnil uplatnit v řízení její práva a oprávněné zájmy.
122. Podle § 36 odst. 2 správního řádu účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak.
123. Mezi žalobkyní a žalovaným není sporné, že žalovaný na žádost žalobkyně o poskytnutí informací o řízení, která byla součástí vyjádření žalobkyně doručeného žalovanému dne 27. 12. 2013, nereagoval, a to po celou dobu, kdy před ním správní řízení probíhalo. Tuto skutečnost ostatně potvrdil i ministr financí v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný tak v řízení postupoval v rozporu s § 36 odst. 2 správního řádu. Ze strany žalovaného tak nepochybně došlo k porušení ustanovení správního řádu upravujících postup žalovaného v řízení.
124. Z judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí mohou být pouze takové případy porušení ustanovení právních předpisů o řízení před správními orgány, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005 - 65, ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008 - 69, ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 - 39, bod 23 a 24).
125. Účelem § 36 odst. 2 věty druhé správního řádu je umožnit účastníkovi řízení získat informace o vedeném správním řízení a dalším možném procesním postupu ve věci, neboť účastník má právo vědět, jak je a bude ve věci postupováno (srov. Potěšil, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020 str. 211 - 212). Neposkytnutí této informace k výslovné žádosti žalobkyně tak bez pochyb zatížilo správní řízení před žalovaným vadou. Podle názoru městského soudu se však nejedná o tak závažnou vadu řízení, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, a jež by bylo proto potřeba z tohoto důvodu zrušit. Žalobkyně informace o postupu žalovaného v řízení získala již z oznámení o zahájení řízení č. j. MF-109743/2013/34, kterým byla vyrozuměna nejen o zahájení řízení, ale i o tom, že žalovaný shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí, neboť jím byla vyzvána ji, aby se k pokladům rozhodnutí vyjádřila.
126. Žalovaný přitom, jak vyplývá z obsahu správního spisu, v řízení žádné procesní úkony od okamžiku jeho zahájení až do vydání prvostupňového rozhodnutí neprováděl. Absence informace o stavu řízení a dalším procesním postupu žalovaného proto žalobkyni žádným zásadním způsobem na jejích právech s ohledem na výsledek řízení zkrátit nemohla, neboť předmět řízení i další postup žalovaného ve věci byl žalobkyni fakticky znám již z obsahu oznámení o zahájení řízení č. j. MF-109743/2013/34. Z obsahu tohoto oznámení je zřejmé, z jakého důvodu bylo řízení zahájeno, i to že žalovaný ukončil shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a že tedy přistoupí k vydání rozhodnutí ve věci. Pokud žalobkyně hodlala svá práva a oprávněné zájmy v řízení uplatňovat i před tím, než bylo ve věci vydáno prvostupňové rozhodnutí, mohla tak činit zcela bez omezení po celou dobu jeho vedení žalovaným, i když jí žalovaný požadovanou informaci o stavu řízení a svém dalším procesním postupu ve věci neposkytl. Stav řízení se od doručení oznámení o jeho zahájení žalobkyni žádným zásadním způsobem nezměnil a žalovaný v řízení až do okamžiku

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

vydání prvostupňového rozhodnutí nečinil nic, co by se mohlo dotknout práv a zájmů žalobkyně v řízení a tedy jakkoliv z tohoto důvodu ovlivnit jeho průběh a výsledek. Možnost žalobkyně uplatňovat v celém průběhu řízení svá práva a oprávněné zájmy tak nebyla tím, že jí žalovaný informaci o řízení neposkytl, fakticky nijak dotčena. Ostatně ani žalobkyně ve své námitce nijak nekonkretizovala, v čem porušení svých práv vyplývajících z § 4 odst. 4 správního řádu v důsledku toho, že jí žalovaným nebyla poskytnuta informace o stavu řízení podle § 36 odst. 2 věty druhé správního řádu, spatřuje a jaký toto pochybení žalovaného mohlo podle jejího názoru na další průběh a výsledek řízení mít vliv.

127. Podle názoru soudu tak v daném případě neexistuje žádná rozumně představitelná varianta, jak by porušení § 36 odst. 2 správního řádu, kterého se žalovaný dopustil tím, že žalobkyni na její žádost neposkytl informace o řízení, mohlo v daném případě ovlivnit průběh řízení vedeného žalovaným a jeho výsledek v podobě rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Toto pochybení tudíž nemohlo mít samo o sobě na obsah prvostupňového rozhodnutí žádný vliv a v jeho důsledku proto ani nemohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí, neboť obsah prvostupňového rozhodnutí by zůstal stejný i v případě, že by žalovaný postupoval správně a žádost žalobkyně bez zbytečného odkladu vyřídil.
128. Jelikož porušení § 36 odst. 2 správního řádu samo o sobě nemohlo mít za následek vydání nezákonného prvostupňového rozhodnutí a tedy ani způsobit nezákonnost rozhodnutí napadeného, shledal soud tuto žalobní námitku nedůvodnou.
129. Dále se soud zabýval námitkou žalobkyně, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je nutno aplikovat ve spojení s ustanoveními správního řádu stanovujícími podmínky pro zahájení přezkumného řízení a že zahájení řízení o zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry po uplynutí lhůty pro zahájení řízení o přezkumu způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.
130. Podmínkami, za nichž může dojít ke zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry v řízení zahájeném z moci úřední podle § 43 zákona o loteriích, se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32. V tomto rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti právního rázu. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, v němž byl povolen provoz loterií a jiných podobných her, jejich další provozování zakazuje. V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32, bod 27 konstatoval, že zahájení správního řízení podle § 43 zákona o loteriích není omezeno lhůtami, které jsou správním řádem stanoveny pro zahájení přezkumného řízení, neboť „§ 43 loterního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícímu obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí.“
131. V projednávaném případě došlo ke zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry pro jeho rozpor s následně vydanou obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013. Jak vyplývá z výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu, řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením, které může být zahajováno vždy, pokud *nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit*, přičemž zákon o loteriích nestanoví lhůtu, po jejímž uplynutí by již nebylo možné

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

příslušné povolení zrušit. Vydání obecně závazné vyhlášky omezující nebo zakazující provozování hazardních her na území obce je přitom právě takovou dodatečně nastalou okolností, pro kterou je třeba původně vydané povolení zrušit. Řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je tedy specifickým řízením, které nelze podřazovat pod řízení přezkumné, a tudíž se na něj nevztahují ani postupy a lhůty, jimiž se v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu řídí přezkumné řízení.

132. Žalovaný tedy nepochybil, pokud řízení o zrušení povolení č. j. 34/62047/2010 zahájil oznámením o zahájení řízení č. j. MF-109743/2013/34, tedy postupem podle § 46 odst. 1 správního řádu a nikoliv vydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu. Jelikož se na řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích nevztahují ustanovení správního řádu o přezkumném řízení, žalovanému nic nebránilo v tom, aby řízení o zrušení uděleného povolení zahájil i poté, co již uplynula lhůta, v níž lze zahájit přezkumné řízení, neboť řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích lze zahájit kdykoliv, dojde-li ke změně okolností, za nichž bylo povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydáno. Žalovaný tedy rovněž nepochybil, pokud řízení zahájil až po uplynutí lhůty jednoho roku od právní moci rozhodnutí, kterým bylo žalobkyni toto povolení uděleno.
133. Tato žalobní námitka tedy také není důvodná.

IX. c. Rozpor vnitrostátní právní úpravy s právem Evropské unie

134. Žalobkyně dále namítala rozpor použité právní úpravy s čl. 56 SFEU, jenž zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Evropské unie, a v návaznosti na to se zásadou právní jistoty a ochranou legitimního očekávání a vlastnického práva ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Žalobkyně na podporu svého názoru odkázala na několik rozhodnutí Soudního dvora, zejména na rozsudek *Berlington Hungary*. V podání ze dne 28. 5. 2021, jímž reagovala na vyjádření žalovaného ze dne 29. 4. 2021, pak žalobkyně poukázala na rozsudek *BONVER WIN* a v této souvislosti připomněla, že Soudní dvůr v tomto rozsudku výslovně vyloučil zavedení pravidla *de minimis* do oblasti volného poskytování služeb v podobě loterií a jiných podobných her. Dále pak žalobkyně uvedla, že ačkoliv pouhá hypotetická možnost poskytnutí služby zahraničnímu klientovi nutně nepředstavuje porušení čl. 56 SFEU, tak v projednávané věci, kdy se jedná o provozovnu žalobkyně umístěnou v širším centru hlavního města Prahy, které je zdaleka nejnavštěvovanějším místem České republiky, a které jen v roce 2012 navštívily více jak 2 miliony osob z jiných členských států Evropské unie, je představa, že v této provozovně nebyla poskytnuta služba byť jedné jediné osobě z jiného členského státu, zcela iracionální. Pokud by i však přesto soud neměl tuto skutečnost za prokázanou bez dalšího, žalobkyně je připravena ji soudu prokázat. Na jednání konaném dne 21. 10. 2021 žalobkyně navrhla provedení důkazů dokládajících existenci unijního prvku. Tento důkaz v podobě svědecké výpovědi soud následně provedl na jednání konaném dne 2. 11. 2021.
135. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 5 As 177/2016 - 139, bod 37 vyložil, že i účinky práva Evropské unie, konkrétně čl. 56 a násl. SFEU, mohou podle okolností věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území regulují přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

případné takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva Evropské unie.

136. Soudní dvůr v rozsudku *BONVER WIN*, body 24 a 25 s odkazem na svou starší judikaturu konstatoval, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24). 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.“
137. Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře tyto závěry přejal a zdůraznil, že žalobkyně musí v řízení před soudem tvrdit a prokázat skutkový základ unijního prvku, tedy že služby spočívající v provozování loterií a hazardních her skutečně poskytovala také zahraniční klientele (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 18, 20 a 21, ze dne 7. 4. 2021, č. j. 9 As 236/2017 - 68, bod 44, ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 186/2017 - 64, bod 34, a ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019 - 44, bod 24 až 26). Za předpokladu, že by se tedy prokázal skutkový základ unijního prvku, je dopad unijního práva na věc třeba zvažovat, a to v intencích citované judikatury Soudního dvora.
138. Žalobkyně existenci unijního prvku prokazovala svědeckou výpovědí svědka V. P. Soud v této souvislosti poznamenává, že žalobkyně žalobní bod, v němž namítala rozpor národní právní úpravy s unijním právem, uplatnila již v podané žalobě, a byl tudíž uplatněn včas. Skutečnost, že důkazy, jimiž hodlala existenci unijního prvku prokazovat, navrhla až dodatečně, po uplynutí lhůty pro uplatnění žalobních bodů, nebránila tomu, aby soud tyto důkazy provedl. Na navrhování důkazů na podporu žalobních tvrzení se totiž koncentrace řízení nevztahuje, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006 - 84).
139. Po provedeném dokazování nemá soud pochybnosti o tom, že žalobkyně v objektu provozovny na adrese Budějovická - M, Praha 4 nabízela a poskytovala služby v podobě loterií nebo jiných podobných her dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích i občanům jiných členských zemí Evropské unie, neboť svědeckou výpovědí bylo prokázáno, že v provozovně se vyskytovali také osoby slovenské a italské národnosti a osoby hovořící německy. Soud tedy uzavírá, že ve vztahu k provozovně na adrese Budějovická - M, Praha 4 se žalobkyni existenci unijního prvku (skutečnost, že poskytovala služby v podobě loterií nebo jiných podobných her také občanům pocházejícím z jiných členských států Evropské unie) podařilo prokázat.
140. Podle čl. 56 SFEU platí, 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.
141. Jelikož žalobkyně prokázala, že poskytovala služby i občanům jiných členských států Evropské unie přistoupil soud k posouzení souladu aplikované právní úpravy s unijním právem, neboť je nepochybné, že rozhodnutím žalovaného, pro jehož vydání byla podkladem obecně závazná vyhláška č. 10/2013, je žalobkyni bráněno nabízet a poskytovat loteriijní služby rovněž těmto osobám (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2014, *Pfleger a další*, C-390/12, bod 39). Vnitrostátní úprava, konkrétně obecně závazná vyhláška č. 10/2013, tedy představuje omezení volného pohybu služeb i z hlediska žalobkyně ve vztahu k jejím zákazníkům z jiných členských států EU, a bylo je proto Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

namíste posoudit, zda takové může omezení být odůvodněno na základě kritérií unijního práva.

142. Ustanovení čl. 56 SFEU vyžaduje odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je-li takové povahy, že může zakazovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, být na překážku těmto činnostem nebo je činit méně atraktivními. Volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb (srov. zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 2011, *Football Association Premier League a další*, C-403/08 a C-429/08, bod 85 a zde citovanou judikaturu).
143. Uvedené potvrdil Soudní dvůr též v rozsudku *BONVER WIN*, v němž uvedl (body 18 a 19), že čl. 56 SFEU zahrnuje svobodu příjemců služeb vydat se bez omezení do jiného členského státu, aby jim tam byla poskytnuta služba, přičemž turisté musí být považováni za příjemce služeb (v této souvislosti odkázal na rozsudky ze dne 31. 1. 1984, *Luisi a Carbone*, 286/82 a 26/83, bod 16; ze dne 2. 2. 1989, *Cowan*, 86/87, bod 15, a ze dne 2. 4. 2020, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, bod 52) a že služby, které poskytovatel usazený v jednom členském státě dodá, aniž se přemístí, příjemci usazenému v jiném členském státě, představují přeshraniční poskytnutí služeb ve smyslu čl. 56 SFEU (s odkazem na rozsudek *Berlington Hungary*, bod 26 a zde citovanou judikaturu).
144. Z uvedených závěrů Soudního dvora však nelze dovozovat, že každé omezení volného pohybu služeb musí představovat porušení čl. 56 SFEU. V rozsudku *Berlington Hungary*, bod 92 Soudní dvůr shrnul následující principy, pro které je přípustné omezení volného pohybu služeb:

„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 nablíželo 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.“

145. Jakkoliv je formulace čl. 56 SFEU konstruována toliko na zákaz omezení volného pohybu služeb, je za určitých podmínek přípustné takové omezení volného pohybu služeb, že půjde o faktický zákaz poskytování služeb. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 24. 3. 1994, *Schindler*, C-275/92 konstatoval (ve věci posuzoval 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 v těchto případech omezují volný pohyb služeb – předcházení trestné činnosti, zajištění, aby s hráči bylo zacházeno čestně; vyhnout se stimulaci poptávky v odvětví hazardních her, která má při překročení negativní sociální důsledky; a zajistit že loterie

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

nemohly být provozovány pro osobní a komerční zisk, ale výhradně pro charitativní, sportovní nebo kulturní účely. 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 (body 59 a 61 rozsudku). Za těchto podmínek tedy Soudní dvůr akceptoval právní předpisy Spojeného království zcela zakazující loterie.

146. Také z pozdější judikatury Soudní dvora 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. rozsudek ze dne 8. 9. 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, bod 55; ze dne 22. 1. 2015, *Stanley International Betting a Stanleybet Malta*, C-463/13, body 48 a 49 a tam citovanou judikaturu). K těmto závěrům se Soudní dvůr s odkazem na uvedenou judikaturu přihlásil i v rozsudku *Berlington Hungary* (bod 58), v němž uvedl: „ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her.“
147. Soudní dvůr setrvale judikuje, 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 (srov. v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 21. 9. 1999 *Läärä a další*, C-124/97, body 35 a 36; ze dne 21. 10. 1999, *Zenatti*, C-67/98, body 33 a 34, a rozsudek ze dne 8. 9. 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International*, C-42/07, bod 58). 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 (srov. rozsudek *Zenatti*, C-67/98, bod 37).
148. Vnitrostátní (česká) právní úprava relevantní v projednávané věci v sobě spojuje obecný rámec, který vymezuje zákon o loteriích a speciální úpravu ve formě obecně závazné vyhlášky, kterou k regulaci hazardu na svém území vydávají obce. Účinností zákona č. 300/2011 Sb. byl do zákona o loteriích vložen § 50 odst. 4, ve znění, které obcím výslovně umožnilo 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.“ Hlavní město Praha realizovalo toto zmocnění nejprve prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a následně prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013.
149. 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 pocítují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

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 spojena.“

150. *Zvláštní část důvodové zprávy k ustanovení § 50 odst. 4 poté uvádí, že „úprava rozšiřuje pravomoc obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výherní hrací přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her. Předkladatel nenavrhuje zúžení pravomoci obcí pouze na úplný zákaz všech v § 50 odst. 4 uvedených her na celém svém území, neboť tento postup by mohl vést k tomu, že obce z důvodu zachování příjmů svých veřejných rozpočtů k takovéto regulaci nepřistoupí. Ustanovení § 50 odst. 4 proto dává obcím možnost výběru, tj. vedle úplného zákazu her uvedených v tomto ustanovení ve vyhláškách určit, na kterých místech a v jakém čase je provozování povoleno, nebo naopak, na kterých místech je provozování zakázáno, a to z důvodu možnosti usměrnit provozování těchto her do úzkého a jednoduše kontrolovatelného místního rámce (např. ve formě jedné „hrací ulice“), ve kterém bude následně obec schopna zabezpečit dodržování veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku i dalších celospolečenských zájmů.“*
151. *Z uvedeného tedy 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, jež jako vážné důvody vedoucí až k omezení služeb uznává i judikatura Soudního dvora (srov. rozsudek *Berlington Hungary*, bod 58).*
152. *Pokud jde o konkrétní regulaci sázkových her, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích v místě, ta je podle obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 na území městské části Praha 4 konstruována jako zákaz jejich provozu mimo místa uvedená v příloze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 tak není stanoven plošný zákaz provozování loterií a jiných podobných her na celém území městské části Praha 4.*
153. *Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že pravidla rovného zacházení zakazují nejen zjevnou diskriminaci založenou na sídle společností, ale také všechny formy skryté diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (srov. rozsudky ze dne 14. 2. 1995, *Schumacker*, C-279/93, bod 26; ze dne 22. 3. 2007, *Talotta*, C-383/05, bod 17, a ze dne 18. 3. 2010, *Gielen*, C-440/08, bod 37). Již v rozsudku *Essent* *Energie* *Productie*, C-91/13, body 44 a 48 Soudní dvůr uvedl: „je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje článek 56 SFEU nejen vyloučení jakékoliv diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoliv omezení, i když se toto omezení použije bez rozdílu na vnitrostátní poskytovatele a na poskytovatele z jiných členských států, pokud může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivními činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytuje podobné služby. [...] Avšak vnitrostátní právní úprava oblasti, která nebyla na unijní úrovni harmonizována a která se bez rozdílu uplatňuje na všechny osoby nebo podniky vykonávající činnost na území dotyčného členského státu, může být odůvodněná i přes svůj omezující účinek na volný pohyb služeb, pokud odpovídá naléhavému důvodu obecného zájmu a tento zájem již není chráněn pravidly, kterým poskytovatel služeb podléhá v členském státě, kde je usazen, je způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

154. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 40 Ústavní soud konstatoval, že vymezení míst, na nichž je zakázáno (či oproti obecnému zákazu povoleno) provozování loterií a jiných podobných her, se musí „opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.“
155. Rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že takové důvody by měly být patrné již ze samotné obecně závazné vyhlášky a jejích příloh, avšak je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel loterií nebo jiných podobných her napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, bod 37 a č. j. 10 As 378/2017 - 76, bod 23).
156. Z judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že „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)“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 34, bod 30, či ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 As 28/2020 - 34, bod 33).
157. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že plošný zákaz provozování loterií nebo jiných podobných her jen v některých částech územně členěného statutárního města nemůže být svojí povahou diskriminační, pokud v příslušné městské části, v níž se nacházejí zákazem dotčené provozovny, byly loterie a jiné podobné hry zakázány bez výjimek (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49, bod 32, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45, bod 25, ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76, bod 28, ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018 - 69, bod 46 a ze dne 30. 6. 2021, č. j. 10 As 156/2017 - 141, body 77 a 78).
158. Ke znevýhodnění určitých subjektů naopak může docházet v případě, pokud by byl obecně závaznou vyhláškou omezen provoz loterií a jiných podobných her například stanovením určitých lokalit ať již v rámci obce či jednotlivých městských částí, kde je provoz loterií povolen, nebo zákazem určitého typu loterií či jiných podobných her (srov. opět rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 234/2017 - 49, bod 32, nebo č. j. 10 As 156/2017 - 141, body 69 až 72).
159. Je-li tedy obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní místa, v nichž loterie nebo jiné podobné hry provozovány do budoucna být mohou anebo naopak nemohou, požaduje judikatura, „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“ (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019 - 41, bod 12 nebo ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, bod 54).
160. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 konkrétní důvody, pro které byla tato regulace přijata, definuje přímo ve své preambuli, z níž vyplývá, že jejím předmětem je regulace a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku při provozování loterií a jiných podobných her a jejím cílem je ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo
- Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

duševně nevyzrálých osob před negativními důsledky plynoucími z účasti na těchto hazardních hrách. Tohoto cíle mělo být dosaženo tím, že budou stanovena pouze určitá konkrétní místa, kde mohou být loterie nebo jiné podobné hry provozovány. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 tedy byla přijata za účelem regulace hazardu, a to z důvodu ochrany zranitelných osob před negativními následky hraní hazardními her a z důvodu ochrany veřejného pořádku, jenž je těmito negativními následky ohrožován.

161. Obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 nebyl stanoven úplný zákaz hazardních her na území městské části Praha 4, bylo tedy nezbytné, aby osoba zúčastněná na řízení přesvědčivým způsobem odůvodnila jaké racionální a neutrální důvody ji vedly k tomu, že bylo touto obecně závaznou vyhláškou zakázáno provozování veškerých hazardních her právě v místě, kde se nacházela provozovna žalobkyně, tedy v objektu stanice metra Budějovická.
162. Městskému soudu je známo, že se otázkou možného diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 ve své judikatuře opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, a to v např. rozsudku ze dne 24. 3. 2021, č. j. 2 As 190/2019 - 32, body 49 až 51 (adresy provozoven Libušská 319, 329/217 a 400/115, Praha 4), ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019 - 33, body 49 až 53 (adresy provozoven Francouzská 231/12 a 966/33, Praha 2), ze dne 12. 4. 2021, č. j. 5 As 72/2018 - 78, body 75 a 76 (adresy provozoven Průběžná 28, Praha 10 a Vršovická 44, Praha 10), ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017 - 87, body 49 až 56 (adresy provozoven Husitská 404/43 a 791/46, Praha 3) ze dne 30. 6. 2021, č. j. 4 As 261/2019 - 37, body 44 a 45 (adresa provozovny Kovářská 4/939, Praha 9). Ve všech těchto případech bylo žalovaným stejně jako v právě posuzovaném případě zrušeno pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 udělené povolení k provozu loterií nebo jiných podobných her na uvedených adresách, ačkoliv nebyl touto obecně závaznou vyhláškou zakázán provoz loterií a jiných podobných her na území celé městské části, ve které se nacházela dotčená provozovna, již se udělené povolení týkalo. Ve všech těchto případech přitom Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by se obecně závazná vyhláška č. 10/2013 zakládala ve vztahu k adresám, na nichž se nacházely dotčené provozovny, na racionálních a nediskriminačních kritériích.
163. Na základě právě uvedeného by se mohlo s ohledem na závěry vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu jevit jako jednoznačné, že je na místě uzavřít, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 má diskriminační charakter i ve vztahu k žalobkyni. Městský soud je však toho názoru, že vzhledem k odlišnosti posuzovaného případu od případů, jímž se zabýval Nejvyšší správní soud, bez přechozího posouzení jeho konkrétních okolností takový kategorický závěr *a priori* učinit nelze.
164. Ve všech případech, jimiž se zabýval Nejvyšší správní soud, se sice také jednalo o provozovny umístěné na území jednotlivých městských částí, na nichž nebyl provoz loterií a jiných podobných her zakázán plošně, stejně jako v posuzovaném případě. Avšak z adres těchto provozoven je zřejmé, že se ani v jednom případě nejednalo o provozovnu nacházející se v objektu stanice metra, čímž se právě posuzovaný případ od případů, jimiž se zabýval Nejvyšší správní soud, odlišuje.
165. Z vyjádření osoby zúčastněné na řízení a příloh, které osoba zúčastněná na řízení soudu zaslala spolu s ním, je patrné, že v otázce provozování hazardu v objektech stanic metra, je přístup hlavního města Prahy na celém jeho území dlouhodobě konzistentní a

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

transparentní, nikoliv nahodilý a nesystematický a opírá se o racionální a nediskriminační kritéria.

166. Z vyjádření č. j. MHMP 771873/2021 vyplývá, že cílem regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je omezení dostupnosti loterií a jiných podobných her z důvodu ochrany občanů hlavního města Prahy před vznikem závislosti na hazardním hraní a dále omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na 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 spojené s jejich provozováním byly v co největší míře omezeny. Z vyjádření osoby zúčastněné na řízení dále vyplývá, že již s účinností od 1. 10. 2010 bylo místo, na kterém žalobkyně provozovala loterii nebo jinou podobnou hru prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT na adrese Budějovická - M, Praha 4 na základě povolení č. j. 34/62047/2010, vyřazeno ze seznamu míst, na nichž bylo možno provozovat výherní hrací přístroje. K vyřazení tohoto místa došlo proto, že hlavní město Praha přijalo koncepci, že výherní hrací přístroje nebudou umístovány v nemovitostech, které jsou v jeho vlastnictví a ve vlastnictví organizací, které hlavní město Praha zcela vlastní, a to včetně Dopravního podniku hlavního města Prahy. S účinností od 1. 10. 2010 až do doby nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 a ani za její účinnosti proto nebyl povolován provoz loterií ani jiných podobných her na území hlavního města Prahy v prostorách žádných stanic metra, které byly ve vlastnictví Dopravního podniku hlavního města Prahy.
167. Z důvodové zprávy k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 13/2010, jež je přílohou usnesení č. 40/20, jímž byla tato obecně závazná vyhláška přijata, vyplývá, že ze seznamu míst, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje byla vypuštěna místa nacházející se v nemovitostech vlastněných hlavním městem Prahou a Dopravním podnikem hl. m. Prahy, a to areál stanice metra Vyšehrad, stanice metra Budějovická a stanice Nádraží Holešovice, nebylo vyhověno návrhu znovu zařadit do seznamu místo na adrese Chilská 1, Praha 11, jelikož objekt je nadzemní částí stanice metra Opatov a je ve vlastnictví Dopravního podniku hlavního města Prahy, a místa v ulici Chlumecká parc. č. 237/9, a parc. č. 72 v k. ú. Černý Most, neboť se jedná o objekty nadzemních částí stanic metra Černý Most a Rajská zahrada, které jsou ve vlastnictví Dopravního podniku hlavního města Prahy. Dále nebylo vyhověno návrhu znovu zařadit do seznamu míst místo na adrese Nádražní 279/1, Praha 5, kde se nachází budova, která je nadzemní částí stanice metra Smíchovské nádraží, která je ve vlastnictví společnosti České dráhy, a.s.
168. Z důvodové zprávy k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, jež je přílohou usnesení č. 12/3, jímž byla tato obecně závazná vyhláška přijata, vyplývá, že nebylo vyhověno návrhům, aby do seznamu míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, byla zařazena místa areál stanice metra Budějovická, areál stanice metra Vyšehrad a metro Vysočanská, a to z toho důvodu, že se jedná o prostory metra, ve kterých je vysoká kumulace osob, včetně mladistvých, a existuje riziko narušování veřejného pořádku. Dále byla ze seznamu míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry vyřazena všechna místa v prostorách metra, a to z důvodu: „*vysoké kumulace osob, včetně mladistvých,* Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

kteře denně prostory metra procházejí. Dochází zde ke zvýšenému riziku negativních dopadů provozování loterií a jiných podobných her, a proto je cílem města tuto činnost zvláště v takových prostorách omezovat. Mezi nejčastější nežádoucí jevy, které provozování loterií a jiných podobných her provázejí, patří zejména vznik závislosti na hře, problémy hráčů v osobním i pracovním životě v důsledku nedostatku finančních prostředků, způsobeném prohrami na hracích přístrojích, výskyt problémových osob v hernách a dalších provozovnách s hracími přístroji i v jejich okolí, který zvyšuje riziko páchaní trestné činnosti (krádeže za účelem získání finančních prostředků na hru), soustředění výskytu osob užívajících omamné látky v okolí provozoven, rušení veřejného pořádku, výskyt vandalství a kriminality v důsledku výskytu osob požívajících alkohol.“ Jednalo se o místa nacházející se ve stanicích metra Prosek, Strážkov, Českomoravská a Stodůlky.

169. Z důvodové zprávy k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, jež je přílohou usnesení č. 31/69, jímž byla tato obecně závazná vyhláška přijata, vyplývá, že loterie a jiné podobné hry byly v době přijímání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 i nadále provozovány v objektech metra Budějovická, Vyšehrad, Českomoravská, Prosek, Strážkov, Vysočanská, Opatov, Luka, Stodůlky, Černý Most, Zličín. Při přijímání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 proto vyjádřilo zastupitelstvo hlavního města Prahy v usnesení č. 31/69 zásadní nesouhlas s provozováním loterií a jiných podobných her v objektech metra, neboť hlavní město Praha „pokládá provozování loterií v těchto místech za nežádoucí, jelikož se jedná o riziková místa s velkým počtem osob a shromažďování osob zabývajících se hazardem by mohlo negativně ovlivnit veřejný pořádek.“
170. Z obsahu důvodové zprávy k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 13/2010, která nabyla účinnosti dne 1. 10. 2010 je tak zřejmé, že již v této době hlavní město Praha vyjádřilo jednoznačný úmysl, aby v žádných objektech stanic metra nebyl hazard provozován. Všechny objekty stanic metra, v nichž to dosud bylo umožněno, byly ze seznamu míst uvedených v příloze obecně závazné vyhlášky vyřazeny a nedošlo k zařazení žádného objektu jako místa nového. Obecně závazná vyhláška se sice vztahovala pouze na výherní hrací přístroje, avšak úmysl, aby v těchto objektech nebylo možno hrát hazardní hry vůbec, je patrný podle názoru soudu právě z toho, že při přijímání obecně závazné vyhlášky č. 13/2010 nebylo do seznamu míst, v nichž lze výherní hrací přístroje provozovat, zařazeno ani jedno z nově navrhovaných míst, pokud se navrhované místo mělo nacházet v objektu stanice metra.
171. Z důvodové zprávy k vyhlášce č. 18/2011 je pak zřejmé, že hlavní město Praha v tomto přístupu pokračovalo a nevyhovělo ani jednomu návrhu, aby byl do seznamu míst, na nichž je možno provozovat loterie a jiné podobné hry, tedy nikoliv již jen výherní hrací přístroje, zařazen jakýkoliv objekt stanice metra, a to z důvodu, že jedná o prostory, ve kterých dochází k vysoké kumulaci osob, včetně mladistvých, a existuje riziko narušování veřejného pořádku. V důvodové zprávě k vyhlášce č. 18/2011 je také jasně vyloženo, že k vyřazení zbývajících míst, nacházejících se v objektech metra ze seznamu míst, na nichž byl dosud provoz loterií a jiných podobných her povolen, došlo rovněž ze shodného důvodu.
172. Při vydávání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, jak plyne z důvodové zprávy k této vyhlášce, pak hlavní město Praha na tento přístup opět navázalo. Do seznamu míst, kde je provozování loterií a jiných podobných her povoleno, nebylo znovu zařazeno žádné místo, nacházející se v objektu stanice metra. Prostřednictvím usnesení zastupitelstva č. 31/69, jímž byla obecně závazná vyhláška č. 10/2013 schválena, hlavní město Praha navíc Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

vyjádřilo zásadní nesouhlas s jakýmkoliv provozováním loterií a jiných podobných her v objektech metra, a to znovu ze stejného důvodu jako již v minulosti, tedy že se jedná o místa, v nichž se vyskytuje velké množství osob, a shromažďování osob hrajících hazardní hry v těchto místech by mít negativní dopad na veřejný pořádek.

173. Skutečnost, že hraní hazardních her sebou nese řadu negativních a patologických jevů, je notorietou (srov. např. již nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37 a ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, bod 39 a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 285/2014 - 32, bod 30 a č. j. 4 As 373/2018 - 47, bod 57). Tyto negativní jevy a jejich následky jsou výstižně popsány v důvodové zprávě k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, jejíž příslušnou část citoval soud již výše v odůvodnění tohoto rozsudku, a proto na tento popis ve stručnosti již jen odkazuje. Je rovněž notorietou, že prostřednictvím metra je každodenně přepraveno minimálně několik set tisíc osob včetně dětí a mladistvých a dalších rizikových skupin, které zcela logicky musí procházet některou z jeho stanic. Je proto pochopitelné, že existence provozoven nabízejících možnost účasti na hazardních hrách v takových prostorách je z hlediska možných dopadů negativních jevů spojených s hazardem věcí zcela nežádoucí, neboť množství osob, které může být těmito jevy ovlivněno je mimořádné a s provozovnami nacházejícími se v jiných lokalitách jen těžko srovnatelné. Umístění provozoven tohoto typu na takto exponovaných místech je proto také nepochybně spojeno s vysokým rizikem ohrožení veřejného pořádku.
174. Nepovolení provozu loterií a jiných podobných her v prostorách stanic metra lze tak považovat ze strany hlavního města Prahy za racionální krok, kterým hlavní město Praha usilovalo o omezení dopadů negativních jevů spojených s hraním hazardních her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku. Tímto krokem hlavní město Praha rovněž naplňovalo svůj záměr deklarovaný v preambuli obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, jímž bylo mimo jiné předcházení záporným jevům spojeným s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a k dalším patologickým jevům, a to tím, že umožní provozování hazardních her pouze na takových místech, aby byly negativní důsledky spojené s jejich provozováním v co největší míře omezeny. Hlavní město Praha v rámci důvodové zprávy k této vyhlášce, ve svém vyjádření v řízení i v rámci důvodové zprávy k předcházející obecně závazné vyhlášce č. 18/2011 přitom nanejvýš srozumitelným způsobem vyložilo, proč považuje provozování loterií a jiných podobných her právě v objektech stanic metra za nežádoucí.
175. Postup hlavního města Prahy nelze v tomto ohledu považovat za diskriminační, neboť je evidentní, že **obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 byl zakázán provoz loterií a jiných podobných her ve všech objektech stanic metra**, které jsou stejného charakteru a účelu, který spočívá především v umožnění nástupu a výstupu cestujících z tohoto druhu prostředku hromadné dopravy, bez výjimky a žádný takový objekt není ve vyhlášce zařazen. Žádnému z provozovatelů loterií a jiných podobných her, kteří tyto hazardní hry provozovali v těchto objektech nebo měli v úmyslu v nich jejich provoz zahájit, nebyly tudíž v důsledku přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 stanoveny odlišná práva a povinnosti, neboť tím, že provozování loterií a jiných podobných her bylo obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 zakázáno ve všech stanicích metra bez výjimky, bylo jejich provozování rovněž zakázáno bez rozdílu všem provozovatelům, kteří v těchto objektech stejného účelu hazardní hry provozovali nebo měli v úmyslu jejich provoz zahájit. Zákaz

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

se vztahoval rovněž na všechny potenciální uživatele těchto služeb (hráče hazardních her), ať by se již mělo jednat o občany České republiky nebo občany jiných zemí Evropské unie, bez ohledu na to, kde se nachází místo jejich bydliště.

176. Osoba zúčastněná na řízení v rámci odůvodnění regulace (tím spíše ani zákonodárce v důvodové zprávě) v rozhodné době nepřikládala žádný význam tomu, zda snížení rozsahu hazardu bude následováno úbytkem příjmů v důsledku snížení odvodu z loterií a jiných her (§ 41i odst. 1 písm. b) zákona o loteriích). Tento následek regulace v podstatě akceptovala jako nutný ale přijatelný. Pro hlavní město Prahu nebylo tedy rozhodující, zda pro jeho rozpočet bude nějak zásadní, pokud pozbude příjmů z provozování loterií. Převažujícím faktorem regulace bez ohledu na tyto fiskální okolnosti tedy skutečně byla eliminace provozu hazardu ve všech objektech stanic metra.
177. Městský soud shledal, že odůvodnění obecného i speciálního (konkrétního) rámce právní regulace zákazu dle obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 sleduje legitimní cíl, jak jej definovala jak vnitrostátní judikatura, tak i judikatura Soudního dvora. Tento cíl byl v projednávané věci shledán a prokázán. Tento cíl je navíc i založen na racionálních a nediskriminačních kritériích.
178. Jak již bylo výše uvedeno, Soudní dvůr v rozsudku *Berlington Hungary* stanovil, že omezení volného pohybu služeb v těchto případech ale musí být přiměřené a že vnitrostátní předpis deklarovaného cíle má dosáhnout koherentním a systematickým způsobem.
179. Svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti je součástí, ostatně stejně jako právo vlastnit majetek, obecných zásad práva Evropské unie. 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 Evropskou unií a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručených práv (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 17. 10. 1995, *Fishermen's Organisations a další*, C-44/94, bod 55; ze dne 28. 4. 1998, *Metronome Musik*, C-200/96, bod 21, a ze dne 10. 7. 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood*, C-20/00 a C-64/00, bod 68).
180. Loterii nebo jinou podobnou hru definuje § 1 odst. 2 zákona o loteriích 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 zákona o loteriích 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.
181. Již ze samotné této zákonné definice vyplývá, že problematická je především povaha hazardu jako takového. Omezení či zákaz provozu je tedy určité jednáním způsobilým eliminovat negativní jevy, které mají původ v podstatě hazardu – vkládání finančních prostředků za předpokladu vysoké nahodilosti výsledku, předem neznámých okolností Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

určujících výhru a za nízké pravděpodobnosti výhry. S omezením či zákazem hazardu je poté spojena i eliminace dalších negativních jevů spojených s hazardem – jak je definuje výše mj. judikatura Soudního dvora.

182. Cílem zavedení zákazu provozování loterií jiných a podobných her na území hlavního města Prahy ve všech objektech stanic metra bylo cíl zamezit provozování hazardních her a negativním následkům s tím spojeným v objektech, kde dochází pravidelně k výskytu mimořádného množství lidí včetně osob patřících do rizikových skupin zvláště ohrožených riziky spojenými s hazardem, s jinými objekty na území hlavního města Prahy v podstatě nesrovnatelnému. Vzhledem k velikosti a počtu jednotlivých objektů stanic metra je přitom podle názoru soudu nepředstavitelné, že by bylo možno tohoto cíle dosáhnout jiným prostředky. Regulaci hazardních her v objektech stanic metra v podobě jejich úplného zákazu prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 proto považuje soud za přiměřený a nezbytný prostředek k dosažení sledovaného cíle.
183. Je přitom zřejmé, že hlavní město Praha o uplatnění tohoto zákazu usilovalo dlouhodobě, systematicky a koherentně, a to již před přijetím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, při přijímání obecně závazných vyhlášek č. 13/2010 a č. 18/2011. Již v této době hlavní město Praha jednoznačně prezentovalo svůj úmysl, vyřadit ze seznamu míst, kde je možno na území hlavního města Prahy provozovat loterie a jiné podobné hry, veškeré objekty stanic metra a takové objekty nadále do tohoto seznamu nezařazovat a tento svůj úmysl setrvale naplňovalo.
184. Hlavní město Praha ochrany proti následkům hazardu v uvedeném rozsahu (tj. legitimního cíle) dosahovalo tím, že stanovilo na celém svém území celkový zákaz provozování loterií a jiných podobných her ve všech objektech stanic metra bez ohledu na provozovatele a osoby hráčů. Jestliže zde existoval reálný zájem na eliminaci hazardu jako spouštěče s tím souvisejících negativních jevů v objektech, kde jimi může být zasaženo mimořádné množství osob, nebyla podle názoru soudu jiná alternativa, jak tohoto cíle dosáhnout méně omezujícím způsobem poskytování těchto služeb.
185. Vzhledem k uvedenému rozsahu je tedy podle názoru městského soudu akceptovatelné, pokud obecně závazná vyhláška č. 10/2013 ve spojení s § 50 odst. 4 zákona o loteriích celém na území hlavního města Prahy a tedy i území městské části Praha 4 v objektech stanic metra pouze neomezovala poskytování těchto služeb, ale stanovila zde úplný zákaz hazardu. To platí tím spíše, že na území městské části Praha 4 nebyl provoz loterií a jiných podobných her zakázán plošně, neboť zde existoval 27 míst, na nichž byl tento provoz nadále umožněn. Případní zájemci o využití těchto služeb tak nebyly jejich nabídky na území městské části Praha 4 zcela zbaveni, ale tato nabídka byla jen přiměřeným způsobem omezena.
186. Zákonodárce sám loterie dle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území České republiky neomezil (popř. např. nedefinoval podmínky pro zákaz jednotně pro celé území), ale konkrétní regulaci ponechal na samosprávy a jejich místní potřeby a podmínky (přičemž v tomto případě obecně závazná vyhláška č. 10/2013 stanovila akceptovatelný zákaz ve všech objektech stanic metra). Při tomto způsobu regulace zohlednil zákonodárce právě to, že jsou to obce, které se s následky provozování hazardu na jejich území musí vyrovnat a potýkat. Je proto příhodné, že zákonodárce zvolil konkrétní formu regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky jakožto projevu práva

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

obce na samosprávu podle článku 104 odst. 3 Ústavy. Tento postup podle názoru soudu představuje systematický a ucelený způsob regulace i na úrovni zákona.

187. Rozsudek *Berlington Hungary* jako další požadavek ovlivňující posouzení, zda je právní regulace omezení volného pobytu služeb - hazardu v souladu s unijními principy, poukázal na zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a zásadu ochrany vlastnictví dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie.
188. Městský soud nepochybně, že žalobkyně nepochybně byla dotčena tím, že jí bylo předčasně zrušeno povolení k provozování loterií a jiných podobných her, které při své podnikatelské činnosti využívala.
189. Podle ustálené judikatury Soudního dvora zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje jednak, aby právní pravidla byla jasná a přesná, a jednak, aby jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné (srov. zejména rozsudky ze dne 15. 2. 1996, *Duff a další*, C-63/93, bod 20; ze dne 18. 5. 2000, *Rombi a Arkopharma*, C-107/97, bod 66, jakož i ze dne 7. 6. 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) a další*, C-17/03, bod 80). Tento požadavek je třeba zvlášť přísně dodržovat, pokud jde o právní úpravu, která může přinášet finanční zatížení, aby bylo dotčeným osobám umožněno se s určitostí seznámit s rozsahem povinností, jež jsou jim uloženy (srov. rozsudek ze dne 29. 4. 2004, *Sudholz*, C 17/01, bod 34).
190. Zásada právní jistoty poté nevyžaduje, aby nedošlo 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 (srov. rozsudek *VEMW a další*, C-17/03, bod 81 a ze dne 10. 9. 2009, *Plantanol*, C-201/08, bod 49).
191. Z ustálené judikatury Soudního dvora pak vyplývá, že možnost dovolávat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u kterého vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje. Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů, nemůže se dovolávat takovéto zásady, pokud je toto opatření přijato. Navíc hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (srov. v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 15. 7. 2004, *Di Lenardo a Dilexport*, C-37/02 a C-38/02, bod 70 a zde citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 7. 9. 2006, *Španělsko v. Rada*, C-310/04, bod 81).
192. V rozsudku *Di Lenardo a Dilexport*, C-37/02 poté Soudní dvůr vyložil, že i když zásada legitimního očekávání patří mezi základní zásady Společenství, hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci orgánů Společenství, a to zvláště v takové oblasti jako je oblast společných organizací trhu, jejíchž předmět zahrnuje stále přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (srov. zejména rozsudek ze dne 14. 10. 1999, *Atlanta v. Evropské společenství*, C-104/97 P, bod 52).
193. Judikatura Soudního dvora Evropské unie tedy neshledává zásah do uvedených unijních zásad obecně 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 vyvstálých na základě takové právní úpravy může dojít.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

194. Ve stejném duchu se vyjádřil ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (práve ve vztahu k loteriím), např. v rozsudcích ze dne 19. 3. 2021 č. j. 5 As 116/2018 - 75, body 66 a 67, č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 31 až 33, nebo ze dne 23. 3. 2021, č. j. 4 As 260/2019 - 38, body 32 a 33 a č. j. 7 As 445/2019 - 41, bod 31.
195. Městský soud podotýká, že stěžejním bodem posuzované otázky je existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Uvedené ustanovení zákona o loteriích totiž po celou dobu své účinnosti (tj. od začátku do konce doby účinnosti zákona o loteriích do 31. 12. 2016) vždy uvádělo, že 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. 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.
196. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 23 až 25 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) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“), např. práve § 50 odst. 4 zákona o loteriích, nebo zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se podle Nejvyššího správního soudu nejeví jako podstatná a je toliko akademická. To samé samozřejmě platí v případě hlavního města Prahy, neboť znění § 44 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze se neliší od znění § 10 zákona o obcích. Podle městského soudu na skutečnosti, že obec mohla vždy stanovit regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, tedy nic nezměnilo, že až s účinností od 14. 10. 2011 byla obec v zákoně výslovně zmocněna zakázat loterie dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s § 10 písm. d) zákona o obcích, resp. § 44 odst. 3 písm. d) zákona o hlavním městě Praze. Ve skutečnosti k tomu byla zmocněna již na základě čl. 104 odst. 3 písm. Ústavy ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích, resp. na základě § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze.
197. K následkům spojeným s rušením povolení postupem podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozsudku č. j. 5 As 116/2018 - 75, bod 66 Nejvyšší správní soud vyložil (opíraje svůj názor o nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, na nějž odkazoval rovněž ministr financí v napadeném rozhodnutí) že „provozovatelé loterií a jiných podobných her práve s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích museli být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. V nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud dále judikoval, že by se žalovaný naopak dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by narušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. V tomto směru nelze u provozovatelů loterií ani hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (viz nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).“

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

198. Taktéž v rozsudku č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 33 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „stěžovatelka si musela být vědoma existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbavena. Nemohlo jí tedy vzniknout legitimní očekávání, že její podnikání v daném velmi specifickém oboru, jenž je tradičně předmětem častých politických zásahů místních i celostátních, bude „nerušeně“ pokračovat. Nad stěžovatelčíným právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě v rovině vnitrostátního práva převažuje právo obcí na samosprávu (otázka dopadu práva EU nemohla být, jak výše vyloženo, v tomto kasačním řízení řešena). Postup žalovaného, jenž po přijetí obecně závazné vyhlášky příslušné obce zruší vyhláše odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Obecně vzato proto nejde o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatelky (srov. nález sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).“
199. V bodě 25 rozsudku ze dne 11. 5. 2021, č. j. 6 As 28/2018 - 52 Nejvyšší správní soud rovněž vyložil, že „jestliže obce měly pravomoc regulovat hazard již před přijetím novely zákona o loteriích, tím spíše bylo pro stěžovatelku předvídatelné, že obec může kdykoliv přistoupit k omezení jejího podnikání.“
200. Podle názoru městského soudu tedy muselo a mělo být žalobkyni dopředu zřejmé, že dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být její povolení zrušeno, nastanou-li předvídané okolnosti, a to zejména nastanou-li ty okolnosti, pro které by nemohla být loterie povolena. Jak již vyložil i Soudní dvůr, hospodářské subjekty nemají žádné právo na zachování stávajícího legislativního stavu, a to tím spíše, podléhá-li regulaci to odvětví, jehož regulace se vyvíjí. Uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu se poté shoduje v závěru, že provozovatelům loterijských her právě s odkazem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že udělená povolení nebudou po dobu jejich platnosti nijak dotčena. Takový výklad zásady legitimního očekávání a právní jistoty, jaký provedl Nejvyšší správní soud, nepochybně obстоjí i v tom pojetí, které zastává i Soudní dvůr (viz výše).
201. Městský soud je proto toho názoru, že žalobkyně tedy i přes to, že fakticky i právně držela povolení udělené žalovaným na delší dobu, i tak musela počítat i s tím, že nastanou okolnosti a regulace, pro které bude přijata právní úprava, která tuto licenci omezí. Přejít mezi starým a novým režimem právní regulace provedený obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 proto zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty neporušil.
202. Podle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie 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.
203. Pokud jde o soulad omezení vlastnického práva žalobkyně s čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie, městský soud již výše vyložil, že omezení hazardu a negativních vlivů s tím spojených je právě oním legitimním cílem a obecným zájmem, který Soudní dvůr připouští k omezení volného pohybu služeb, přičemž městský soud rovněž shledal, že důvody, pro které osoba zúčastněná na řízení k omezující regulaci přistoupila, tento

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

obecný zájem a legitimní cíl sledují. Současně soud shledal, že intenzita omezení, tj. zákaz ve všech objektech stanic metra na území hlavního města Prahy, je adekvátním opatřením cíli, kterého chtělo statutární město Praha zavedením této regulace dosáhnout. Městský soud je proto názoru, že i vlastnické právo žalobkyně (k provozovně na adrese Budějovická - M, Praha 4, k jejímu vybavení, k peněžním prostředkům žalobkyně aj.) dotčené předmětnou právní regulací bylo z hlediska obecného zájmu omezeno přípustně.

204. Podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.
205. Soudní dvůr v rozsudku *Berlington* v této souvislosti (tj. v souvislosti s ochranou vlastnického práva chráněného článkem 1 odst. 1 Protokolu č. 1 (Dodatkového protokolu) k EÚLP) poukázal na rozsudek ESLP *Vékony*, 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. Městský soud podotýká, že ESLP v rozsudku *Vékony* hodnotil jako nepřiměřený (neproporcionální) byť jinak zákonný zásah do vlastnického práva regulací, kterou byla zrušena koncese žalobce na prodej tabákových produktů (a neudělena další za podmínek nové právní regulace) a to poté, co se po dobu 20 let žalobce tímto prodejem živil, do třech měsíců přišel o zásadní zdroj příjmů a obživy, bez možnosti soudního opravného prostředku proti uvedenému opatření. ESLP v takové situaci vyložil, že „*správná rovnováha mezi obecným zájmem a právy jednotlivce nebude nalezena, pokud dotyčná osoba musela nést individuální a nadměrné břemeno*“.
206. ESLP rovněž ve věci *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd v. Irsko* – rozsudek ze dne 7. 6. 2018, č. 44460/16, bod 124 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.*“
207. Již nabytím účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, která byla následně nahrazena obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013, byl na území městské části Praha 4 na adrese stanice metra Budějovická zakázán provoz veškerých sázkových her, loterií a jiných podobných her, jejichž provozování mohlo hlavní město Praha v souladu s § 50 odst. 4 zákona o loteriích zakázat. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 nestanovila pro provozování loterií a jiných podobných her povolených přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky žádné přechodné období. Žalobkyně byla proto dotčena na svých právech prakticky okamžitě po přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 bez možnosti dále poskytovat tyto služby v dotčené provozovně po určité přechodné období. Žalobkyně, žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení netvrdili, že by žalobkyni v souvislosti s tímto zákazem byla poskytnuta nějaká náhrada.
208. Evropská komise pro lidská práva ve věci *McKenna v. Irsko* (rozhodnutí Komise, č. 16221/90, ze dne 17. 10. 1991) k proporcionalitě tehdejšího opatření (zrušení udělené licence k hazardním hrám na základě zákona a to po 6 letech provozování těchto her) shledala, že šlo o opatření v obecném zájmu a uvedla, že „*udělení licence žadatele provozovat*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

své podnikání vždy podléhalo neomezené pravomoci místního orgánu zrušit své rozhodnutí umožňující licencování zábavních loterií. Žadatel si také musel být vědom toho, že část veřejného mínění byla proti pokračování těchto typů podniků v dané oblasti a zájmové skupiny vedly kampaň za zrušení podle čl. 13 [zákonu o hraní a loteriích z roku 1956].“ 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 kdykoliv rozhodnutím příslušného orgánu pozbyt.

209. Oproti tomu v případě *Svit Rozvag, TOV a jiní v. Ukrajina*, č. 13290/11 ESLP shledal 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 *Svit Rozvag*). Ukrajina však k této regulaci přikročila prakticky okamžitě během jednoho měsíce od schválení příslušného zákona, přestože původně zákonodárce zamýšlel přechodné období v délce cca 1 roku.
210. Od rozhodnutí ve věci *McKenna* se ESLP ve věci *Svit Rozvag* nikterak nedistancoval, nýbrž vložil výslovně ve vztahu k němu, jakož i ve vztahu k jinému svému rozsudku ze dne 29. 3. 2010 ve věci *Depalle v. Francie*, č. 34044/02, že v těchto případech si dotčené subjekty musely být od samého počátku vědomy toho, že jejich oprávnění mohou být kdykoli jednostranně odejmuta (srov. odstavec 173 rozsudku *Svit Rozvag*).
211. Městský soud již výše konstatoval, že legitimním a věrohodně doloženým důvodem hlavního města Prahy pro přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 byl obecný zájem na regulaci hazardu mimo jiné rovněž v objektech stanic metra, v nichž je rizikům a negativním následkům spojeným s hraním hazardních vystaveno mimořádné množství osob, a vzniká zde proto zvýšené riziko ohrožení veřejného pořádku. Podle názoru městského soudu si žalobkyně těchto okolností, kontroverznosti provozování loteriijních her podle zákona o loteriích, i toho, že kterékoliv její povolení s ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být při změně okolností zrušeno, musela být vědoma.
212. Právě uvedené neznámá, že doba platnosti obsažená v povolení uděleném žalovaným byla bez významu. Poskytovala žalobkyni jistotu, že po uvedenou 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 obecně závazné vyhlášky regulující hazardní hry. Tomu také měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.
213. Za těchto okolností je proto městský soud názoru, že obecný zájem a legitimní cíl na regulaci hazardu převážil nad ekonomickým zájmem žalobkyně a nad tím, aby sama neunesla náklady spojené s regulací. Prakticky okamžitý zákaz provozování veškerých zbývajících loterií a jiných podobných her provozovaných podle zákona o loteriích, které dosud mohla žalobkyně v provozovně na adrese Budějovická - M, Praha 4 provozovat, v důsledku regulace zavedené obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 (tj. bez přechodného

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

období) byl tak přiměřeným zásahem do vlastnického práva žalobkyně ať už ve smyslu Dodatkového protokolu k ESLP, tak formulačně obdobného článku 17 Listiny práv Evropské unie.

214. Městský soud výše uvedené uzavírá s tím, že právní regulace stanovená § 50 odst. 4 loterního zákona ve spojení s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 není v rozporu s právem Evropské unie či EÚLP. Městský soud tedy neshledal důvod pro to, aby tuto vyhlášku na věc žalobkyně ve vztahu k provozovně nacházející se na adrese Budějovická - M na území městské části Praha 4 neaplikoval.
215. Tuto žalobní námitku tedy soud neshledal důvodnou.

IX. d. Protiústavnost

216. Dále žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí porušuje ústavní principy, zejména princip právní jistoty, princip ochrany důvěry v právo, princip ochrany nabytých práv, princip legitimního očekávání, a tím i principy právního státu.
217. K zásadě legitimního očekávání a právní jistoty již městský soud v projednávané věci podal ucelený výklad v souvislosti se zásadami unijního práva a neztotožnil se přitom s názorem žalobkyně. Městský soud proto v této části především odkazuje na své výše uvedené úvahy a dále ve stručnosti rekapituluje, že otázkou zásahu do legitimního očekávání držitelů povolení k provozování loterií a jiných podobných her z hlediska vnitrostátního práva se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudky č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 31 až 33, ze dne 19. 3. 2021 č. j. 5 As 116/2018 - 75, bod 66 nebo ze dne 23. 3. 2021, č. j. 4 As 260/2019 - 38, bod 32 a 33 a č. j. 7 As 445/2019 - 41, bod 31). Uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu se tedy shoduje v závěru, že provozovatelům loterií a jiných podobných her nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že udělené povolení nebude po dobu jeho platnosti nijak dotčeno. Vzhledem k tomu, že žalobkyni nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že jí udělené povolení nebude po dobu platnosti nijak dotčeno, nemohlo být jeho zrušením ani zasaženo do jejího práva pokojně užívat majetek. Stejně tak proto nemohlo být zasaženo napadeným rozhodnutím do principů právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv a principů právního státu.
218. Žalovaný tedy postupoval v souladu s § 43 zákona o loteriích, pokud předmětné rozhodnutí zrušil pro jeho rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013. Nemohlo-li žalobkyni vzniknout legitimní očekávání, je také lichý rovněž její požadavek na poskytnutí jakéhokoli přechodného období předcházející zrušení povolení, případně na poskytnutí náhrady za to, že musela svou podnikatelskou aktivitu v místě, kde bylo udělené povolení zrušeno, ukončit.
219. Tato žalobní námitka tedy také není důvodná.
220. Žalobkyně dále namítala, že došlo k nepřipustné retroaktivní aplikaci obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, která byla vydána teprve řadu měsíců poté, co povolení k provozování loterií a jiných podobných her udělené žalobkyni nabylo právní moci.
221. V daném případě se nemůže jednat o retroaktivitu pravou, neboť obecně závazná vyhláška č. 10/2013 zakázala provoz loterií a jiných podobných her na adrese Budějovická - M s účinky do budoucna, nestanovila tento zákaz zpětně. Rovněž udělené povolení nebylo žalobkyni zrušeno v důsledku přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 se zpětnými účinky, ale s účinky od právní moci napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

správního soudu, č. j. 6 As 285/2014, bod 36). Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 145 konstatoval, že zákaz retroaktivity právních norem „se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný. Obsahem tohoto zákazu jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoli zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv“ avšak dále, bod 157 dodal, že „ačkoliv je totiž nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze apriorně vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně.“

222. V případě žalobkyně se však o nepřipustné uplatnění nepravé retroaktivity jednat nemůže. Ústavně garantované právo obcí regulovat v samostatné působnosti na svém území hazard, tedy omezit či zakázat nabídku služeb v podobě loterií a jiných podobných, bylo opakovaně potvrzeno judikaturou Ústavního soudu zmiňovanou v tomto rozsudku. Tato judikatura přitom nevyvolala změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstala fakticky po celou dobu účinnosti zákona o loteriích nezměněná. V důsledku série nálezů Ústavního soudu došlo pouze ke změně výkladové praxe žalovaného, která byla uvedena do souladu s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku a jak již bylo uvedeno, s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela žalobkyně přinejmenším teoreticky počítat, neboť toto ustanovení zákona o loteriích zmocňuje orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, aby povolení zrušil mimo jiné tehdy, jestliže po jeho vydání nastanou okolnosti odůvodňující zrušení vydaného povolení. V projednávané věci došlo právě ke změně situace tím, že osoba zúčastněná na řízení vydala obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 a vymezila tak místa, kde byl provoz loterií a jiných podobných her zakázán. V této souvislosti nelze rovněž odhlédnout od skutečnosti, že ke zrušení povolení č. j. 34/62047/2010 žalovaný přistoupil na základě judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 285/2014 - 32, bod 37).
223. Žalovaný za tohoto stavu věci tak postupoval zcela v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu, která žalovanému opakovaně ukládala, aby zahájil řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pokud jsou vydána povolení v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, byť tato povolení byla vydána před tím, než příslušná obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12).
224. Ani tato žalobní námitka tudíž není důvodná.
225. Žalobkyně rovněž namítala, že v napadeném rozhodnutí nebyla zohledněna zásada proporcionality.
226. Jak již bylo uvedeno, je notorií, že provozování hazardu sebou nese negativní a patologické jevy. Provozování loterií je proto činností legální jen za podmínek přísně specifikovaných zákonem o loteriích (§ 1 odst. 1 zákona o loteriích). Účelem tohoto zákona je vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti (§ 1 odst. 1 věta druhá zákona o loteriích).

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

227. Provozování loterií je proto činností legální jen za podmínek přísně specifikovaných zákonem o loteriích (§ 1 odst. 1 zákona o loteriích). Účelem tohoto zákona je vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti (§ 1 odst. 1 věta druhá zákona o loteriích).
228. Právě proto obce v rámci práva na samosprávu disponují pravomocí k tomu, aby na celém svém území nebo na vybraných místech vyloučily koncentraci těchto jevů spojených s provozováním loterií a sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Jestliže má tedy obec zájem, aby se loterie jako jejich „spouštěč“ na jejím území nebo v některých místech nevyskytovaly a nesoustředily (např. je pro místní pořádek nežádoucí souběh či blízkost herny a pohostinství v sociálně vyloučené oblasti), a přistoupí k omezení loterií prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, je zjevné, že primárním účelem takové regulace je zabezpečení veřejného pořádku v místě, neboť právě oblast provozování výherních hracích přístrojů je tou oblastí, která spadá do oblasti veřejného pořádku, k jehož ochraně je obec ve své samostatné působnosti povolána (srov. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011 - 75).
229. Žalobkyně má zcela jistě zájem na provozování svého podnikání a dosahování zisku (jde o výkon vlastnického práva a práva na podnikání vyplývajících z čl. 11 a 26 Listiny základních práv a svobod), proti tomuto zájmu žalobkyně však stojí právo obce na samosprávu (čl. 99 a násl. Ústavy), jehož součástí je i ochrana veřejného (místního) pořádku na území obce, což je nejen její legitimní zájem ale i povinnost (srov. § 2 odst. 2 zákona o obcích, resp. § 16 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Nelze přitom přehlédnout, že podle § 4 odst. 2 zákona o loteriích je právě udržení veřejného pořádku v místě stěžejním předpokladem pro udělení povolení k provozování loterií a jiných podobných her.
230. Jak již také bylo uvedeno, žalobkyně si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež, lidé se sníženou finanční gramotností apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Hlavní město Praha využilo své samosprávné pravomoci a již prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 zakázalo provoz loterií a jiných podobných her ve všech prostorách stanic metra (s výjimkou stanovenou v § 2 této vyhlášky, která se však na žalobkyni v posuzovaném případě nevztahovala). Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 důvodem zákazu byla právě skutečnost, že se jedná o prostory, ve kterých je vysoká kumulace osob, včetně mladistvých a dochází zde ke zvýšenému riziku negativních dopadů provozování loterií a jiných podobných her, proto bylo cílem hlavního města Prahy provoz loterií a jiných podobných her zvláště v takových prostorách omezovat. Důvodem, proč hlavní město Praha k tomuto zakazu přistoupilo, tak byla nepochybně ochrana veřejného pořádku a snížení rizika jeho narušování v důsledku negativních jevů spojených s hazardními hrami v prostorách stanic metra. Zakaz provozu loterií a jiných podobných her ve všech prostorách stanic metra stanovený vyhláškou č. 18/2011 byl reflektován i v obecně závazné vyhlášce č. 10/2013, která obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 nahradila, a to již bez jakýchkoliv výjimek. Jak vyplývá z usnesení č. 31/69, důvodem zákazu byla i nadále právě ochrana veřejného pořádku na těchto místech, neboť „se jedná o riziková místa s velkým

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

počtem osob a shromažďování osob zabývajících se hazardem by mohlo negativně ovlivnit veřejný pořádek.“

231. Nejpozději přijetím obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 se tak zájem žalobkyně na podnikání a dosahování zisku v oblasti provozování loterií a jiných podobných her dostal do kolize s právem osoby zúčastněné na řízení na samosprávu, jejíž součástí je i její právo a povinnost chránit veřejný pořádek na svém území před negativními důsledky této činnosti prostřednictvím její regulace, a tato kolize trvala i za účinnosti navazující obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Žalobkyni, jak již městský soud vyložil výše, přitom nesvědčilo legitimní očekávání, že její právo provozovat provozování loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy nebude po celou dobu platnosti vydaného povolení dotčeno. V daném případě proto převážilo právo hlavního města Prahy na samosprávu realizované prostřednictvím zákazu provozu loterií a jiných podobných her ve stanicích metra nad právem žalobkyně podnikat v provozovně na adrese Budějovická - M, Praha 4 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38 a 39). Zrušením uděleného povolení tedy nemohla být porušena zásada proporcionality a zásah do práv žalobkyně, k němuž v jeho důsledku došlo, proto nelze považovat za nepřiměřený.
232. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zásadou proporcionality, byť velice stručně, zabýval. Na straně 8 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že je povinen v souladu judikaturou Ústavního soudu v případě rozporu povolení k provozování loterií a jiných podobných her rozhodnout o jejich zrušení, neboť pokud by tak neučinil, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu a dodal, že u provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákoných předpisů.
233. Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zásadu proporcionality zohlednil, přičemž dospěl ke shodnému závěru jako zdejší soud, že v daném případě v důsledku toho, že žalobkyni nesvědčilo legitimní očekávání, převážilo právo hlavního města Prahy na samosprávu nad právem žalobkyně podnikat, a že tudíž zrušení uděleného povolení nebude představovat nepřiměřený zásah do práv žalobkyně.
234. Rovněž tato žalobní námitka tedy není důvodná.

IX. e. Notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb.

235. Žalobkyně dále namítala, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice 98/34/ES, a že tyto vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům a ze stejných důvodů je nepoužitelná a nevymahatelná obecně závazná vyhláška č. 10/2013, neboť byla přijata právě na základě zákona č. 300/2011 Sb.
236. K této námitce městský soud především uvádí, že otázkami, jichž se tato námitka žalobkyně týká, se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019 - 47, body 16 a 17, ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45, body 16 a 17, č. j. 2 As 35/2018 - 51 body 23 až 25, č. j. 4 As 373/2018 - 47, body 41 až 44), přičemž závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem k těmto otázkám jsou jednoznačné a konstantní. Jelikož k této námitce existuje

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

jednotná judikatura, nemá smysl, aby zdejší soud znovu opakoval již vícekrát vyřčené, a proto na závěry z ní vyplývající jen stručně odkazuje.

237. Jak již bylo rovněž uvedeno, pravomoc obcí regulovat na svém území hazard plyne na základě čl. 104 Ústavy přímo z § 10 zákona o obcích a není tak vázána na konkrétní zmocnění obsažené v zákoně o loteriích. To samé samozřejmě platí v případě hlavního města Prahy, neboť znění § 44 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze se neliší od znění § 10 zákona o obcích. Otázka, zda byl v případě zákona č. 300/2011 Sb. dodržen proces notifikace podle směrnice 98/34/ES, je tedy z hlediska posouzení závaznosti a vynutitelnosti obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 bezvýznamná. I pokud by v průběhu procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. došlo k tak závažným chybám v rámci procesu notifikace, že by proto tento zákon nebyl vynutitelný, obecně závazná vyhláška č. 10/2013 by obstála i jen na základě § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze, jenž umožňuje hlavnímu městu Praze ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (srov. § 10 písm. a) zákona o obcích), přičemž obecně závazná vyhláška č. 10/2013 na toto ustanovení dokonce výslovně odkazuje. Možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterních terminálů byla tedy jak obcím, tak hlavnímu městu Praze dána již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 bod 32 a 33 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 23 až 25). Lze tedy uzavřít, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je závazným a vynutitelným právním předpisem vůči všem svým adresátům, tedy i vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her. Vyhláška č. 10/2013 byla proto také zákonným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí.
238. Soud pro úplnost poznamenává, že samotná obecně závazná vyhláška pak definici technického předpisu nenaplní, neboť působnost obecně závazných vyhlášek je i při zohlednění jejich kumulativního vlivu natolik omezená, že se nijak nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice 98/34/ES působí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 190/2019 - 32, body 54 až 62, a ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019 - 33, body 56 až 64, ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018 - 69, body 40 až 42, ze dne 30. 6. 2021, č. j. 4 As 261/2019 - 37, body 48 až 56).
239. Také tato žalobní námitka proto není důvodná.

X. f. Diskriminační charakter obecně závazné vyhlášky

240. Žalobkyně dále namítala, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je diskriminační, neboť naprosto netransparentním a nesystematickým způsobem vymezuje určité adresy na území jednotlivých městských částí, které bez jakéhokoli relevantního důvodu zvýhodňuje před adresami, které v ní obsaženy nejsou. Tímto výběrem jsou někteří provozovatelé loterií a jiných podobných her zvýhodňováni ve vztahu ke zbývajícím provozovatelům. Ve vyjádření ze dne 28. 5. 2021 žalobkyně nad rámec dosud uplatněných námitek namítla rovněž diskriminační charakter obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a uvedla, že v důsledku přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 mohlo dojít i k porušení soutěžního práva. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Žalobkyně rovněž rozšířila svůj okruh námitek týkajících se obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Ve vztahu k obecně závazné vyhlášce č. 10/2013 žalobkyně nově namítala, že obecně závazná vyhláška jako jednu z podmínek povolení provozu loterií a jiných podobných her na místě specifikovaných v příloze této vyhlášky v Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

odůvodnění důvodové zprávy uvádí, že takové místo mělo dne 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií. Jelikož v případě žalobkyně jí toto místo bylo neoprávněně upřeno na základě obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, nemohla žalobkyně tuto podmínku stanovenou obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 splnit. Dále žalobkyně namítla, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je zatížena vadou neplatnosti z důvodu rozporu s ústavním pořádkem, právem Evropské unie a obecnými právními předpisy.

241. Otázkou možné diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 se již městský soud podrobně zabýval v části, v níž posuzoval soulad aplikované právní úpravy se zásadami unijního práva, proto v této části opět zejména odkazuje na své výše uvedené úvahy. Jen ve stručnosti městský soud rekapituluje, že se s důvody, pro které hlavní město Praha přistoupilo prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 k úplnému zákazu provozování loterií a jiných podobných her v prostorách stanic metra plně ztotožňuje a že obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 v tomto ohledu diskriminační neshledal.
 242. Žalobkyně vyjma diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 namítala, byť pouze v obecné rovině, i její rozpor ústavním pořádkem, právem Evropské unie a obecnými právními předpisy. Jak již bylo uvedeno, pravomoc obcí vydat obecně závaznou vyhlášku regulující hazard na svém území vychází z čl. 104 odst. 3 Ústavy a vyplývá v případě hlavního města Prahy přímo z § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze, jímž je hlavní město Praha zmocněno k vydávání obecně závazných vyhlášek k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, jakož i z § 44 odst. 3 písm. d) téhož zákona ve spojení s § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 byla přijata zákonem stanoveným způsobem usnesením č. 31/69 (srov. § 59 odst. 2 písm. f) zákona o hlavním městě Praze) a neobsahuje nic, co by vybočovalo z pravomoci hlavního města Prahy plynoucí mu z § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze. Z obsahu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 vyplývá, že jejím účelem je ochrana veřejného pořádku na území hlavního města Prahy před negativním vlivem loterií a jiných podobných her, jak je i deklarováno v její preambuli. Soud v této souvislosti rovněž neopomněl vzít na zřetel skutečnost, že pravomoc obcí regulovat na svém území hazard byla opakovaně potvrzena nálezy Ústavního soudu a soulad této pravomoci s ústavním pořádkem tak byl zcela jasně a nespochybnitelně aprobován. Soud tudíž konstatuje, že hlavní město Praha mělo pravomoc obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 vydat a při jejím vydávání se nepohybovalo mimo svou věcnou působnost vymezenou § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze. Soud rovněž neshledal rozpor obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 s žádnými jinými vnitrostátními právními předpisy ani s unijním právem.
 243. Soud tedy neshledal žádný důvod, aby obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 postupem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy v dané věci neaplikoval. Hlavní město Praha při vydávání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 nepřekročilo svou pravomoc a při jejím vydávání se nepohybovalo mimo svou věcnou působnost. V případě žalobkyně neporušilo vydáním obecně závazné vyhlášky ani hledisko rovného zacházení. S ohledem na cíl, který tím hlavní město Praha sledovalo, považuje soud rovněž za ospravedlitelné, že tímto způsobem byli omezeni právě provozovatelé loterií a jiných podobných her v objektech stanic metra. Objekty stanic metra jsou na území hlavního města Prahy, co do počtu lidí, kteří by mohli být pravidelně vystavováni negativním jevům spojeným s hazardem, objekty svým charakterem mimořádné. Důvody, pro které tak hlavní město Praha učinilo, jsou přitom logické, navenek seznatelné a sledují racionální a legitimní cíl spočívající ve snížení rizik negativních dopadů provozování loterií a jiných podobných her v místech, kde dochází
- Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

k vysoké kumulaci osob a kde tak existuje zvýšené riziko narušení veřejného pořádku v důsledku společensky nepříznivých jevů s hazardem spojených.

244. Soud pro úplnost dodává, že z uvedeného je zřejmé, že důvodem, pro který nebylo místo Budějovická - M zařazeno ve vyhlášce č. 10/2013 do seznamu míst, na nichž bylo na území hlavního města Prahy umožněno obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 loterie a jiné podobné hry povazovat, nebyla skutečnost, že toto místo nebylo zařazeno do seznamu míst uvedených v příloze obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a že tudíž žalobkyně nemohla splnit podmínku, že toto místo mělo dne 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií, ale skutečnost, že se jednalo o objekt stanice metra. Z důvodové zprávy k vyhlášce č. 10/2013 navíc vyplývá, že jedním z kritérií pro výběr míst, kde je možné provozovat loterie, bylo dle bodu 2 písm. b) části důvodové zprávy nazvané „zdůvodnění“, že *„místo mělo k datu 1. ledna 2013 platné povolení k provozování loterií“*. Takové povolení přitom žalobkyně k dispozici měla, k jeho zrušení došlo až nabytím právní moci napadeného rozhodnutí, tedy téměř dva roky po nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Tuto podmínku tedy žalobkyně v době, kdy byla přijímána obecně závazná vyhláška č. 10/2013, splňovala.
245. Také tato žalobní námitka tedy není důvodná.
246. Žalobkyně rovněž uplatnila námitku diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 a v této souvislosti uvedla, že přijetím obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 mohlo dojít k porušení soutěžního práva.
247. K této námitce žalobkyně soud uvádí, že žalobkyně tuto námitku uplatnila teprve ve svém podání ze dne 28. 5. 2021, tedy až po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby o další žalobní body (srov. § 71 odst. 2 větu třetí s. ř. s.), a tato námitka tudíž byla uplatněna opožděně.
248. Soud proto k této námitce jen nad rámec řádně uplatněných žalobních bodů poznamenává, že prvostupňovým rozhodnutím bylo zrušeno povolení žalobkyně k provozování loterie nebo jiné podobné hry na adrese Budějovická - M, Praha 4 pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013, nikoliv pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011. Po celou dobu účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 měla žalobkyně možnost v provozovně na uvedené adrese v souladu s uděleným povolením svoji činnost vykonávat, přičemž z ničeho nevyplývá a žalobkyně to ani netvrdila, že by jí v tom bylo ze strany žalovaného nebo osoby zúčastněné na řízení jakkoliv bráněno. Přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 také nebylo, jak soud vyložil výše, důvodem, pro který nebyla adresa Budějovická - M, Praha 4 uvedena v seznamu míst, na nichž bylo obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 provozování loterií a jiných povoleno. Tímto důvodem byla skutečnost, že se toto místo nacházelo v objektu stanice metra. Je tedy zřejmé, že žalobkyni účinky obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 ve vztahu k tomuto předmětu řízení žádným způsobem diskriminována být nemohla a otázka její možné diskriminační povahy s tímto řízením nijak nesouvisí. I kdyby příslušná námitka byla uplatněna včas, nebyla by tudíž důvodná.
249. Co se týče odkazu žalobkyně na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který v souvislosti s námitkami týkajícími se diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 žalobkyně učinila, k tomuto odkazu se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 30, v němž uvedl: *„Co se týče odkazu stěžovatelky na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, oprávnění hodnotit obsah obecně závazné vyhlášky z hlediska jejího protisoutěžního charakteru dovodil tento úřad z § 19a Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.*

zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Krajský soud v Brně dal v tomto ohledu úřadu za pravdu; jeho rozsudek v dané věci byl napaden kasační stížností (vedeno pod sp. zn. 2 As 200/2020), o níž ještě nebylo rozhodnuto. V obecné rovině tedy za předpokladu, že postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bude správními soudy shledán zákonným (závěry v této věci zatím není možno žádným způsobem předjímat, bylo by myslitelné v konkrétní podobě určité obecně závazné vyhlášky obce spatřovat protisoutěžní jednání. Ve věci stěžovatelky však nic takového nebylo příslušným odborným správním orgánem shledáno; posuzovat tuto otázku v každém jednotlivém řízení tohoto typu před žalovaným jako otázku předběžnou není s ohledem na princip odbornosti a vymezení pravomocí správních orgánů reálně představitelné. Jsou-li indicie, že konkrétní vyhláška má protisoutěžní charakter, má žalovaný dát podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k provedení příslušného šetření a vyčkat na reakci Úřadu. Není však možno po žalovaném požadovat, aby se touto otázkou zevrubně zabýval v rámci svého běžného rozhodování.“ V nyní posuzovaném případě je situace shodná, proto soud neshledal důvod, aby se od těchto závěrů Nejvyššího správního soudu jakkoliv odchyloval.

250. Žalobkyně rovněž namítala, že jí není zřejmé, z jakého důvodu má hlavní město Praha za to, že by provoz loterií a jiných podobných her právě na adresách, kde jej obecně závazná vyhláška zakazuje, mohl způsobit narušení veřejného pořádku. Porušování veřejného pořádku na určitém místě nelze dopředu předjímat a je potřeba ho v přímé souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her prokázat. Hlavní město Praha však porušování veřejného pořádku na adrese, kde byla žalobkyně oprávněna loterie a jiné podobné hry na základě vydaného povolení provozovat, nedoložilo.
 251. K této námitce soud především uvádí, že předmětem řízení vedeného žalovaným v dané věci byl rozpor uděleného povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013, nikoli porušování veřejného pořádku způsobené provozem loterií a jiných podobných her nebo v souvislosti s ním žalobkyní nebo třetími osobami. Skutečnost, zda konkrétně v místě Budějovická - M, Praha 4 dochází při provozování loterie nebo jiné podobné hry k narušování veřejného pořádku, tak nemohla mít vliv na rozhodování žalovaného o zrušení uděleného povolení. Žalovaný sice může a má zvažovat, zda obecně závazná vyhláška, kterou má v řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích aplikovat, je v souladu se zákonem a ústavním pořádkem a jestliže dospěje k závěru, že tomu tak není, má dát podnět příslušnému orgánu dozoru a vyčkat výsledku jeho vyřízení, avšak pokud tak neučiní, je povinen se příslušnou obecně závaznou vyhláškou řídit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 27). Žalovaný tak neměl povinnost se v řízení otázkou, zda na uvedené adrese dochází v souvislosti s provozováním loterií a jiných podobných her skutečně k porušování veřejného pořádku, zabývat a provádět v tomto smyslu jakékoliv dokazování. Hlavní město Praha tak nebylo v řízení vedeném žalovaným ani povinno tuto skutečnost prokazovat. Zcela tedy stačilo, pokud žalovaný shledal, že provoz loterie a jiné podobné hry je v daném místě v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 a na základě tohoto zjištění rozhodl o zrušení povolení, které žalobkyni v tomto místě k jejímu provozování opravňovalo.
 252. Je navíc nesporné, že provozování hazardu, byť samo o sobě za dodržení zákonem o loteriích specifikovaných podmínek, sice není protiprávní činností, avšak je způsobitelné přinášet negativní společenské jevy. Jelikož se jedná o závažný problém, je nepochybně na místě, aby hlavní město Praha o potlačení těchto negativní jevů usilovalo prostřednictvím
- Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

opatření, které eliminuje jejich primární příčinu. Rozhodnutí, zda k této regulaci přikročí, je přitom projevem jeho práva na samosprávu a jeho realizace není nutně podmíněna vyčerpáním jiných opatření k udržování veřejného pořádku, nebo prokázáním toho, že na určitém konkrétním místě na území hlavního města Prahy dochází v souvislosti provozováním loterií a jiných podobných her k narušování veřejného pořádku.

253. Obce i hlavní město Praha jsou oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalitty provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na jejich území, možnost jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického rozhodování v rámci výkonu práva na samosprávu. Obce i hlavní město Praha zde disponují velmi širokým uvážením limitovaným toliko ústavními kautelami v případech, kdy unijní prvek není přítomen, a spolu s nimi i právem Evropské unie v případech, kdy unijní prvek přítomen je (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 - 46, bod 36, č. j. 4 As 373/2018 - 47, bod 49).
254. V projednávané věci hlavní město Praha osvědčilo, že hlavním důvodem přijaté regulace bylo snižování počtu míst, kde je možné provozovat loterie a jiné podobné hry a omezit jejich provoz na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s hraním těchto her snižena a lépe kontrolovatelná. Zároveň hlavní město Praha osvědčilo, že z tohoto důvodu v rámci přijaté regulace přistoupilo nediskriminačním, přiměřeným a systematickým způsobem k zákazu provozu loterií a jiných podobných her v objektech všech stanic metra. Hlavní město Praha tedy přijetím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 realizovalo své ústavně zaručené právo na samosprávu, jehož součástí a je i právo regulovat na svém území hazard, přičemž realizace tohoto práva není podmíněna tím, aby bylo prokázáno, že přímo na určitém konkrétním místě v obci dochází v souvislosti s provozováním hazardních her k porušování veřejného pořádku. Skutečnost, že před přijetím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 nebylo hlavním městem Prahou prokázáno, že na adrese Budějovická - M, Praha 4 v souvislosti s provozováním loterií a jiných podobných her dochází k porušování veřejného pořádku, tedy neznamená, že by hlavní město Praha jejím přijetím překročilo hranice, jimiž je při svém uvážení o volbě způsobu regulace hazardu na svém území limitováno.
255. Ani tato námitka tedy není důvodná.

XI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

256. Jelikož žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný a soud ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo potřeba napadené rozhodnutí zrušit, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
257. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich. Soud nepřiznal žalovanému náhradu hotových výdajů podle vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu (o. s. ř.) a podle § 89a exekučního řádu, jak žalovaný požadoval ve vyjádření k podané žalobě. Použití § 151 odst. Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

3 o. s. ř. je totiž v řízení podle soudního řádu správního vyloučeno a stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79).

258. Výrok o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s., dle něž má osoba zúčastněná na řízení právo jen na náhradu těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Jelikož soud v nyní projednávané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

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

V Praze dne 2. listopadu 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
Předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.