



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce

BONVER WIN, a.s.,
se sídlem Ostrava Hrabůvka, Cholevova 1530/1,
zastoupený advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem,
se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8,

proti

žalovanému

Ministerstvo financí,
se sídlem Praha 1, Letenská 15,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2015, č. j. MF- 51483/2014/34/2901-RK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2014, č. j. MF-112232/2013/34-2, Ministerstvo financí (dále též jen jako „ministerstvo“) rozhodlo podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, (dále jen „loterní zákon“) tak, že ve věci žalobce zrušilo:
 - rozhodnutí č. j. 34/95125/2011, ze dne 16. 11. 2011, týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím centrálního loterního systému IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, model: SYNOT, výrobní číslo: 711745, na adrese Kovářská 4/939, Praha 9.
2. Ministerstvo financí takto rozhodlo po té, co dospělo k závěru, že provozování loterijních terminálů je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou Hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, (dále též jen jako „vyhláška č. 10/2013“).
3. Žalobce podal proti rozhodnutí Ministerstva financí rozklad, o němž žalovaný rozhodl zamítavě napadeným rozhodnutím.
4. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, o níž rozhodl Městský soud v Praze (dále též jen jako „městský soud“ nebo jen „soud“) rozsudkem ze dne 17. 5. 2019, č. j. 8Af 51/2015-110, žalobu zamítl, neboť neshledal žádnou ze vznesených žalobních námitek důvodnou.
5. Proti rozsudku městského soudu podal žalobce kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2021, č. j. 4As 261/2019-37. Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. Podanou žalobou žalobce brojí proti napadenému rozhodnutí žalovaného, jemuž vytýká vady řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí o rozkladu, nezákonnost napadeného rozhodnutí a rozpor regulace loterií s právem Evropské unie.
7. Žalobce vytýká správnímu orgánu prvního stupně vadný postup při stanovením výzvy k vyjádření se v rámci správního řízení. S odkazem na § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, („dále jen správní řád“), žalobce namítl, že správní orgán prvního stupně sice sdělil žalobci, že je oprávněn vyjádřit se ve věci před vydáním rozhodnutí a stanovil k tomu lhůtu, avšak fakticky žalobci neumožnil toto právo naplnit, neboť hlavnímu městu Praze jako účastníku řízení, byla stanovena stejná lhůta k poskytnutí všech důležitých

informací pro řízení; žalobce nebyl včas seznámen s tím, zda hlavní město Praha takové informace správnímu orgánu sdělilo.

8. Pokud jde o postup žalovaného vytýká žalobce žalovanému zejména, že v napadeném rozhodnutí opomenul vypořádat zásadní argumenty žalobce, především se nezabýval argumenty žalobce uvedenými v podání o doplnění rozkladu týkající se výkladu evropského práva a soutěžního práva, dále se žalovaný nevypořádal ani s dalšími argumenty, podněty a návrhy žalobce, a to zejména týkající se vady řízení způsobené postupem Ministerstva financí při změně relevantní obecně závazné vyhlášky, návrhem žalobce, aby ministerstvo podalo Ministerstvu vnitra podnět k zahájení řízení podle hlavy VI. díl I. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, argumenty týkající se nedodržení notifikačního procesu podle směrnice Evropského parlamentu a rady číslo 98/34/ES při přijetí zákona č. 300/2001 Sb., argumenty žalobce, že z obecně závazné vyhlášky vyplývá, že na povolení se nevztahuje, a možnými důsledky zrušení povolení pro žalobce.
9. Žalobce dále vytýká žalovanému, že neprovedl navrhované důkazy a nezjistil tak řádně skutkový stav věci.
10. Žalobce nabytí povolení v dobré víře a práva žalobce nabytá v dobré víře, vznikla ze správních rozhodnutí. Žalobce tedy legitimně očekával, že zákonem povolenou činnost bude moci provozovat až do konce platnosti povolení, a na základě tohoto očekávání připravil svůj obchodní plán a realizoval investice. Dobrá víra žalobce, že řádně nabytá povolení nebudou zrušena, byla potvrzena i přijetím zákona č. 300/2011 Sb. kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který pro povolení vydaná podle loterního zákona ve znění účinném před 1.1 2012, zavedl ochranné přechodné období do 31. 12. 2014. Žalovaný, jakož i správní orgán prvního stupně, dobrou víru žalobce nezohlednili a rozhodli v rozporu s legitimním očekáváním žalobce, že bude moci provozovat herní zařízení povolená v souladu se zákonem do konce doby platnosti. Vůbec se pak nezabývali otázkou přiměřenosti zásahu do práv žalobce. Postupem správního orgánu prvního stupně, jakož i rozhodnutím žalovaného, tak bylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces.
11. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce dále spatřuje v tom, že § 43 odst. 1 loterního zákona je ustanovením obecným, které nelze aplikovat, protože na daný případ dopadá speciální ustanovení bodu 1 věta druhá článku II. zákona č. 300/2011 Sb. Žalobce má za to, že bod 1 věta druhá článku II. zákona č. 300/2011 je speciální normou k § 43 odst. 1 loterního zákona, přičemž loterní zákon umožňoval změnit povolení z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou pouze na základě ustanovení článku II. bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., které se jako jediné v loterijním zákoně na případy rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou vztahovalo. Poté, co Ústavní soud přistoupil ke zrušení tohoto ustanovení nálezem sp. zn. PL ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013, žádné ustanovení loterního zákona zrušení povolení pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou nepřipouští. Jeho zrušením tedy zcela odpadla možnost Ministerstva financí změnit, respektive zrušit povolení v případě, že je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Žalobce trvá na tom, že žalovaný nesprávně aplikoval § 43 odst. 1 loterního zákona za situace, kdy byl povinen aplikovat přechodná ustanovení článku II. zákona č. 300/2001 Sb., a povolení žalobce proto nebylo vůbec možné pro rozporu s obecně závaznou vyhláškou zrušit.

12. Žalobce dále namítl, že nález Ústavního soudu, zrušení článku II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., ani vydání nebo existenci obecně závazné vyhlášky nelze považovat za okolnost podle § 43 odst. 1 loteriijního zákona. Žalobce má za to, že smyslem použití pojmu „okolnost“ v § 43 odst. 1 loterního zákona, je postihnout širokou škálu skutečností, jež mohou nastat nebo vyjít najevo, které však současně není možné v zákoně samotném předvídat. Nálezy Ústavního soudu jsou však výsledkem rozhodovací činnosti Ústavního soudu a v rozsahu, ve kterém zrušují právní předpisy, jsou součástmi právního řádu České republiky, a nikoliv blíže nespecifikovanou okolností, jejíž existenci předpokládá § 43 odst. 1 loterního zákona. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona je svou podstatou sankčním ustanovením, které se vztahuje na případy, kdyby žalobce porušil nějakou svojí zákonnou povinnost. K tomu však v projednávané věci nedošlo.
13. Pokud jde o postup žalovaného a aplikaci § 43 odst. 1 loterního zákona, žalobce dále namítl, že použití loterního zákona a vynutitelnost jeho ustanovení vůči žalobci jsou vyloučeny z důvodu vad v procesu notifikace podle Směrnice Evropského parlamentu a rady 98/34/ES (dále jen „Směrnice“), žalobce trval na tom, že zákon č. 300/2011 Sb., byl přijat v rozporu se Směrnicí, neboť nebyl Českou republikou při přijetí tohoto zákona dodržen v tomto případě povinný notifikační proces stanovený uvedenou Směrnicí. S odkazem na ustálenou judikaturu Soudního dvora Evropské unie, žalobce namítl, že vady procesu, ve kterém byl zákon č. 300/2011 Sb. přijat způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům.
14. V dalším oddíle žalobních námitek, žalobce přistoupil k argumentaci rozporem regulace loterií s právem Evropské unie a zdůraznil přednostní aplikaci práva Evropské unie. Žalobce má za to, že současný způsob regulace loterií, jehož základem je regulace loterií obecně závaznými vyhláškami podle § 50 odst. 4 loterního zákona, je v rozporu s právem Evropské unie. Rozpor způsobu regulace loterií i samotné obecně závazné vyhlášky vyplývá podle názoru žalobce z následujícího: absence transparentnosti právní regulace, absence odůvodnění zákazů a omezení, tj. odůvodnění jejich přiměřeností, absence přechodného období.
15. Žalobce s odkazem na rozhodovací činnost Soudního dvora Evropské unie má za to že, aby byla omezení provozování loterií v souladu s právem Evropské unie, musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která musí být odpovídajícím způsobem zveřejněna, musí být odůvodněna naléhavým veřejným zájmem, musí být způsobilá zaručit uskutečnění cílů, jíž se Česká republika a hlavní město Praha dovolávají a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné pro dosažení takových cílů. Žalobce má za to, že tyto požadavky v případě předmětných ustanovení loterního zákona a obecně závazné vyhlášky splněny nejsou, omezení jsou proto v rozporu s právem Evropské unie, a pravomoc hlavního města Prahy při regulaci loterií byla v rozporu s tímto právem zneužita.
16. Dále žalobce poukázal na povinnost správního orgánu prvního stupně i žalovaného přednostně aplikovat právo Evropské unie před právem národním; žalobce má za to, že při výkladu a aplikaci vnitrostátního práva je nezbytné postupovat tak, aby bylo dosaženo cílů předvídaných právem Evropské unie a byla zajištěna plná ochrana subjektivních práv jednotlivců zaručených právem Evropské unie, jelikož žalovaný a správní orgán prvního stupně rozhodli o zrušení povolení na základě ustanovení loterního zákona a obecně závazné vyhlášky, které jsou v rozporu s právem Evropské unie, porušili zásadu přednosti aplikace práva Evropské unie.

17. Žalobce pro případ, že by soud z důvodu značného přesahu této problematiky do práva Evropské unie sám nemohl posoudit závažnost rozporu způsobenou regulací loterií a samotné obecně závazné vyhlášky s právem unie, navrhl, aby soud položil ohledně posouzení této závažnosti předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.
18. V poslední části žalobní argumentace se pak žalobce vyjádřil k rozporu vydaného povolení s obecně závaznou vyhláškou. Žalobce má za to, že zrušení povolení z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou nebylo opodstatněné, neboť herní zařízení nebyla provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou.
19. Dále žalobce namítl, že konkrétní obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy je nezákonná a je v rozporu s ústavním pořádkem. Jak žalobce připomněl, podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky k ní soud z tohoto důvodu nemůže přihlížet. Vady obecně závazné vyhlášky, které způsobují její rozpor s ústavním pořádkem, žalobce spatřuje v tom, že vyhláška je diskriminační, a v rozporu se zásadami práva Evropské unie.
20. Pokud jde o diskriminační charakter vyhlášky, žalobce konstatoval, že obecně závazná vyhláška povoluje provozování herních zařízení v určitých vyjmenovaných budovách na území hlavního města bez jakéhokoli odůvodnění výběru těchto budov a bez jakéhokoli logického klíče, který by takovou volbu vysvětloval. Dále povoluje provozování herních zařízení na určitých adresách pouze ve stanovených časech a na jiných bez časového omezení, což není zdůvodněno a nemá věcné opodstatnění. Budovy nacházející se v městské části Praha 9, ve kterých je provozování herních zařízení povoleno, jsou vzdáleny jen několik metrů od budovy, ve které je žalobcem provozované herní zařízení. Uvedená omezení, jak dále argumentuje žalobce, neobstojí zejména s ohledem na třetí a čtvrtý krok tzv. testu čtyř kroků, který v případech posouzení souladu obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem aplikuje Ústavní soud v rozhodnutích, na které žalobce v žalobě odkázal, (Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 22/11).
21. Dále žalobce namítl, že obecně závazná vyhláška je v rozporu se soutěžním právem Evropské unie. S odkazem na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií obcemi ze dne 1. 9. 2014, žalobce namítl, že postup obce musí být vždy založen na objektivním odůvodnění, z něhož je zřejmé, že způsobené omezení soutěže je nezbytným prostředkem k dosažení legitimního cíle a že míra omezení soutěže není vyšší, než dosažení takového cíle vyžaduje. V případě zavedení regulace obsažené v obecně závazných vyhláškách je nutné definovat dostatečně určitá a nediskriminační pravidla pro jejich uplatnění, přičemž tato pravidla musejí být předem známá a přezkoumatelná. Pravidla regulace zavedená obecně závaznou vyhláškou v konkrétním případě však předem známá nebyla a přezkoumatelná rovněž nejsou, jelikož chybí jejich objektivní odůvodnění. Z uvedených důvodů má žalobce za to, že postup obce je v rozporu se soutěžním právem a tedy i se zákonem.
22. V doplňujícím vyjádření k žalobě ze dne 10. 9. 2015 žalobce navázal na žalobní argumentaci týkající se povinností žalovaného aplikovat právo Evropské unie za podmínky existence unijního prvku. S odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2015, č. C-98/14 uvedl, že podle závěrů Soudního dvora Evropské unie unijní prvek je dán, jestliže „část klientely žalobkyň v původním řízení tvořili občané unie na dovolené v Maďarsku, jelikož služby, které poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodává, aniž se přemístil, příjemci v jiném členském státě, představují poskytnutí služeb ve smyslu čl. 56 smlouvy o fungování Evropské unie“. Žalobce v doplňujícím vyjádření tvrdí, že část

klientely, která prostory se sázkovým zařízením navštěvovala, byli příslušníci z jiných členských států Evropské unie, kteří sázková zařízení aktivně využívali. Žalobce těmto příslušníkům z jiných členských států poskytoval služby ve smyslu čl. 56 smlouvy. Žalobce tuto skutečnost doložil čestným prohlášením svědka.

23. Žalobce dále s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie namítl nepřiměřenost přijatých opatření s tím, že novela loterního zákona nesleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, konstatoval, že obce mohou na svém území postupovat při regulaci loterií zcela svévolně, nemusí brát v potaz ani svá demografická a geografická specifika. Takový přístup je však, podle názoru žalobce, zjevně nesystematický.
24. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Žalovaný trval na tom, že se nedopustil nesprávného procesního postupu, neboť v oznámení o zahájení řízení bylo jednoznačně uvedeno, že žalobce se podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzývá k vyjádření, a žalobci muselo být srozumitelné, že žalovaný hodlá přistoupit k vydání rozhodnutí.
25. Žalovaný dále uvedl, že jak správní rozhodnutí prvního stupně tak rozhodnutí ministra financí obsahuje všechny požadované náležitosti a vypořádalo se se všemi argumenty žalobce, které byly předmětem daného správního řízení. Má za to, že o nepřezkoumatelnost rozhodnutí v daném případě nejde, k tomu poukázal také na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, podle kterého není třeba podrobné odpovědi na každý argument účastníka řízení.
26. Pokud jde o rozpor s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy, žalovaný konstatoval, že provozování loterií a podobných her bylo v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Žalovaný nesouhlasil s argumentací žalobce týkající se nezákonnosti a diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky, upozornil však, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra. S odkazem na aktuální rozhodovací praxi Městského soudu v Praze žalovaný dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí není v rozporu s principem dobré víry ve správní rozhodnutí a neporušilo ani zásadu ochrany legitimního očekávání. Žalovaný rovněž trval na tom, že napadené rozhodnutí je zcela v souladu s principy ústavnosti a zákonnosti.

III.

Obsah správního spisu a provedené dokazování.

27. Městský soud v Praze vzal za prokázané, že oznámením ze dne 21. 11. 2013, č. j. MF-112232/2013/34, Ministerstvo financí zahájilo se žalobcem správní řízení ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území hlavního města Prahy a to na adrese Kovářská 4/939, Praha 9. Z odůvodnění rozhodnutí se podává, že správní orgán prvního stupně přistoupil k zahájení správního řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona s tím, že technická zařízení povolená na základě v oznámení uvedených rozhodnutích, jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013.
28. Žalobce byl podle § 36 odst. 1 správního řádu vyzván, aby navrhl důkazy a vyjádřil se ve věci, a to ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení. Podáním ze dne 30. 12. 2013 žalobce požádal o prodloužení lhůty k vyjádření. Žádosti žalobce ministerstvo

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

vyhovělo a usnesením ze dne 8. 1. 2014 prodloužilo lhůtu k vyjádření o dalších 21 dnů. Žalovaný se ke správnímu řízení vyjádřil podáním ze dne 7. 2. 2014.

29. Podáním ze dne 17. 2. 2013 sdělilo hlavní město Praha, že na území hl. m. Prahy, pokud jde o regulaci loterií, platí obecně závazná vyhláška 10/2013.
30. Správní orgán prvního stupně následně vydal dne 12. 6. 2014, pod č. j. MF-112232/2013/34-2, shora uvedené rozhodnutí, kterým podle obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 zrušil dříve vydaná povolení s tím, že provozování herních zařízení není na adrese Kovářská 4/939, Praha 9, povoleno. Provozované loterní zařízení byla umístěna právě na této adrese. Z tohoto důvodu ministerstvo přistoupilo ke zrušení dříve vydaného povolení.
31. Žalobce podal proti rozhodnutí rozklad, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.
32. K výzvě soudu se hlavní město Praha podrobně vyjádřilo k okolnostem a důvodům přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Jak uvedlo, cílem regulace loterií na území hl. m. Prahy prostřednictvím regulačních vyhlášek bylo omezení dostupnosti loterií a jiných podobných her z důvodu ochrany občanů hl. m. Prahy před vznikem závislosti na hazardním hraní a omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích a jiných podobných hrách a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku, ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů. Tento cíl je realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány, aby negativní důsledky byly v co největší míře omezeny.
33. Ve vyjádření hlavní město Praha podrobně vylicilo historické pozadí regulace loterií na území hlavního města. Jak uvedlo, regulace hazardních her na území hl. m. Prahy započala účinností obecně závazné vyhlášky č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje tj. ke dni 1. 1. 2008. Uvedená obecně závazná vyhláška obsahovala celkem 1422 míst na území hl. m. Prahy, na kterých bylo možno výherní hrací přístroje provozovat. V souladu s tehdy platným zněním § 50 odst. 4 zákona loterního zákona mohly obce stanovit obecně závaznou vyhláškou, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.
34. Vzhledem k množství nemovitostí nacházejících se na území hl. m. Prahy, byla tato místa určena tzv. pozitivně, tzn., že do obecně závazné vyhlášky byla uvedena místa, kde lze výherní hrací přístroje provozovat.
35. V dalším období reagovalo hl. m. Praha na situaci, kdy vlivem přijaté obecně závazné vyhlášky sice došlo k omezení provozování výherních hracích přístrojů, avšak zároveň došlo k překotnému nárůstu počtu interaktivních videoloterijních terminálů a jiných podobných her, které povolovalo Ministerstvo financí, a jejichž provozování nemohly obce regulovat.
36. Postupnou regulací míst zahájenou na území hl. m. Prahy od 1. 1. 2008 počet povolených výherních hracích přístrojů klesl z počtu 8 358 kusů na 4 342 kusů k 1. 9. 2011. Navzdory trvalé tendenci snižování počtu výherních hracích přístrojů, byl tento druh herního zařízení ze strany provozovatelů loterií nahrazován těžším druhem hazardu, kterým jsou

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

centrální loterní systémy s koncovými interaktivními videoloterijními terminály. Na území hl. m. Prahy bylo v roce 2008 povoleno 682 interaktivních videoloterních terminálů, v roce 2009 jich již bylo 2749, v roce 2010 celkem 7450 a v roce 2011 8600. S narůstajícím počtem těchto herních zařízení vyvstala potřeba efektivnější regulace, přičemž v období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2011 došlo ke čtyřem novelám obecně závazné vyhlášky, díky nimž se počet míst, na kterých bylo možné provozovat výherní hrací přístroje, pozvolna snižoval až na 944 míst.

37. Vlivem nedostatečného zákonného zmocnění obcí daného zákonem o loteriích se OZV nevztahovala na místa, na kterých byly provozovány těžší druhy hazardních her povolované Ministerstvem financí, a jejich počet se trvale zvyšoval. V důsledku toho počet míst, kde byly provozovány loterie a jiné podobné hry, neklesal, protože existoval značný počet heren a kasin, kde byly provozovány pouze loterie a jiné podobné hry povolované Ministerstvem financí a které obce nemohly regulovat.
38. Účinnější regulace hazardních her bylo na území hl. m. Prahy dosaženo až vlivem novely zákona o loteriích, provedené zákonem č. 300/2011 Sb., kterou bylo zákonné zmocnění obcí omezit na svém území hazardní hry výrazně rozšířeno o loterie a jiné podobné hry, uvedené v novém znění § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Dnem 1. 1. 2012 nabyla účinnosti kvalitativně nová obecně závazná vyhláška č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „OZV 18/2011“), která reagovala na změny v zákoně o loteriích a jejíž příloha obsahovala 639 míst, na kterých lze loterie a jiné podobné hry provozovat.
39. Z důvodů potřeby pokračujícího omezování negativních a patologických jevů souvisejících s hraním loterií a v zájmu sjednocení principů pro výběr míst, kde bude provozování loterií povolováno, byla vytvořena Komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy. Tato Komise vytvořila koncepci jednotné regulace loterií na celém území hl. m. Prahy v budoucích obdobích. Výstupem k naplnění této koncepce bylo vytvoření a schválení jednotných, konkrétních, rovných, objektivních a nediskriminačních pravidel pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat. Šlo o Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hlavního města Prahy.
40. Na základě těchto pravidel byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Záměrem OZV 10/2013 bylo, snížení počtu míst, kde je možné provozovat loterie a jiné podobné hry, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snižena či lépe kontrolovatelná (pouze herny a kasina, nebo pouze kasina). Výběr míst je díky stanoveným předem známým kritériím jednoznačně objektivně ospravedlnitelný, není výrazem libovůle, a nepředstavuje tak porušení principu rovnosti. Omezení míst, kde je možné provozovat loterie, pouze na kasina a herny, případně u vybraných městských částí pouze na kasina, je dáno z důvodů, že kasina a herny podléhají přísnější regulaci než provozovny s tzv. zvláštním provozním režimem (tedy pohostinská a restaurační zařízení), jsou na ně kladeny vyšší standardy, čímž se jejich společenská škodlivost snižuje.
41. Výběr míst v příloze OZV 10/2013 byl ze strany Zastupitelstva hlavního města Prahy stanoven výlučně podle předem daných a předem zveřejněných Pravidel schválených Radou hl. m. Prahy jako příloha č. 3 k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013, a to prostřednictvím usnesení č. 31/69 ze dne 19. 9. 2013, kterým byl schválen návrh OZV 10/2013 včetně důvodové zprávy, jejíž součástí jsou i předem stanovená Pravidla.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

42. Jak ve vyjádření hlavní město Praha dále uvedlo, ačkoliv důvody, pro něž byla konkrétní místa vybrána do přílohy OZV 10/2013, nejsou patrné přímo z normativního textu vyhlášky, byly předem stanoveny a transparentně zveřejněny.
43. Městský soud v Praze doplnil dokazování listinami, které hlavní město Praha ke svému vyjádření doplnilo.
44. Z obsahu obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 10/2013 se podává, že jako loterii a jinou podobnou hru vymezuje sázkové hry, loterie a jiné podobné hry uvedené v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a v § 50 odst. 3 loterního zákona. Vyhláška zakazuje provozování loterií mimo místa uvedená v příloze č. 1 vyhlášky. Vyhláška si klade za cíl: „omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně 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. (viz Preambule vyhlášky).
45. Z programového prohlášení Rady hlavního města Prahy pro volební období 2010-2014 soud vzal za prokázané, že v rámci oblasti bezpečnosti a legislativy se Rada mimo jím zavázala zasadit se o snížení počtu heren a kasin v Praze.
46. Jak se podává z usnesení Rady hlavního města Prahy č. 825, Rada hlavního města souhlasila se záměrem na vydání obecně závazné vyhlášky a současně vyslovila nesouhlas s vydáváním povolení k provozování videoloterijních terminálů a jiných technických herních zařízení povolovaných Ministerstvem financí na území hlavního města Prahy.
47. Soud dále vzal za prokázané z obsahu usnesení Rady hlavního města Prahy č. 1020, že, mimo jiné, bylo Ministerstvo financí vyzváno ke zrušení vydaných povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů, a to s ohledem na vydání nálezu Ústavního soudu PL. ÚS 29/10.
48. Soud dále provedl důkaz obsahem listiny nazvané Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hlavního města Prahy, z níž vzal za prokázané že Rada hlavního města Prahy stanovila teritoriální princip s tím, že provozování výherních hracích přístrojů nesmí být v rozporu s § 17 odst. 11 loterijního zákona a doporučila aby výherní hrací přístroje rovněž nebyly umístovány v nemovitostech, které jsou majetkem obce, do prostor, jejichž vchody jsou vzdáleny méně než 100 m od vchodu do mateřských, základních a středních škol, domovů dětí a mládeže a souvisejících ubytovacích zařízení, do prostor, jejichž vchod je vzdálen méně než 50 m od vchodu do budov, kdy má sídlo Magistrát hlavního města Prahy a úřady městských částí.
49. Dále stanovila provozní princip, v němž doporučila, aby provozovatelé výherních hracích přístrojů odstranili vnější displej JackPot na všech provozovnách, odstranili světelně pohyblivé poutače propagující hru na provozovnách, odstranili všechny vně viditelné nabídky na provozovnách na konzumaci ke hře zdarma, umístili upozornění na zákaz vstupu osobám mladším 18 let na viditelném místě, zavedly povinnost obsluhujícího personálu vizuální kontroly průkazu totožnosti všech návštěvníků provozovny, umístili

viditelné upozornění na nebezpečí nadměrného riskování, umístili výherní hrací přístroje v restauraci pod přímý dohled obsluhujícího personálu při současném optickém oddělení od ostatních hostů, umístili kamerové záznamové zařízení umožňující identifikaci osob, zavedly povinnost provozovatele herny uchovávat obrazový záznam, vykonávat nejméně jedenkrát denně manažerskou kontrolu provozovny zaměřenou na výskyt zakázaných omamných a psychotropních látek a nelegálního či odcizeného zboží, zavedli zákaz podávání alkoholických nápojů jiným osobám než hrajícím hráčům, zavedli kontroly vstupů všech osob nebo zajištění vstupu do herny na zazvonění po 24 hodině.

50. Za třetí pak stanovila princip zvláštního významu lokality s tím, že v případě, že uplatnění teritoriálního ani provozního principu nezajistí odstranění přetrvávajících nežádoucích jevů v některé lokalitě, která je svým charakterem a určením vnímána jako zvláštního významu, jednotlivé městské části vymezí konkrétní lokalitu nebo lokality, na kterých je s ohledem na jejich charakter a prioritní význam užívání provozování loterií a jiných podobných her nežádoucí, a proto zde nebudou výherní hrací přístroje provozovány. Orgány samosprávy městských částí měly přihlédnout při tomto vymezení, zvláště k mimořádné kulturní historické hodnotě lokality, jejímu významu pro turistický ruch či jako centra občanského dění.
51. Jak se podává ze sdělení MČ Praha 9 ze dne 12. 6. 2013, městská část požádala o vyškrtnutí místa Kovářská 939/4 s tím, že jde o místo se zvláštním provozním režimem. Konkrétně šlo o restauraci, jak ve svém vyjádření hl. m. Praha uvedlo (viz str. 6).
52. Městský soud v Praze dále doplnil dokazování čestným prohlášením svědka M. S., který uvedl, že prostory pravidelně navštěvovaly a hry na sázkových zařízeních se účastnily osoby pocházející ze států Evropské unie. Skutečnost, že návštěvníci, kteří se rovněž účastnili hry na sázkových zařízeních, byli občany státu Evropské unie, plynula ze skutečnosti, že tyto osoby hovořily cizími jazyky, jako je například slovenština, angličtina, němčina či francouzština, z osobních dokladů (občanských průkazů a pasu) předložených těmito osobami při kontrole jejich zletilosti, přičemž uvedení názvu státu na daném dokladu, případně vyobrazení vlajky a označení „Evropská unie“, svědčilo o tom, že šlo právě občany Evropské unie.

IV. Posouzení žaloby

53. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
54. Při svém rozhodování byl městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§110 odst. 4 s.ř.s.) vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 30. 6. 2021, č. j. 4As 261/2019-37, (dále také jen jako „zrušující rozsudek“).
55. Nejvyšší správní soud uložil městskému soudu, aby ověřil tvrzení žalobce o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud by se ukázala být pravdivými, vypořádal příslušné žalobní body a přitom zohlednil kritéria při posuzování opatření přijatých v členských státech EU v souvislosti s omezením provozování loterií, která vyplývají z rozsudku

Berlington Hungary a zároveň nově formulovaných závěrů v rozhodnutí BONVER WIN. Nejvyšší správní soud dále vytkl městskému soudu, že nevyhodnotil řádně, spornou právní otázku, zdali je místní právní úprava regulace loterií na území hlavního města Prahy prosta diskriminačních účinků a uložil městskému soudu, aby se zabýval otázkou, zdali OZV č. 10/2013 splňuje kritéria přiměřenosti volného pohybu služeb i nezbytnosti, včetně otázky, zdali byla uvedená právní úprava založena na předem vymezených nediskriminujících principech.

56. **Prvou žalobní námitkou** vznesenou žalobcem je existence procesních vad řízení před žalovaným jako orgánem prvního stupně. Vady řízení spočívají podle tvrzení žalobce v porušení práva žalobce vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
57. Žalobní námitka byla jako nedůvodná shledána Nejvyšším správním soudem pod body 59 a 60 zrušujícího rozsudku.
58. **Druhá žalobní námitka** vytýká napadenému rozhodnutí a) nedostatečné odůvodnění a b) neprovedení navržených důkazů.
59. **Ad a)** Městský soud nejprve připomíná, že i pro rozhodnutí žalovaného platí obdobný princip, jaký soud vysvětlil k odůvodnění rozsudku. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nelze konstatovat jen proto, že žalovaný neposkytl podrobnou argumentaci ke každé dílčí námitce uvedené v rozkladu. Obecně platí, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné, pokud z něj soud nemůže zjistit, o čem bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto, nebo proč tak bylo rozhodnuto. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002 - 24 a ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, publ. pod č. 1112/2007 Sb. NSS).
60. Napadené rozhodnutí se opírá o řádně zjištěný skutkový stav a obsahuje dostatečnou argumentaci k relevantním námitkám žalobce uplatněným v rozkladu a jeho doplnění. Žalovaný se vypořádal s namítanou změnou obecně závazné vyhlášky, možnými důsledky zrušení povolení pro žalobce. Konstatoval, že notifikační proces podle směrnice Evropského parlamentu a rady 98/34/ES při přijetí zákona č. 300/2011 Sb., byl dodržen. Aplikace obecně závazné vyhlášky na povolení dříve žalobci vydaná je meritem přezkoumávaného rozhodnutí. Žalovaný skutečně nerefletoval na návrh žalobce, aby podal k Ministerstvu vnitra podnět k zahájení řízení podle hlavy VI, díl I. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; argumenty směřující proti samotné obecně závazné vyhlášce označil za irelevantní pro řízení s tím, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami nespadá do jeho působnosti.
61. Jak vidno, žalovaný se s námitkami žalobce vypořádal a napadené rozhodnutí nelze označit za nepřezkoumatelné, z hlediska správnosti jeho závěrů je pak na místě zabývat se zákonností tohoto rozhodnutí.
62. **Ad b)** Správní řízení je ze své povahy neveřejné a písemné. Zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu) je ve správním řádu korigována požadavkem procesní efektivity a ekonomie správního řízení, tak jak je to běžné i v jiných právních předpisech procesní povahy. Správní řízení by mělo být vedeno správním orgánem pokud možno co

nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Správní orgán by se měl ve správním řízení před ním vedeném vydat k rozhodnutí cestou vždy co možná nejsnazší, přitom však zároveň spolehlivě postačující ke zjištění objektivního stavu věci, která je předmětem takového řízení. Tyto principy byly v řízení dodrženy a ke zjištění skutkového stavu nebylo nezbytné provádět důkazy navrhované žalobcem.

63. **Třetí žalobní námitkou** žalobce brojí proti postupu žalovaného spočívajícího v aplikaci § 43 odst. 1 loterního zákona s tím, že c) zrušení vydaných rozhodnutí postupem podle § 43 odst. 1 je porušením ústavních principů, d) nezohledňuje dobrou víru žalobce a jeho legitimní očekávání, e) jde o obecné ustanovení, které v daném případě nelze aplikovat, f) nález Ústavního soudu, zrušení článku II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., ani vydání nebo existenci obecně závazné vyhlášky nelze považovat za okolnost podle § 43 odst. 1 loterního zákona.
64. S námitkou žalobce se vypořádal Nejvyšší správní soud pod body 57 a 58 zrušujícího rozsudku, nad rámec uvedeného Městský soud v Praze dodává, že podle § 43 odst. 1 loterního zákona ve znění účinném k 29. 5. 2013, *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.*
65. Podle § 50 odst. 4 loterního zákona ve znění novely provedené zákonem č. 300/2001 Sb., *obce mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanovit zákaz sázkových her na celém území obce.* Podle přechodného ustanovení zákona se toto zákonné zmocnění nevztahuje do 31. 12. 2014 na sázkové hry provozované na základě rozhodnutí o povolení vydaných ministerstvem podle § 2 písm. i), j) a § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012.
66. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., zrušil.
67. Podle § 50 odst. 3 věta první loterního zákona, *Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona.*
68. Podle § 50 odst. 4 tohoto zákona, *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.*
69. V rozsudku ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 43 loterního zákona umožňuje žalovanému revidovat předchozí povolení k provozování sázkových her, včetně jejich rušení v časově neomezeném horizontu, v příčinné souvislosti se změnou okolností, kterou bylo v projednávané věci přijetí obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 10/2013.
70. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12, Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný je povinen zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona v případě, že se

povolení k provozu interaktivního videoloterního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Nutným následkem takové kolize je zrušení dříve vydaných povolení.

71. Městský soud v Praze konstatuje, že hlavní město Praha bylo oprávněno vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 e), l), n) loterního zákona. Toto oprávnění vyplývá z čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, která zaručují samosprávu obcím jako územním samosprávným celkům, přičemž jim zároveň svěřují pravomoc regulovat otázky spadající do jejich samostatné působnosti prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek.
72. **Čtvrtá žalobní námitka** směřuje k procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. K námitce, že přijetím nového znění § 50 odst. 4 zákona o loteriích novelou č. 300/2011 Sb. došlo k porušení notifikačního procesu podle směrnice 98/34/ES, existuje jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, nebo rozsudek ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 – 48). Obecně závazná vyhláška obdrží i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [náleze ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.), viz rozsudek č. j. 10 As 62/2015, bod 23, podobně nedávno např. rozsudek ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019-45, body 16 a 17, nebo např. rozsudek ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017-39, bod 28].
73. Otázkou notifikace samotné obecně závazné vyhlášky se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, i v bodě 38. odůvodnění usnesení ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 177/2016-44, které se jednoznačně ztotožnilo s dřívějším výkladem, že obecně závazné vyhlášky nenaplňují definici technického předpisu a nepodléhají tak notifikační povinnosti. V podrobnostech městský soud pak odkazuje na oddíl III. 3. zrušujícího rozsudku, kde Nejvyšší správní soud zaujal shodný názor.
74. **Pátou žalobní námitkou** se žalobce dovolává přednostní aplikace práva EU s tím, že regulace loterií je v rozporu s právem EU, pro g) absenci transparentnosti právní regulace loterií, h) absenci odůvodnění zákazů a omezení, ch) absenci přechodného období. Žalobce má za to, že omezení provozování loterií může být v souladu s právem EU pouze pokud:
 - Se zakládá na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která musí být odpovídajícím způsobem zveřejněna.
 - Je odůvodněna naléhavým veřejným zájmem.
 - Je způsobilá zaručit uskutečnění cílů, jichž se Česká republika a hlavní město Praha dovolávají.
 - Nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení takových cílů.
75. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku konstatoval, že vzhledem k rozsudku Soudního dvora evropské Unie (dále jen „SDEU“) č. ECLI:EU:C:2020:981 ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19, jejímž předmětem byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 16. dubna 2019, v řízení BONVER WIN,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

a.s. proti Ministerstvu financí ČR, (dále jen „rozsudek ve věci BONVER WIN“) závěr městského soudu, že ve věci není použitelné evropské právo, neobstojí.

76. Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud městskému soudu uložil zabývat se argumentací, podle které část klientely, která prostory se sázkovými zařízeními žalobce navštěvovala, byli příslušníci jiných členských států EU. Pokud se ukážou být pravdivými tvrzení žalobce o existenci tzv. unijního prvku v této věci, uložil městskému soudu vypořádat žalobní body týkající rozporu přijaté regulace s evropským právem, přičemž vodítkem pro toto vypořádání je „katalog“ požadavků popsany v rozsudku ve Berlington Hungary v bodech 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92.
77. Městský soud v Praze ke vzneseným žalobním námitkám konstatuje následující.
78. Pro použitelnost čl. 56 je nezbytná existence přeshraniční situace, což znamená, že cestuje 1. poskytovatel, nebo 2. příjemce, nebo 3. služba jako taková. Čl. 56 SFEU se nepoužije na situaci, jejichž všechny prvky se nacházejí jenom v jednom členském státě, viz bod 47 rozsudku Ullens de Schooten, č. C-268/15,; „[s]mlouvy o FEU v oblasti svobody usazování, volného pohybu služeb a volného pohybu kapitálu se nepoužijí na situaci, jejíž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. března 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, bod 42 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 30. června 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, bod 21).“
79. V rozsudku Luisy a Carbone, č. C-286/82, SDEU konstatuje, že svobodný pohyb služeb zahrnuje svobodu pro recipienty (viz bod 16 rozsudku), v rozsudku č. C-186/87, ve věci Cowan, pak pod bodem 15 cituje z rozsudku Luisy a Carbone a uvádí: „[f]reedom to provide services includes the freedom for the recipients of services to go to another Member State in order to receive a service there, without being obstructed by restrictions, and that tourists, among others, must be regarded as recipients of services. „[s]voboda pohybu služeb zahrnuje i svobodu příjemců služeb cestovat do jiného členského státu s cílem přijímat služby v daném členském státu bez toho, aby poskytování těchto služeb bylo omezeno. Kromě jiných i turisti musí být považováni za recipienty služeb.“ (přeloženo soudem)
80. K přeshraniční situaci příjemců služeb se SDEU podrobněji vyjadřuje v rozsudku Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, č. C-42/07, podle kterého čl. 56 vyžaduje odstranění jakéhokoli omezení, „[b]ýt 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“; „[k]romě toho volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 31. ledna 1984, Luisi a Carbone, 286/82 a 26/83, bod 16)“ (bod 51), dále v rozsudku C-98/14, **Berlington Hungary**, pod bodem 26 konstatuje: „[s]lužby, které poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodá, aniž by se přemístil, příjemci v jiném členském státě, přitom představují přeshraniční poskytnutí služeb ve smyslu článku 56 SFEU“ [v tomto smyslu viz též rozsudky Alpine Investments, C-384/93, body 21 a 22; Gambelli a další, C-243/01, bod 53 (poskytování služeb po telefonu v jiné členském státě, aniž by se poskytovatel přemístil); a Komise v. Španělsko, C-211/08, bod 48] a nejnověji právě v rozsudku C-311/19, Bonver Win, podle něhož: „vnitrostátní právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené v původním řízení – které jsou použitelné bez rozdílu ve vztahu ke státním příslušníkům různých členských států – mohou spadat do působnosti ustanovení týkajících se

základních svobod zaručených Smlouvou o FEU zpravidla pouze v rozsahu, v němž se použijí na situace mající souvislost s obchodem mezi členskými státy“

81. V rozsudku č. C-311/19, Bonver Win, se dále uvádí: „[v] tomto ohledu je třeba podotknout, že takové okolnosti, jako je počet zahraničních zákazníků, kteří využili dané služby, objem poskytnutých služeb nebo skutečnost, že potenciální omezení svobody poskytování služeb je ze zeměpisného či věcného hlediska limitované, nemají na použitelnost článku 56 SFEU žádný vliv.(bod 27). Z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že svobody upravené v tomto článku se lze dovolávat jak v situacích, kdy existuje jen jeden jediný příjemce služeb (v tomto smyslu viz rozsudek Cowan, C-186/87, body 15 a 20), tak v situacích, kdy existuje neurčitý počet příjemců služeb využívajících neurčité množství služeb poskytovaných poskytovatelem usazeným v jiném členském státě (v tomto smyslu viz rozsudky Alpine Investments, C-384/93, bod 22, Gambelli a další, C-243/01, body 54 a 55)“. (bod 28)
82. Jak výslovně SDEU uvedl pod bodem 24: „[z] judikatury Soudního dvora také vyplývá, 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, bod 24).“ Bod 25: „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. Vnitrostátní soud může předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se situace tohoto poskytovatele jen tehdy, když opodstatněnost tohoto tvrzení osvědčí v předkládacím rozhodnutí.“
83. V první řadě městský soud konstatuje, že v projednávané věci žalobce unesl důkazní břemeno ohledně tvrzení, že provozovny žalobce, které se nacházely v obvodu městské části Praha 9, navštěvovali občané jiného členského státu EU a to konkrétně občané Slovenska, Polska a Spolkové republiky Německo, Francie, které je nutno pokládat za příjemce služeb. tzv. „unijní prvek“ je v projednávané věci dán a je proto právní úpravu regulace provozování videoloterijních terminálů přezkoumat z hlediska její souladnosti s čl. 56 SFEU.
84. Podle rozsudku ve věci Anomar, č. C-6/01, vnitrostátní právní úprava, která omezuje provozování hazardních nebo sázkových her na určitých místech, může představovat omezení volného pohybu služeb, nicméně podle rozhodnutí ve věci Carmen Media Group, č. C-46/08, přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti této povahy, konkrétně viz bod 46, v němž se uvádí: „[z] judikatury Soudního dvora tak vyplývá, 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 (viz v tomto smyslu zejména výše uvedené rozsudky Läära a další, body 35 a 36; Zenatti, body 33 a 34, jakož i rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Sb. rozh. s. I-7633, bod 58).“ (zvýrazněno soudem)
85. Ve věci Gebhard, č. C-55/94, SDEU stanovil podmínky souladnosti omezení s právem EU, kdy pod bodem 37 uvedl: „[i]t follows, however, from the Court's case-law that national measures liable to hinder or make less attractive the exercise of fundamental freedoms

guaranteed by the Treaty must fulfil four conditions: they must be applied in a nondiscriminatory manner; they must be justified by imperative requirements in the general interest; they must be suitable for securing the attainment of the objective which they pursue; and they must not go beyond what is necessary in order to attain it (see Case C- 19/92 Kraus v Land Baden-Württemberg [1993] ECR I - 1663, paragraph 32).“ „Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že vnitrostátní opatření, která mohou bránit výkonu základních svobod zaručených smlouvou nebo je učinit méně atraktivními, musí splňovat čtyři podmínky: musí být uplatňována

[1.] nediskriminačním způsobem;

[2] musí být odůvodněny naléhavými požadavky obecného zájmu;

[3] musí být vhodné k zajištění dosažení cíle, který sledují; a

[4] nesmí jít nad rámec toho co je nezbytné pro dosažení daného cíle“

86. Obdobně viz Gambelli (bod 65 a 66): „[p]odle této judikatury totiž musejí být uvedená omezení odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, musejí být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nesmějí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. V každém případě musejí být uplatňována nediskriminačně.“ Je věcí předkládajícího soudu, aby rozhodl, zda ve věci v původním řízení omezení svobody usazování a volného pohybu služeb zavedená [vnitrostátním předpisem] tyto podmínky respektují. Za tímto účelem mu přísluší zohlednit skutečnosti upřesněné v následujících bodech;“ a stejně tak Placanica a další C-338/04 C-359/04 a C-360/04, „...v důsledku toho je třeba odděleně u každého omezení stanoveného vnitrostátními předpisy zejména zkoumat, zda je toto omezení způsobilé zaručit uskutečnění cíle nebo cílů, jichž se dotčený členský stát dovolává, a zda nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro jejich dosažení. Tato omezení musejí být v každém případě uplatňována nediskriminujícím způsobem (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Gebhard, bod 37; Gambelli a další, body 64 a 65, jakož i rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Lindman, C-42/02, Recueil, s. I-13519, bod 25).“
87. Ve věci Stanley International Betting a Stanleybet Malta, č. C-375/17, SDEU uvádí: „...regulace hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké požadavky s sebou nese ochrana dotčených zájmů, přičemž zjištění cílů, které vnitrostátní právní úprava skutečně sleduje, spadá v rámci konkrétní věci, která byla předložena Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU, do pravomoci předkládajícího soudu“; obdobně viz Digibet a Albers bod 24: „[v] tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace v dané oblasti je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké požadavky s sebou nese ochrana dotčených zájmů (rozsudky Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, bod 57, jakož i Stanleybet International a další, EU:C:2013:33, bod 24 a citovaná judikatura), přičemž zjištění cílů, které vnitrostátní právní úprava skutečně sleduje, spadá v rámci konkrétní věci, která byla předložena Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU, do pravomoci předkládajícího soudu (rozsudky Dickinger et Ömer, C-347/09, bod 51, jakož i Stanleybet International a další, EU:C:2013:33, bod 26)“. Jako podmínku SDEU klade, že omezující opatření musí být způsobilé zaručit uskutečnění uvedeného cíle, viz bod 97: „[z] judikatury Soudního dvora, jak již bylo připomenuto v bodě 88 tohoto rozsudku, nicméně rovněž vyplývá,

že zavedení omezení volného pohybu služeb a svobody usazování ze strany členského státu může být odůvodněno pouze za podmínky, že uvedené omezující opatření je způsobilé zaručit uskutečnění uvedeného cíle tím, že přispěje k omezení sázkových činností soudržným a systematickým způsobem.“

88. **Ad [1] (ne)diskriminační charakter úpravy.** Podle ustálené judikatury SDEU 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 (obdobně viz zejména rozsudky ze dne 14. února 1995, Schumacker, C-279/93, Recueil, s. I-225, bod 26; ze dne 22. března 2007, Talotta, C-383/05, Sb. rozh. s. I-2555, bod 17, a ze dne 18. března 2010, Gielen, C-440/08, Sb. rozh. s. I-2323, bod 37). K čl. 56 SFEU SDEU v rozsudku Essent Energie Productie, č. C 91-13, uvádí: „...[v]yžaduje (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 (viz rozsudky Komise v. Lucembursko, C-445/03, EU:C:2004:655, bod 20, a Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 36).“(bod 44). (...) „[a]však 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 (viz rozsudky Komise v. Lucembursko, EU:C:2004:655, bod 21; Komise v. Německo, EU:C:2006:49, bod 31, a Komise v. Rakousko, EU:C:2006:595, bod 37)“ (bod 48, zvýrazněno soudem).

89. Městský soud v Praze se při úvaze o diskriminační povaze právní úpravy regulace loterií, vedle citované judikatury SDEU, řídil konstantní judikaturou Ústavního soudu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/15, ústavní soud uvádí: „[z]ákladní ustanovení loterijního zákona, tj. § 1 odst. 1, podle kterého "provozování loterií a jiných podobných her je zakázáno", přičemž podle stejného ustanovení výjimky z tohoto zákazu mohl stanovit právě loterijní zákon, takže bylo možné hovořit spíše než o obecné regulaci o určité míře tolerování jinak společensky problematické činnosti. Současně zákonodárce zdůraznil, že jde jen o "zákonem povolené" podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a jejich provozování. Loterijní zákon pak měl: a) vymezit rámeček onoho "dovoleného" podnikání, b) dále přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a c) konečně měl přispět k omezení společenských rizik této účasti.

Z tohoto ústavně konformně vymezeného účelu zákona je třeba následně hodnotit zásah do právního postavení (tzv. subjektivní podmínky podnikání) těch, kterým loterijní zákon provozování loterií a jiných podobných her povolil právě pro zvláště společensky nebezpečnou oblast umísťování a provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních zařízení podle § 2 písm. e) loterijního zákona. Proto omezil v § 4 odst. 7 loterijního zákona toto povolení na akciové společnosti se sídlem na území České republiky, založené k provozování těchto her, jejichž veškeré akcie znějí na jméno. Základní kapitál této akciové společnosti musel činit nejméně 30 000 000 Kč a nesměl být snížen pod tuto minimální výši po celou dobu

platnosti povolení, musel být splacen pouze peněžitými vklady, a to před podáním žádosti o povolení. Nelze proto hovořit o porušení práv a svobod vyvoditelných z čl. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť výše uvedená omezení z důvodu ochrany důležitého společenského zájmu (viz § 1 odst. 1 loterijního zákona) jsou umožněna a předpokládána v čl. 26 odst. 2 Listiny. Porušení tohoto ustanovení však navrhovatel nenapadá.

Namítá-li navrhovatel porušení zákazu svévole, nemůže ani tomuto tvrzení Ústavní soud přisvědčit. Právně státní princip, podle kterého může veřejná moc jednat, jen když jí to zákon umožňuje (obecný zákaz svévole) a jen v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví (zákaz libovůle) je obsažen v čl. 2 odst. 2 Listiny, popř. v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Jak plyne z předchozího bodu, takové porušení těchto právně státních měřítek pro jednání zákonodárce nelze z napadených ustanovení loterijního zákona z této části argumentace stěžovatele dovodit. V žádném případě pak nelze dovodit - a ani navrhovatel se o to nepokusil prokázáním (pouhý poukaz nedostačuje) např. tzv. rdousícího efektu odvodů - z napadené právní úpravy porušení podstaty a smyslu základního práva, resp. svobody podnikat ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny.“

90. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že nediskriminační povahu právní úpravy již posoudil Ústavní soud (vedle citovaného nálezu srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.). Dal též najevo, že tam, kde existuje kolize povolení orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, s obsahem obecně závazných vyhlášek obcí, je Ministerstvo financí povinno zahájit přezkum vydaných povolení a respektovat obecní regulaci prostřednictvím nástrojů, které mu uděluje správní řád a loterijní zákon [nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb., nález sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.).]
91. K tomu městský soud dále připomíná, že Ústavní soud na základě ústavní stížnosti města Klatovy zrušil přechodné ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Ústavní soud shledal takovouto úpravu neústavní, neboť konstatoval – v duchu svých předchozích výše citovaných nálezů – že právo obcí usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů nebylo založeno až novelou loterního zákona, nýbrž je „součástí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Napadená právní úprava selhala již v prvním kroku testu proporcionality; Ústavní soud totiž neshledal ani deklarovaný cíl právní regulace legitimním, neboť „[z]a legitimní cíl nelze považovat ministerstvem zmíněnou údajnou snahu o řešení intertemporálních problémů souvisejících s vyvážením protichůdných ústavně chráněných zájmů. Tvrzení o existenci intertemporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ V návaznosti na to pak Ústavní soud ve svých následných nálezech začal ukládat žalovanému povinnost zahájit přezkumná řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona ve vztahu k povolením vydaným dle § 50 odst. 3 téhož zákona, pokud jde o umístění jiných technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům nebo jejich koncových zařízení na území těch obcí, které se na Ústavní soud obrátily (Klatovy – nález ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, N 75/69 Sb. NU 281, č.

75/2013 Sb. ÚS; Židlochovice – nález ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, N 110/69 SbNU 761, č. 110/2013 Sb. ÚS; Frýdlant nad Ostravicí – nález ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12, N 120/70 SbNU 85, č. 120/2013 Sb. ÚS). Ve všech citovaných případech se jednalo o přezkum povolení vydaných předtím, než odpovídající obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti.

92. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 1 Afs 17/2013 – 43, mimo jiné uvedl: „[v]e vztahu k tvrzenému rozporu s Listinou základních práv EU a Smlouvou o EU, které jsou součástí unijního práva, kasační soud nejprve zmiňuje, že Ústavní soud interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva unijního; přičemž nemůže zcela přehlížet dopad unijního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na unijní právo (srov. nález pléna ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Nález Pl. ÚS 50/04).“ (zvýrazněno městským soudem).
93. Městský soud v Praze uzavírá, že právní úprava regulace loterií, provedená zákonem č. 300/2011 Sb., nebyla diskriminační, neboť se uplatnila bez rozdílu na všechny subjekty provozující tento druh loterií a přijaté omezení sloužilo ochraně důležitého společenského zájmu (viz dále).
94. **Ad [2] naléhavé požadavky obecného zájmu.** V rozsudku Stanley International Betting a Stanleybet Malta, č. C-463-13, SDEU svěřuje vnitrostátním orgánům širokou posuzovací pravomoc k tomu, aby stanovily požadavky, které s sebou nese ochrana spotřebitele a společenského pořádku, jsou-li jinak dodrženy podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora (viz též Digibet a Albers, C-156/13, bod 32). V rozsudku Gambelli k tomu uvádí: „[n]ejprve je třeba uvést, že pokud Soudní dvůr ve výše uvedených rozsudcích Schindler, Läärä a další a Zenatti připustil, že omezení herních činností mohou být odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako je ochrana spotřebitele, předcházení podvodům a zabraňování tomu, aby občané byli naváděni k nadměrným útratám za hru, pak je ještě zapotřebí, aby omezení založená na takovýchto důvodech a na nutnosti zabránit narušování společenského pořádku byla způsobilá zaručit uskutečnění uvedených cílů v tom smyslu, že tato omezení musejí uceleně a systematicky přispívat k omezování sázkových činností.“ (bod 67)
95. Jak dále uvádí v rozsudku Läärä and Others, č. C-124/97, : „[a]s the Court acknowledged in paragraph 58 of the Schindler judgment, those considerations must be taken together. They concern the protection of the recipients of the service and, more generally, of consumers, as well as the maintenance of order in society. The Court has already held that those objectives are amongst those which may be regarded as overriding reasons relating to the public interest (see Joined Cases 110/78 and 111/78 Ministère Public v Van Wesemael [1979] ECR 35, paragraph 28; Case 220/83 Commission v France [1986] ECR 3663, paragraph 20; and Case 15/78 Société Générale Alsacienne de Banque Koestler [1978] ECR 1971, paragraph 5). However, this is still necessary, as stated in paragraph 31 of this judgment, that measures based on such grounds guarantee the achievement of the intended aims and do not go beyond that which is necessary in order to achieve them.“ Jak soudní dvůr uznal v bodě 58 rozsudku Schindler, je potřeba tyto úvahy brát společně. Týkají se ochrany příjemců služby a obecněji spotřebitelů a také udržování pořádku ve společnosti. Soudní dvůr již rozhodl, že tyto cíle, patří k cílům, které lze považovat za naléhavé důvody veřejného zájmu (cituje judikaturu). (Je však stále nutné, jak je uvedeno v bodě 31 tohoto rozsudku, aby opatření založená na takových důvodech zaručovala dosažení zamýšlených cílů a nepřekračovala, co je nezbytné k jejich dosažení. (bod 33, přeloženo a zvýrazněno soudem)

96. V již zmíněném rozsudku Digibet a Albers, C-156/13, pak konstatuje: „[p]odle ustálené judikatury Soudního dvora tak mohou být omezení hazardních her odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru (rozsudky Garkalns, C-470/11, bod 39, jakož i Stanleybet International a další, bod 23 a citovaná judikatura).“
97. Při posouzení, zda přijaté omezení sloužilo ochraně důležitého společenského zájmu, městský soud vedle judikatury SDEU (vedle již citovaných viz též Stoß and Others bod 97, 98 101 a 102, nebo Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International bod 59) vycházel především z principu, že „v rámci právních předpisů slučitelných se Smlouvou přísluší vnitrostátním orgánům v rámci jejich posuzovací pravomoci volba takových způsobů organizace a kontroly činností provozování a praxe hazardních nebo sázkových her,“ viz rozsudek ve věci Carmen Media Group, bod 59 a též Anomar a další bod 88. Podle citované judikatury omezení hazardních her může být odůvodněno takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru.
98. Ve věci Berlington Hungary SDEU dospěl k závěru, že je legitimní, omezí-li stát provozování technických her jen na kasina, je-li jeho hlavním cílem ochrana hráčů a společnosti. Současně uvedl, že vedlejším důvodem mohou být i fiskální dopady s tím, že míru zatížení mají hodnotit vnitrostátní soudy. Konstatoval přitom, že jde o zásah do práva na volný pohyb služeb podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, což lze odůvodnit naléhavými důvody obecného zájmu, které mají posoudit právě vnitrostátní soudy z hlediska toho, zda „předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčkou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení 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“.
99. Podobně jako možná diskriminační povaha právní úpravy, též splnění podmínky existence naléhavých požadavků obecného zájmu, nezůstaly stranou pozornosti Ústavního soudu. V rámci již ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu, je regulace hazardu místní záležitostí veřejného pořádku, spadá do samostatné působnosti obcí a plyne přímo z ústavního pořádku srov. bod 37 nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v němž Ústavní soud konstatoval, že „je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.“ K citovanému závěru se hlásí Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, popř. ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 323/2015-37).

100. V nálezu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15, Ústavní soud mimo jiné konstatuje: „[ú]čelem této regulace tak bylo nejen působit na vlastní hraní, ale i na jeho samotnou dostupnost, tj. též na vytváření příležitosti ke vzniku takové závislosti již samotným nabízením možnosti si zahrát. Takové vymezení proto nejen obстоjí v testu racionality, neboť nezasahuje do podstaty a smyslu provozování této hospodářské činnosti podle čl. 4 odst. 4 Listiny, nepochybně samotnou existenci tohoto práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny, sleduje nepochybně legitimní cíl (viz veškeré shora na toto téma předestřené vývody), ale zvolený prostředek je dokonce více, než jen pouze racionální. Lze se opřít i o v zahraničí prováděné výzkumy (zde konkrétně Williams, R. J., West, B. L. & Simpson, R. I. *Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012*), ze kterých vychází nejen k tomu příslušné složky státního aparátu jako zmíněné Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, ale i právní úprava. Výroční zpráva o hazardním hraní v České republice v roce 2015 autorů Mravčíka, V. a kol. (Praha: Úřad vlády České republiky, vyd. Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, Praha 2016, s. 119 elektronické verze dostupné na <https://www.drogy-info.cz/publikace/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-o-hazardnim-hrani-v-ceske-republice-v-roce-2015/>, v listinné verzi s. 121) uvádí odbornou veřejností uznávané aktivity regulující dostupnost hazardního hraní, kterými jsou:

a) omezení obecné dostupnosti hazardu - omezení počtu provozoven hazardu, omezení škodlivějších forem hazardu, omezení počtu typů hazardních her, omezení hazardu na vyhrazené provozovny hazardu, omezení provozování hazardu na určené lokality, omezení provozní doby provozoven,

b) omezení přístupnosti - zákaz hazardu mládeže nebo zvýšení zákonného věku pro hazard, omezení přístupu do provozoven na nerezidenty, vyloučení určité skupiny obyvatel z hazardního hraní či sebevyloučení,

c) omezení či úprava způsobu poskytování hazardu - úprava strukturních charakteristik her, bráček limity, zrušení věrnostních/bonusových karet nebo změna jejich parametrů, limity maximální prohry, vzdělávací programy o problémovém hráčství pro zaměstnance provozoven hazardu, automatická či povinná intervence u rizikových hráčů, omezení přístupu k penězům, omezení současného užívání alkoholu a tabáku, omezení reklamy, vzhled provozoven hazardu, zvýšení ceny hazardu, poskytování hazardu systémem státního monopolu.“

101. S odvoláním na citovanou judikaturu městský soud uzavírá, že právní úprava regulace loterií upravená zákonem č. 300/2011, představovala zásah do práva na volný pohyb služeb podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, avšak umožnila provozování loterií regulovat právě způsobem zamezujícím nejen hráčské závislosti, ale i ostatním patologickým jevům s hraním spojeným (zadluženost, sociální vyloučení, narušování veřejného pořádku apod.). Prevence negativních externalit (viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 2315/12 „Klatovy“) spojených s provozováním hracích automatů je v daném případě naléhavým důvodem obecného zájmu, který odůvodňuje regulaci heren, včetně jejich úplného zákazu, obecně závaznými vyhláškami obcí.

102. Ad [3] ke způsobilosti právní úpravy zaručit uskutečnění uvedeného cíle, městský soud předně odkazuje na rozsudek SDEU ve věci Placanica, č. C-338/04, který v bodu 53 uvádí: „[p]okud jde o dříve uvedený druh cíle, z judikatury vyplývá, že omezení počtu subjektů sice v zásadě mohou být odůvodněna, tato omezení však v každém případě musejí odpovídat snaze

skutečně snížit příležitosti ke hře a koherentně a systematicky omezit činnosti v této oblasti (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Zenatti, body 35 a 36, jakož i Gambelli a další, body 62 a 67).“ V rozsudku HIT a HIT LARIX č. C-176/11 dále říká: „[p]řiměřenost, tedy být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. Kromě toho je v tomto kontextu třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem. Tato omezení musejí být v každém případě uplatňována nediskriminujícím způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, body 59 až 61, jakož i citovaná judikatura).“ Přičemž pojem „soudržný a systematický způsob“ dále SDEU vysvětluje v rozsudku Admiral Casinos č. C 465-15 a to pod bodem 34 takto: „[z] vlastního použití slovního spojení „soudržným a systematickým způsobem“ přitom vyplývá, že dotyčná právní úprava musí odpovídat cíli omezení herních příležitostí a potírání kriminality spojené s těmito hrami nejen v době jejího přijetí, ale rovněž po jejím přijetí.“ (viz též bod 56 rozsudku ve věci Pfleger a další č. C-390/12.

103. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, pod body 12 až 22 podrobně vylíčil vývoj právní úpravy a judikatury vztahující se k regulaci loterií. Zdejší soud ve stručnosti připomíná, že přibližně v roce 2005 se v České republice začaly objevovat nové typy přístrojů pro provozování sázkových her a mezi nimi centrální loterní systémy. Z pohledu hráče se jednotlivý interaktivní videoloterijní terminál chová podobně jako klasický výherní hrací přístroj, avšak jedná se o centrálně řízené interaktivní videoloterijní terminály, které jsou programově podřízeny tzv. centrální řídicí jednotce, bez níž nemohou fungovat. Loterní zákon obsahoval v § 2 písm. e) poměrně širokou definici výherního hracího přístroje, který charakterizoval jako „elektronicky nebo elektronickomechanicky řízený výherní hrací přístroj nebo podobné zařízení“. Avšak v § 17 odst. 1 zákona byla uvedena užší definice téhož pojmu, která zněla: „Výherním hracím přístrojem se rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj.“
104. Provozování výherních hracích přístrojů ve smyslu § 17 odst. 1 loterního zákona povolovaly na svém správním území podle § 18 odst. 1 písm. a) loterního zákona jednotlivé obecní úřady, zatímco provozování jiných sázkových her (v loterním zákoně výslovně neuvedených) povoloval podle „zbytkové klauzule“ obsažené v § 50 odst. 3 loterního zákona žalovaný. Žalovaný se přiklonil k výkladu, že centrální loterní systémy patří mezi „hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny“, a že tedy jejich provoz má povolovat podle § 50 odst. 3 loterního zákona právě žalovaný.
105. Problém nastal v tom, že žalovaný odmítal aplikovat tu část § 50 odst. 3 loterního zákona, která jej zavazovala, aby při podrobném stanovení podmínek provozování neupravených her použil přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona. V části druhé loterního zákona (konkrétně v § 17) byly upraveny podmínky pro provozování výherních hracích automatů, které mimo jiné vymezovala místa, kde není možno jejich provoz povolit (přičemž obec mohla tato místa do určité míry rozšířit obecně závaznou vyhláškou). Žalovaný však nepřihlédl k podobnosti interaktivních videoloterijních terminálů s výherními hracími přístroji a uvedená ustanovení neaplikoval.

106. Žalovaný také neaplikoval obecně závazné vyhlášky obcí regulující provoz výherních hracích přístrojů na jejich území, vydávané na základě § 50 odst. 4 loterního zákona, které se měly vztahovat i na interaktivní videoloterijní terminály, neboť ty jsou výherním hracím přístrojem v širším smyslu podle § 2 písm. e) loterního zákona. Žalovaný navíc tyto své postupy petrifikoval i tím, že neaplikoval § 18 odst. 3 loterního zákona, podle něhož se povolení vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku. Místo toho povoloval provoz centrálních loterních systémů i jednotlivých interaktivních videoloterijních terminálů nejprve na 10 let, od 1. 1. 2010 pak na 3 roky. Důsledky státní politiky žalovaného na úseku loterií a jiných sázkových her pocítily negativně obce, které na svém území obecně závaznými vyhláškami omezily hazard provozovaný prostřednictvím výherních hracích přístrojů a žalovaný na jejich území povolil provoz interaktivních videoloterijních terminálů s odůvodněním, že se na ně regulace obsažená v obecně závazné vyhlášce nevztahuje.
107. Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (týkající se obecně závazné vyhlášky obce Chrástava) konstatoval, že žalovaný svými postupy zasáhl do práva obcí na samosprávu. Následoval náleze týkající se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, kde Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že právo obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) obecního zřízení, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně (náleze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.). V obou citovaných nálezech Ústavní soud konstatoval, že pro odstranění vzniklé kolize mezi dříve vydaným povolením k provozování tzv. „jiného herního zařízení“ na určitém místě a obecně závaznou vyhláškou obce, která v daném místě provoz takového zařízení vylučuje, má žalovaný využít § 43 odst. 1 loterního zákona. V následujícím nálezu, týkajícím se obecně závazné vyhlášky statutárního města Kladna, k tomu Ústavní soud dodal, že pokud žalovaný v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení (podle § 43 odst. 1 loterního zákona), poruší tím ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu (náleze ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, č. 328/2011 Sb.).
108. Zákon č. 300/2011 Sb., tedy novela loterního zákona (s okamžitou účinností, tj. od 14. 10. 2011) na jednu stranu přiznala výslovně obcím právo regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území, přechodným ustanovením však odložila uplatnění takových vyhlášek na již povolená zařízení do 31. 12. 2014.
109. Ústavní soud na základě ústavní stížnosti města Klatovy zrušil přechodné ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Ústavní soud shledal takovouto úpravu neústavní, neboť konstatoval – v duchu svých předchozích výše citovaných nálezů – že právo obcí usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů nebylo založeno až novelou loterního zákona, nýbrž je „součástí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Napadená právní úprava selhala již v prvním kroku testu proporcionality; Ústavní soud totiž neshledal ani deklarovaný cíl právní regulace legitimním, neboť „za legitimní cíl nelze považovat ministerstvem zmíněnou údajnou snahu o řešení intertemporálních problémů souvisejících s vyvážením protichůdných ústavně chráněných zájmů. Tvzení o existenci intertemporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené

přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“ V návaznosti na to pak Ústavní soud ve svých následných nálezech začal ukládat žalovanému povinnost zahájit přezkumná řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona ve vztahu k povolením vydaným dle § 50 odst. 3 téhož zákona, pokud jde o umístění jiných technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům nebo jejich koncových zařízení na území těch obcí, které se na Ústavní soud obrátily (Klatovy – nález ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, N 75/69 Sb.NU 281, č. 75/2013 Sb. ÚS; Židlochovice – nález ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, N 110/69 SbNU 761, č. 110/2013 Sb. ÚS; Frýdlant nad Ostravicí – nález ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12, N 120/70 SbNU 85, č. 120/2013 Sb.).

110. Z uvedeného je zjevné, že předešlá právní úprava byla nesystematická – možnost regulace rozlišovala na základě typu herního stroje; legislativní změna byla potřebná právě pro soulad s principy práva EU a požadavky čl. 56 SFEU.
111. Jak soud zjistil provedeným dokazováním (viz zejména bod 36 a násl. rozsudku), na území hl. m. Prahy bylo v roce 2008 povoleno 682 interaktivních videoloterních terminálů, v roce 2009 jich již bylo 2749, v roce 2010 celkem 7450 a v roce 2011 8600. S narůstajícím počtem těchto herních zařízení vyvstala potřeba efektivnější regulace, přičemž v období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2011 došlo ke čtyřem novelám obecně závazné vyhlášky, díky nimž se počet míst, na kterých bylo možné provozovat výherní hrací přístroje, pozvolna snižoval až na 944 míst.
112. Je zřejmé, že přijatá právní úprava zaručila uskutečnění vytčeného cíle: prevenci negativních externalit spojených s provozováním hracích automatů a jiných technických zařízení
113. **Ad [4] princip proporcionality.** SDEU v bodě 52 rozsudku ve věci *Pfleger a další* (C-390/12, EU:C:2014:281), rozhodl, že vnitrostátní soud musí provést celkové posouzení okolností, za kterých byla omezující právní úprava přijata a uplatňována. Podle bodu 32: „posouzení proporcionality se nemůže omezit na analýzu situace, která existovala v době přijetí dotyčné právní úpravy, ale že toto posouzení musí rovněž vzít v úvahu fázi – nutně následnou – kterou je provádění této právní úpravy.“
114. Obdobně se vyjadřuje v již citovaném rozsudku *Admiral Casinos*, v němž uvádí: „je třeba konstatovat, že při posuzování proporcionality musí být přístup předkládajícího soudu nikoliv statický, nýbrž dynamický v tom smyslu, že musí vzít v úvahu vývoj okolností, ke kterému došlo po přijetí uvedené právní úpravy. Při posuzování proporcionality vnitrostátní restriktivní právní úpravy v oblasti hazardních her je třeba se opřít nejen o cíl této právní úpravy v době jejího přijetí, ale i o účinky uvedené právní úpravy posuzované po jejím přijetí.“ (bod 36 a 37).
115. Městský soud v Praze již pod body až 96 až 101 rozsudku, provedl analýzu situace, která existovala před přijetím nové právní úpravy. Je zřejmé, že původní stav umožňoval provozovatelům videloterijních terminálů nahrazovat jimi klasické herní automaty, aniž by obce mohly jejich počet regulovat. Nesystematická a neproporcionální situace si vyžádala změnu právní úpravy a zásah Ústavního soudu, díky kterým byl nastolen stav umožňující obcím na svém území počty hracích zařízení účinně omezovat.

116. SDEU v rozsudku č. C-55/94, ve věci Gebhard vysvětluje, že právní úprava musí být vhodná k zajištění dosažení cíle, který sleduje, viz bod [3] a nesmí jít nad rámec toho co je nezbytné pro dosažení daného cíle. V bodě 15 rozsudku *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, č. C-288/89, uvedl: „[i]t must not be possible to achieve the same result in less restrictive means“ „nesmí být možné dosáhnout stejného výsledku méně omezujícími prostředky“.
117. Městský soud konstatuje, že bez zásahu Ústavního soudu spočívajícím ve zrušení přechodného ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. (viz bod 101 rozsudku) by nemohla být dodržováno ústavní právo obcí na samosprávu.
118. V rozsudku Soudního dvora Evropské unie číslo C-98/14 ze dne 11. 6. 2015, (rozhodnutí ve věci *Berlington Hungary*), pod bodem 92 Soudní dvůr uvedl: „[v]zhledem ke všemu výše uvedenému je na třetí, čtvrtou, desátou a jedenáctou otázku třeba odpovědět tak, že omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:
že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;
že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a
že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“
119. Obdobně ve věci *VEMW a další*, č. C-17/03, kde uvádí: „[c]o se týče zásady právní jistoty, tato zásada vyžaduje obzvláště, aby právní úprava, která vyvolává nepříznivé důsledky pro jednotlivce, byla jasná a přesná a její použití bylo pro procesní subjekty předvídatelné.“
120. Jak již Soudní dvůr rozhodl, není možno důvěřovat v neexistenci jakýchkoliv legislativních změn, ale je pouze možné zpochybnit způsob provedení takové změny (viz, co se týče legislativní změny, kterou se ruší právo odpočtu daně z přidané hodnoty pro určité náklady vztahující se k nájmu nemovitostí, rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Gemeente Leusden*, C-487/01 a C-7/02, bod 81). Stejně tak zásada právní jistoty nevyžaduje, aby nedošlo k legislativním změnám, ale spíše vyžaduje, aby zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil přizpůsobení při použití nových právních pravidel.“ (bod 80 a 81).
121. Zrušení přechodného ustanovení tedy reflektovalo ústavou garantované právo obcí na samosprávu a zároveň nezasáhlo do zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví provozovatelů loterií nepřipustným způsobem, neboť ti nemohli legitimně očekávat, že bude zachován existující stav. Již s ohledem na znění § 43 odst. 1 loterního zákona, museli být provozovatelé loterií srozuměni s tím, že nastanou-li okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, žalovaný vydané povolení zruší (viz též zrušující rozsudek bod 38 a 39).
122. V šesté žalobní námitce žalobce brojí proti aplikaci obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 na jeho případ s tím, že i) vydaná povolení nebyla v rozporu s účelem stanoveným vyhláškou, k) obecně závazná vyhláška je protiústavní z důvodu jejího diskriminačního charakteru, k)

je neurčitá a v rozporu se zásadami práva EU, l) je v rozporu se soutěžním právem a tedy v rozporu se zákonem.

123. **Ad i)** jak se podává z preambule vyhlášky, jejím cílem byla ochranu sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her (viz bod 34 rozsudku). Cíl vyhlášky mohl být naplněn pouze razantním omezením (nebo i úplným zákazem) provozování sázkových her.
124. Jak konstatoval Městský soud v Praze v již zmíněném rozsudku ze dne 24. 11. 2017, č. j. 3Af 24/2015-167 : „*z ústavní judikatury a judikatury NSS, z níž vyplývá, že nad právem podnikat v oblasti tzv. hazardu, tedy v oboru s negativními dopady na společnost, oslabeným právě právní regulací někdejšího ust. § 43 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu (viz bod 43. odůvodnění nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 45. odůvodnění rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 AS 297/2015-77). To jednoznačně deklaroval Ústavní soud a není důvodu, aby se městský soud odchýlil od tohoto závěru. Jinými slovy, určitého rizika tohoto podnikání a možné reakce jednotlivých obcí a měst v návaznosti na tento závěr Ústavního soudu, tzn. na právo, dokonce přednostní právo regulovat si své záležitosti ohledně tzv. hazardu, si měla být jak žalobkyně, tak i ostatní podnikající společnosti v této oblasti vědomy. Ústavní soud šel dokonce tak daleko, že konstatoval, že by se ministerstvo, pokud by nerušilo předmětná povolení, byla-li by nebo jsou-li v rozporu s OZV obcí, vlastně dopustilo zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu (viz zejm. bod 55. odůvodnění nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10).*“
125. Městský soud vychází z premisy, kterou vyjádřil Ústavní soud (viz mj. bod 42. nálezu Pl. ÚS 6/16, bod 29. a 43. nálezu Pl. ÚS 56/10 či bod 46. až 48. nálezu Pl. ÚS 29/10) a která se dotýká řešení konfliktu mezi konkurujícími si subjektivními právy, zde právem provozovatele loterií či jiných podobných her a právem obce na regulaci rozsahu podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her na svém území, *pocituje-li takovou místní potřebu*, a to na principu proporcionality, resp. přiměřenosti jejich ochrany, který se podle Ústavního soudu má prověřit tzv. testem čtyř kroků (pravomoc obce, regulace v rámci zákona, nezneužití svěřené působnosti a přijetí regulace, která nebude zjevně nerozumná). U provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, tedy předpokladu, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závaznými vyhláškami obcí.
126. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32, „*povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].*“ Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud: „*v individuálním stěžovatelském případě není žádný důvod se od tohoto hodnocení odchýlovat. Stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež 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.“

127. **Ad j)** 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).
128. V souladu se závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku a jeho pokynem, městský soud vyžádal vyjádření hlavního města Prahy k důvodům přijetí vyhlášky č. 10/2013 a provedl dokazování předloženými listinnými důkazy (viz body 34 a následující rozsudku)
129. Provozovny žalobce byly umístěny v obvodu Městské části Praha 9, v příloze vyhlášky je uvedeno celkem 10 míst, na nichž je provozování loterií bez omezení dovoleno (jedná se o adresy Českomoravská 2420/15a, Drahobejlova 1598/39, Freyova 945/33, Harrachovská 340/1, Jablonecká 423/70, Jablonecká 725/2, Sokolovská 904/244, Teplická 492/19, Vysočanské náměstí 214/1, Veltruská 557/27). Na adrese Kovářská 939/4, nebylo možno loterie provozovat (tato adresa byla ze seznamu povolených míst vyškrtnuta, neboť zde byla restaurace).
130. Městský soud vyšel ze zjištění, že záměrem Zastupitelstva hlavního města Prahy bylo *„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“* viz preambule vyhlášky.
131. Podle § 1 vyhlášky, § 1 loterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a dále v § 50 odst. 3 zákona o loteriích (dále jen „loterie“), mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce.
132. Obecně závazná vyhláška byla koncipována tak, že veřejně přístupná místa (vyjmenované ulice, popř. doplněné popisným nebo orientačním číslem), na kterých bylo povoleno provozování loterií a jiných podobných her, byly vyjmenovány v příloze 1 vyhlášky.
133. Je-li obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní městské části, v nichž nesmějí být do budoucna hrací přístroje provozovány, resp. uvádí konkrétní adresy v jednotlivých městských částech, kde toto provozování je přípustné (a v důsledku toho jinde nikoliv), požaduje judikatura Ústavního soudu i správních soudů, aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky, je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (viz bod 40 nálezu ve věci Františkovy Lázně).
134. Z nálezu Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 vyplývá, že podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. „test čtyř kroků“.

135. Městský soud v Praze přistoupil k posouzení, zda mělo hlavní město Praha, jako obec, pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).
136. Městský soud po posouzení prvního kroku testu konstatoval, že hlavní město Praha vydalo napadenou obecně závaznou vyhlášku na základě pravomoci mu svěřené podle článku 104 odst. 3 Ústavy.
137. Základem normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti je přímo článek 104 odst. 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Ústavní soud konstatoval, že jde o oblasti „územní samosprávy bytostně vlastní“. Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících. Jelikož se loterie a jiné podobné hry nacházejí převážně na okraji společensky akceptovatelných aktivit, jeví se záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat, jako legitimní cíl.
138. Hlavní město Praha stanovilo vyhláškou místa, resp. čas, na kterých lze výherní hrací přístroje provozovat. V preambuli obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 je uvedeno, že jejím záměrem je omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana ohrožených osob a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií a jiných podobných her, přičemž tento záměr je realizován stanovením pouze takových míst, kde mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány, aby negativní důsledky byly v co největší míře omezeny.
139. Hlavní město Praha v řízení před soudem dostatečným způsobem obhájilo, proč přistoupilo k regulaci v rozsahu stanoveném napadenou vyhláškou, když uvedlo, že byla vytvořena koncepce jednotné regulace loterií na celém území hl. m. Prahy v budoucích obdobích. Výstupem k naplnění této koncepce bylo vytvoření a schválení pravidel pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat. Prostřednictvím vyhlášky č. 10/2013 byla realizována pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, z nichž vyplývá i výběr konkrétních míst tvořící její přílohu.
140. Záměrem vyhlášky č. 10/2013 bylo snížení počtu míst, kde je možné provozovat loterie a jiné podobné hry. Výběr míst je díky stanoveným předem známým kritériím stanoveným v dokumentu *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy* objektivně ospravedlnitelný, není výrazem libovůle, a nepředstavuje tak porušení principu rovnosti. Všechny uvedené druhy loterií a jiných podobných her jsou prostřednictvím OZV 10/2013 regulovány stejným způsobem, tj. že mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze (§ 1 OZV 10/2013). Přezkoumávaná obecně závazná vyhláška po provedeném testu ob stojí.
141. Ve svém závěru o nediskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 se městský soud rovněž opírá o rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 12. 2019, č. j. 5 Af 73/2016-33, který pod bodem 23 uvedl: „[o]bsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu, zejména z

preambule, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je všeobecná ochrana sociálně zranitelných skupin před určitými patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním hracích přístrojů, což soud shledává skutečností všeobecně známou. Soud vzal rovněž v potaz skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Posuzovaná loterijní vyhláška ve spojení s přílohou zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území městské části Prahy 4. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedené městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně.“ Se závěry rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožnil, když v rozsudku o kasační stížnosti podané proti citovanému rozsudku ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 2/2020 – 70, uvedl: „NSS ve vztahu k pražské loterijní vyhlášce z roku 2013 již uvedl, že rozhodující „úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného.“ (rozsudek ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, BONVER WIN, bod 36). Tyto důvody podává městský soud s odvoláním na vyjádření hlavního města Prahy jako osoby zúčastněné na řízení v bodě 23 rozsudku (účelem loterijní vyhlášky bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie; právní úprava umožnila varianty, aby na území jednotlivých městských částí byla provozována pouze kasina anebo byl přijat přístup spočívající v nulové toleranci hazardu; kritéria jsou objektivně ospravedlnitelná, založená na principu „provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních“). Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 18. 3. 2021, č. j. 1 As 128/2020 – 55, (viz bod 28 rozsudku).

142. Městský soud se namítanou diskriminační povahou vyhlášky hl. m. Prahy dále podrobně zabýval rovněž v rozsudku ze dne 6. 2. 2018, č. j. 8 Af 22/2015 – 112, (viz bod 80 až 102 rozsudku), kdy rovněž dospěl k závěru, že OZV diskriminační není. Jeho závěry, co správné stvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2019, č. j. 9 As 98/2018 – 48.

143. Městský soud v Praze proto uzavírá, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 z hlediska testu „čtyř kroků“

- byla přijata na základě pravomoci svěřené hlavnímu městu Praha podle článku 104 odst. 3 Ústavy;
- byla přijata v souladu s právní úpravou regulace loterií – zákonem č. 202/1990 Sb., ve znění novely provedené zákonem č. 300/2011 Sb., a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a z jejich mezí nevykročila;
- při vydání vyhlášky obec nezneužila svou pravomoc, ale naplnila své právo na samosprávu a vlastní normotvorbu, která je „územní samosprávě bytostně vlastní“;
- přijetím napadené úpravy obec nejednala „zjevně nerozumně“ neboť od počátku byla vedena snahou omezit počet výherních přístrojů na území hlavního města, nepřipustit zvyšování jejich počtu, regulací počtu a míst provozoven, kde byly

výherní přístroje umístěny, zajistit ochranu sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na loteriích a předcházení záporným jevům spojeným s hraním těchto her a umožnit jednotlivým městským částem, aby v souladu s *Principy provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy*, uvažily, zda na jejich území se nacházejí lokality, v nichž nebude dopad provozování výherních přístrojů tak negativní a bude proto možné jejich provozování na vybraných místech povolit, či zda si naplnění vytčeného cíle vyžádá úplný zákaz provozování výherních přístrojů na území městské části.

144. **Ad k)** Obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 pokládá soud za zcela určitou a konkrétní, ostatně žalobce nespecifikuje, v čem by neurčitost vyhlášky měla spočívat. Důvody namítaného rozporu zákonné úpravy s právem EU žalobce vztahuje i na obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013. Městský soud v Praze proto odkazuje na předchozí argumentaci pod bodem 69 až 72 s tím, že ani samotná obecně závazná vyhláška není s právem EU v rozporu.
145. **Ad l)** Městský soud v Praze již shora vysvětlil, z jakého důvodu nepokládá obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 za rozpornou s ústavním pořádkem či zákonem. (viz zejména body 58 a 59, rozsudku); z uvedených důvodů nelze dovodit, že by obecně závazná vyhláška byla v rozporu se soutěžním právem.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

146. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Neshledal rovněž důvod k přerušení řízení, neboť, jak je uvedeno pod bodem 74 rozsudku tvrzení žalobce, že v jeho případě došlo k porušení principu volného pohybu služeb podle čl. 56 SFEU, neboť část jeho klientely byli občané jiných členských států EU, byla podána opožděně.
147. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. s.ř.s. Ve věci úspěšně žalované by náleželo právo na náhradu nákladů řízení, protože jí však nad rámec její úřední činnosti náklady řízení nevznikly, nepřiznal soud právo na jejich náhradu žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha, 3. listopadu 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu